

Scheda 1

"Il posto degli ultimi nella Chiesa"

di Mons. Diego Bona

Nel linguaggio corrente delle nostre comunità, nei riguardi della povertà e dell'atteggiamento dei cristiani verso di essa, si parla di "poveri" e quasi mai di "ultimi". I termini in realtà si possono considerare coestensivi, e in questa linea vogliamo impostare la nostra considerazione, anche se il vocabolo "ultimi" aggiunge una connotazione più forte ed incisiva, che andrà costantemente tenuta presente. Ricordo l'impressione che ho provato, in una visita ai nostri missionari fidei donum in Brasile, nel leggere il tema della Campagna di Giustizia e Pace per quell'anno: "los esclusos", illustrato dall'immagine di Maria e Giuseppe che cercavano invano un riparo nella notte di Betlemme. Sarà utile, per leggere con più verità la situazione di oggi, verificare quale posto occupano i poveri e gli ultimi nella comunità cristiana, per rilevare lo scarto tra l'essere e il dover essere, la prassi corrente e l'istanza evangelica, risalire alla fonte, alle parole ed all'atteggiamento del Maestro di Nazareth da cui la Chiesa discende. Misurarci col vangelo, in una parola. Il vangelo del "disgraziato anonimo" che scende da Gerusalemme a Gerico, con quella discreta ironia su un culto senza conseguenze e con quelle due parole che segnano la norma di ogni servizio: "ne ebbe compassione" che è prendere a cuore, e "se ne prese cura" che vuol dire darsi da fare.

Il vangelo degli scartati e dei lebbrosi che gli vengono incontro come degli intrattabili, i posseduti dal demone che gli conducono davanti, un richiamo ai grandi emarginati dei manicomi, e delle carceri e dei prigionieri della droga.... Il vangelo sempre attento ai malati, perché a guardar bene la giornata di Gesù è sempre in mezzo ai malati. Il vangelo attento ai poveri perché Lazzaro ed Epulone sono sì una parabola ma tutt'altro che una fantasia e l'invito a far posto agli storpi, ai ciechi ed agli zoppi va preso un po' più alla lettera. Il vangelo che è attento ai fanciulli anche quando danno fastidio, alle donne che passano dalla condizione di ultime alla prima fila nella storia della resurrezione. Il vangelo che ama raccontare il ritorno del figliol prodigo, la storia della donna traviata, la salvezza in extremis anche del criminale.

Parole e gesti di una eloquenza immediata, come lo è anche la consegna che Gesù fa ai suoi discepoli: "avete visto quello che ho fatto? Io vi ho dato l'esempio perché come ho fatto io facciate anche voi". A questo punto possiamo collocare la domanda cui siamo chiamati a rispondere: oggi nella Chiesa, come già ieri e nel corso dei secoli, questo modo di porsi di fronte ai poveri ed agli ultimi è visibile, autentico, indiscusso? Che si tratti di proposta impegnativa e faticosa non è neppure necessario descriverlo e ne troviamo già traccia evidente nella prima comunità cristiana dove si parla di "tavole separate" nella assemblea che si riunisce per l'Eucarestia (I Cor cap. 11) e nella descrizione che troviamo nella lettera di Giacomo di una comunità che si vede arrivare un fratello "ultimo" (Giac. cap.

2). Possiamo però sinceramente affermare che questa coscienza di essere e diventare luogo di accoglienza per i poveri ha sempre accompagnato la Chiesa, discepola e continuatrice del mistero di Cristo che ha inaugurato la sua missione proclamandoli beati e qualificandoli destinatari privilegiati del Regno.

A cominciare dalla Chiesa di Roma, presidente nella carità che chiama il vescovo e il clero "pater pauperum" ed offre la luminosa testimonianza del diacono Lorenzo, alle Comunità di Basilio e dei Padri della Cappadocia e di Leone Magno, fino alla straordinaria fioritura di famiglie religiose con opere ed iniziative molteplici, la comunità cristiana si è fatta sempre carico dei fratelli in necessità, e in questo senso ha educato le coscienze ed ha saputo influire sulla riforma del diritto nei riguardi delle categorie indifese. Non sono certo mancate contraddizioni e tensioni anche radicali in presenza del potere temporale della Chiesa con la sua incidenza nella società, ma sia nella riflessione teologica ed ancora più nella prassi essa non ha mai cessato di evidenziare che i poveri sono i primi serviti, al contrario di quanto avviene in altre società. E' significativo incontrare, nel rapporto coi poveri, il passaggio dalla compassione alla condivisione, quando in modo più o meno esplicito si percepisce che non basta dare al povero le cose materiali ma bisogna condurlo ad essere uomo e restituirgli la sua dignità. I movimenti pauperistici, che trovano una espressione emblematica in san Francesco di Assisi, realizzano in prima persona l'obiettivo di essere poveri restando uomini. I continui richiami che su questo tema leggiamo nei concili, nei sinodi, nelle prediche e nelle varie esortazioni di soccorso ci raccontano anche come il camminare su tali orientamenti sia faticoso ed impegnativo e debba essere continuamente riproposto, a fronte della costante tentazione dell'egoismo e della chiusura che ognuno sperimenta dentro di sé.

Nei testi del Concilio Vaticano II, il tema dei poveri e degli ultimi è tra quelli che ricorrono più di frequente, insieme all'appello di Giovanni XXIII, un mese prima del suo inizio, che parlava della "Chiesa di tutti ma soprattutto dei poveri" (11 settembre 1962). In questi ultimi anni nei documenti della Chiesa incontriamo due espressioni che sono diventate familiari nel linguaggio ecclesiale: "ripartire dagli ultimi" e "scelta preferenziale dei poveri". Partire dagli ultimi e dai poveri non è una scelta escludente ma una dichiarazione di fedeltà al vangelo, che è rivolto a tutti ma ad essi in particolare: è avere gli stessi sentimenti di Cristo, guardare a Dio al mondo ed alla storia dalla loro angolatura.

L'Amore preferenziale per i poveri sta alla base del piano pastorale della Chiesa italiana degli anni '90 (Evangelizzazione e testimonianza della carità). Su questo tema specifico è in corso una verifica nazionale presso le diocesi. Dichiarazioni così alte e solenni richiedono un costante impegno e l'itinerario è sempre da riproporre. Innegabilmente, nella comunità cristiana è cresciuta in questi anni l'attenzione verso i poveri, la coscienza dello stretto rapporto che lega la dimensione carità alla

catechesi ed alla liturgia, l'*osmosi* necessaria tra queste componenti della vita cristiana, per cui sono considerati insignificanti un annuncio ed una celebrazione senza conseguenti ricadute sul piano della carità e del servizio. La presenza dei poveri e degli ultimi viene sentita in ogni comunità che cerca di rispondere con forme varie di attenzione e di servizio, anche se resta ancora difficile la convinzione che "tutti" devono farsi carico, restando sempre presente la tentazione della delega.

Ma c'è ancora una dimensione poco esplorata e poco attuata. I poveri non devono restare solo "oggetto" della nostra attenzione ma devono diventare "soggetto" nella comunità cristiana. Proviamoci a chiedere: essi, gli ultimi, i poveri sono presenti nelle nostre assemblee liturgiche? Trovano in esse un posto ed un ruolo? Li incontriamo nei nostri Consigli pastorali (parrocchia e diocesi), nelle tante attività che mettiamo in cantiere per l'animazione della comunità e della società? Gli immigrati hanno qualcosa da dire e da fare nei nostri programmi, primi fra tutti quelli che riguardano la loro situazione circa l'accoglienza, l'integrazione e la evangelizzazione? Credo sia una strada su cui dobbiamo decisamente incamminarci, vincendo tante riserve pure comprensibili, proprio per diventare quella famiglia di Dio che vive nell'amore come ci esorta la preghiera del Padre nostro.

Scheda 2

Poveri e povertà in Italia: cosa vogliamo osservare?

2.1 Un fenomeno attuale, con radici antiche

2.2 La situazione attuale del fenomeno

2.3 Uno sguardo all'Europa

2.4 Aspetti emergenti della "povertà": esclusione, emarginazione e povertà estreme

2.5 Povertà vecchie e "nuove" povertà

2.6 Oltre la povertà: la misurazione del benessere e della qualità della vita

Osservatorio, povertà e politiche sociali

2.1 Un fenomeno attuale, con radici antiche

Da un punto di vista generale, le cause della povertà in Italia sono complesse e si possono ricollegare soprattutto alle differenziazioni geografiche e ad alcuni fattori strutturali legati allo sviluppo storico dello stato nazionale, con particolare riguardo a talune scelte di politica economica attuate nel secondo dopoguerra.

Oltre a tali aspetti, la povertà è determinata da una serie di fattori legati alle singole storie di vita delle famiglie e delle persone.

Ad esempio, dalle testimonianze raccolte presso i centri di assistenza del territorio, emergono biografie personali in cui sono presenti una serie di eventi drammatici, non necessariamente legati a fattori di tipo economico: vissuti familiari fallimentari, sfratti, perdita del lavoro, abbandoni scolastici,

esperienze di ricovero in istituto assistenziale, detenzione, rottura del rapporto di coppia, ecc., tutti elementi che condizionano la vita della persona, innescando percorsi e meccanismi di impoverimento, emarginazione e isolamento sociale.

In altri casi, le situazioni di povertà non dipendono da cause familiari o personali specifiche, ma vanno ricondotte anche alle condizioni di particolare marginalità strutturale di talune regioni italiane, dove la disoccupazione e il disagio economico costituiscono la regola e non l'eccezione.

2.2 La situazione attuale del fenomeno

I dati sulla povertà in Italia diffusi nell'estate del 1998 dalla Commissione d'Indagine presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, evidenziano la tendenza ad un aumento della povertà, sia in valori assoluti che in termini di incidenza sul totale delle famiglie e degli individui.

Esistono varie metodologie di misurazione della povertà economica, in riferimento a diverse variabili quantitative. In generale, i due indicatori più utilizzati sono il consumo e il reddito. Ciascun indicatore presenta vantaggi e svantaggi. In Italia, la misurazione della povertà economica si effettua attraverso il sistema definito International Standard Poverty Line (Ispl), per cui si definiscono povere quelle famiglie di due persone il cui valore medio di consumi al mese è inferiore al consumo medio procapite nazionale.

Per l'anno 1998, la soglia di povertà relativa è stata fissata su una spesa di consumi pari a 1.376.000 lire mensili per una famiglia di due persone. In Italia, nel 1998, vivevano in condizione di povertà relativa 2.558.000 famiglie, pari all'11,8% del totale. Il Mezzogiorno rimane l'area territoriale più svantaggiata, registrando oltre un milione e seicentomila famiglie povere, pari al 23,2% del totale complessivo.

Anche per il 1998, come negli anni precedenti, la famiglia numerosa, con cinque e più componenti, si conferma la tipologia familiare con il più elevato rischio di povertà. Più esattamente, a livello nazionale, il 22,7% delle famiglie con più di 5 figli è povero, mentre nel Sud questo valore supera il 34%. Al contrario, le famiglie con meno di tre componenti risultano le meno disagiate dal punto di vista economico, in tutte le grandi ripartizioni territoriali.

Le statistiche relative alla presenza di figli minori all'interno del nucleo familiare dimostrano che la presenza di bambini si associa, in genere, ad una maggiore incidenza della povertà, che risulta pari al 13,9% del totale delle famiglie povere. Nel caso poi che la famiglia abbia tre o più figli minorenni, il rischio di povertà arriva in questo caso al 27,2% a livello nazionale e al 37,8% nel Mezzogiorno.

Le famiglie con anziani evidenziano un elevato rischio di povertà economica. Sempre in riferimento ai dati del 1998, le famiglie povere con persona di riferimento (l'intestario della scheda anagrafica) superiore ai 65 anni, evidenziavano un rischio di povertà tre volte superiore rispetto a quanto registrato nelle famiglie in cui la persona di riferimento ha meno di 65 anni.

2.3 Uno sguardo all'Europa

Anche nell'Unione Europea la povertà è misurata attraverso il sistema della International Standard Poverty Line, calcolato tuttavia sulla base del reddito anziché dei consumi: una famiglia di due persone è considerata povera se ha un reddito netto al di sotto del reddito medio disponibile procapite. Per dare un'idea, secondo i dati relativi al 1993, diffusi dall'Eapn (European Anti Poverty Network), in Europa erano presenti 22.825.000 famiglie al di sotto della linea di povertà, pari a 57.162.000 persone.

L'Italia è la quarta nazione più povera d'Europa, dopo il Regno Unito (5.474.000 famiglie povere), la Germania (4.515.000) e la Francia (3.523.000). Il paese d'Europa con il minor numero di poveri è il Lussemburgo (22.000 famiglie povere). Se invece si considerano gli individui, l'Italia si colloca al secondo posto dopo il Regno Unito: 10.895.000 contro 12.805.000. Il motivo è riconducibile al fatto che in Italia le famiglie povere sono inferiori numericamente a quelle di altri paesi europei ma hanno un numero maggiore di componenti.

Nazione	Famiglie sotto la linea di povertà	Individui
Belgio	508	1.289
Danimarca	216	318
Germania	4.515	9.099
Grecia	872	2.258
Spagna	2.272	7.631
Francia	3.523	7.591
Irlanda	238	759
Italia	3.429	10.895
Lussemburgo	22	60
Olanda	842	1.919
Portogallo	915	2.537
Regno Unito	5.474	12.805
UE	22.825	57.162

Fonte: Eapn, 1993.

2.4 Aspetti emergenti della "povertà": esclusione, emarginazione e povertà estreme

Molto spesso nel linguaggio comune vengono definite come forme di "povertà" una serie di fenomeni che non sono riconducibili in senso stretto alla carenza di risorse economiche, quanto alla difficoltà di soddisfare bisogni di natura post-materiale: solitudine, mancanza di relazioni sociali, perdita di senso, frustrazione, ecc. Tali fenomeni non vanno confusi con la povertà più strettamente economica, in quanto determinati da dinamiche completamente differenti. E' utile ricordare che le cosiddette povertà post-materialistiche sono una caratteristica delle società post-industriali, manifestandosi sempre più diffusamente in tutte le classi sociali.

Esiste inoltre una serie complessa di fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale che, pur collocandosi al di sopra della linea di povertà, si caratterizzano per gravi situazioni di disagio, "a rischio" di povertà. Ci si riferisce a fenomeni gravi e tendenzialmente in aumento come le nuove forme di dipendenza e disagio giovanile, l'istituzionalizzazione e l'abbandono degli anziani, la malattia mentale, il disagio nelle condizioni di detenzione, il coinvolgimento dei minori e degli adolescenti in situazioni di devianza e criminalità, ecc.

Per quanto riguarda la "povertà estrema", con questo termine si intendono invece quelle situazioni di indigenza estrema dove la povertà economica si accompagna alla perdita di relazioni umane e la difficoltà dei soggetti a far valere i propri diritti di cittadinanza.

Rientrano nella povertà estrema le persone senza fissa dimora, i malati di mente, i nomadi, alcuni gruppi di immigrati in grave situazione di isolamento e di disagio, i malati di Aids, ecc.

2.5 Povertà vecchie e "nuove" povertà

E' necessario, a questo riguardo, offrire una precisa attenzione alla distinzione dei termini, in quanto non si tratta di pura accademia ma di differenze sostanziali. Nel dibattito scientifico, e anche all'interno della Chiesa, non sempre risulta chiaro cosa si intenda per "nuove povertà".

In alcuni casi, il termine viene utilizzato per indicare situazioni specifiche di famiglie o singoli individui entrati o ritornati in stato di povertà economica dopo aver vissuto in condizioni di benessere (pensiamo, ad esempio, ad un operatore economico vittima dell'usura, che vede il suo status socio-economico declinare di giorno in giorno, fino ad una caduta in stato di povertà economica).

Secondo altri autori, le nuove povertà starebbero invece ad indicare non tanto situazioni e stati di carenza di risorse per la sussistenza quanto una serie di processi e fenomeni di deprivazione esistenziale relativi al mancato soddisfacimento di bisogni relazionali o "post-materialistici", secondo la definizione ormai classica che Ronald Inglehart ha mutuato all'inizio degli anni '80 dalla teoria dei bisogni dello psicologo sociale Abraham Maslow (bisogni di autorealizzazione, di autoappartenenza e stima, di sicurezza fisica, ecc.).

Altri autori includono invece all'interno di questa seconda tipologia alcuni gruppi o fasce sociali su cui pesa uno stigma negativo, che ne ostacola di fatto una piena integrazione sociale (anziani, malati di mente, tossicodipendenti, giovani devianti, ecc.).

Anche se l'inclusione di fenomeni di emarginazione e di esclusione sociale all'interno della categoria generale di "povertà" rischia, a nostro avviso, di svuotare di significato e di spessore l'accezione più genuina del termine, in ogni caso, l'introduzione nel modello della ricerca di variabili relative a bisogni "post-materialistici", va considerata con interesse. Essa, infatti, consente di estendere lo spettro delle variabili in gioco e di accrescere la complessità dell'analisi, passando dalla misurazione/quantificazione degli stati di povertà, alla rilevazione di quei processi culturali, sociali, economici di mutamento, che costituiscono condizioni che possono innescare circuiti di povertà economica e che, in ogni caso, concorrono a definire nel complesso lo stato di benessere e la qualità della vita del sistema sociale di riferimento.

2.6 Oltre la povertà: la misurazione del benessere e della qualità della vita

.Concetti e categorie interpretative come quelle di "benessere" o di "qualità" della vita", spesso definiti come "fumosi" e non inquadrabili in dimensioni sociologiche chiare e definite, vanno considerati come elementi centrali all'interno della riflessione e del dibattito sui processi di generazione di stati di povertà e di esclusione sociale. In effetti, se si prescinde dall'uso ambiguo e distorto che di tali termini viene fatto nel linguaggio politico e giornalistico, è doveroso riconoscere come tali concetti abbiano contribuito a superare l'ottica economicistica entro cui la riflessione sulla società del benessere è stata lungamente rinchiusa, introducendo nel dibattito variabili interpretative di tipo qualitativo. Fino a che punto, ci si chiede, l'aumento del benessere materiale coincide con l'aumento della felicità, della soddisfazione individuale? Per quale motivo, l'incremento produttivo nei paesi a capitalismo avanzato, che pure ha garantito una maggiore disponibilità di beni ed un benessere diffuso e generalizzato, non è riuscito ad eliminare le sacche di emarginazione, di povertà e di disagio sociale presenti nella società opulenta?

E' infatti fin troppo agevole dimostrare come un certo tipo di sviluppo economico, fondato su determinati presupposti ideologici ed etici, possa addirittura ridurre il benessere inteso in senso globale. Pensiamo, ad esempio, alle conseguenze ambientali prodotte da uno sviluppo illimitato ed incontrollato della produzione industriale o alla povertà culturale e spirituale di determinate società tecnicizzate ed altamente automatizzate. Un interessante esempio di divergenza tra benessere e produttività si è avuto nel corso della prima rivoluzione industriale inglese (1820-1840), allorché, all'aumentare della ricchezza prodotta, il tasso di mortalità, che fino a quel momento era in netta diminuzione, subì un brusco quanto inaspettato innalzamento. Anche dal punto di vista della partecipazione politica dei cittadini non è certamente automatico che un maggior grado di benessere materiale garantisca in modo automatico il rispetto dei diritti umani, civili e politici: se si potesse riformulare la gerarchia degli stati, non più in base alla quota di Prodotto Interno Lordo, ma in base al livello di democrazia reale e al grado di rispetto dei diritti umani fondamentali, l'ordinamento così ottenuto sarebbe con ogni probabilità molto differente rispetto alle tradizionali gerarchizzazioni basate su variabili di tipo economico e monetario. Ad esempio, gli Emirati Arabi Uniti registrano una quota di Prodotto Nazionale Lordo pro capite superiore a quella di altri paesi industrializzati, compresi Giappone e Stati Uniti; tuttavia, in tale nazione, il consumo di bevande alcoliche è punito con 40 colpi di canna e i rapporti prematrimoniali vengono puniti con 200 colpi di canna inferti pubblicamente. Anche in questo caso si può parlare di "società" del benessere"?

Attualmente, il problema della misurazione del benessere non ha ancora trovato, nel contesto delle scienze sociali, una soluzione definitiva e soddisfacente. Il processo storico di ricerca di indicatori adeguati del benessere ha conosciuto infatti le stesse scansioni individuate nella storia dello studio del concetto di benessere: anche in questo caso, si è passati da interpretazioni quantitative e materialistiche del benessere, misurato attraverso indicatori di carattere prettamente economico, ad una visione "qualitativa" del concetto, misurato attraverso indicatori di tipo socio-culturale.

Per quanto riguarda la prima serie di indicatori, sono stati utilizzati come strumenti di misura del benessere materiale i tradizionali indici economici aggregati, considerati a livello globale e a livello pro capite: il Prodotto Interno Lordo (PIL), il Consumo Interno (C) e il Reddito Interno Lordo (RIL). L'uso di tali indici si è rivelato tuttavia insufficiente ai fini di una misurazione globale del benessere reale percepito dalla popolazione: come abbiamo già messo in evidenza, un'alta quota di produzione pro capite può, ad esempio, coesistere con violazioni dei diritti socio-politici dei cittadini e, analogamente, un basso livello di produzione o di reddito interno lordo non corrisponde necessariamente ad un basso livello della qualità della vita. Inoltre, gli indici economici presentano numerosi limiti, evidenziati a più riprese dalla letteratura competente: a) gli indici aggregati forniscono informazioni sui totali di spesa in determinati settori, ad es. scuola, sanità, previdenza sociale ecc., ma non sulla qualità del servizio offerto, sugli sprechi o sui benefici reali ottenuti attraverso tali erogazioni; b) rimangono escluse le transazioni "non-market": solidarietà, famiglia, volontariato, ecc. c) non si tiene conto dei fattori qualitativi del lavoro: fatica fisica, soddisfazione, tempo libero, assistenza, ecc. d) non vengono tenuti in considerazione i processi di redistribuzione della ricchezza e del reddito fondamentali invece nel determinare le sperequazioni nella diffusione del benessere.

In considerazione di tali difficoltà metodologiche, è stata messa in evidenza la necessità di utilizzare una gamma di indicatori più ampia, che sappiano misurare non tanto la ricchezza teorica a disposizione quanto il grado di soddisfacimento reale di determinati bisogni collettivi. Sulla base di questa esigenza, il M.I.T. Club di Roma ha proposto negli anni '70 un *Indice di Qualità Fisica della Vita*, lo *IQFV*, ottenuto attraverso l'aggregazione di 3 indicatori sociali: il tasso di alfabetizzazione, il tasso di mortalità infantile e la speranza di vita ad un anno di età.

In alcune ricerche effettuate in Giappone e in Germania, è stato proposto invece un *Indice del livello di vita*, in grado di misurare la parte definita come "osservabile e quantificabile" del benessere complessivo, facendo riferimento al nutrimento, alla salute, alla formazione, al tempo libero, alla qualità e al numero delle abitazioni, alla sicurezza sociale e individuale, all'igiene ambientale, alle

comunicazioni e al traffico. In occasione di queste ricerche è stato dimostrato come l'utilizzo di indicatori sociali produca un'apprezzabile differenza di rilevazione rispetto ai dati ottenuto attraverso indicatori economici di tipo produttivo. Più esattamente - ed è questo forse uno dei dati più significativi che emergono dal dibattito scientifico, anche ai fini di una operatività sulla dimensione delle politiche sociali - è stato dimostrato come il benessere misurato con indici quantitativi sia sovrastimato rispetto al benessere misurato con indicatori qualitativi, che comprendano sia dati oggettivi che rilevazioni soggettive.

In una dimensione internazionale, e in tempi più recenti, ha fatto la sua comparsa *l'Indice di Sviluppo Umano (ISU)*, introdotto nel Primo Rapporto sullo Sviluppo Umano delle nazioni Unite (1990). Alla base di questo indicatore ci sono tre fattori considerati fondamentali: la speranza di vita alla nascita; il tasso di alfabetizzazione; il grado di accesso alle risorse ritenute indispensabili per un dignitoso standard (ad esempio la percentuale di popolazione che ha accesso all'acqua potabile, ai servizi igienici, ecc. sia nelle zone urbane che nelle zone agricole).

Osservatorio, povertà e politiche sociali

Osservatorio, povertà e politiche sociali

Tra gli aspetti complementari alla rilevazione *tout-court* della povertà e dell'emarginazione, va annoverata la possibilità di proporre soluzioni e risposte per la risoluzione dei problemi sociali.

In particolare, la possibilità di stabilire un rapporto di collaborazione tra gli Osservatori diocesani e gli enti pubblici competenti per le tematiche della povertà e del disagio sociale non va sottovalutata, anche in vista di orientare, nelle dimensioni territoriali più appropriate, una programmazione socio-assistenziale davvero integrata, contribuendo, laddove necessario, alla riqualificazione dei servizi locali in funzione dei bisogni e delle esigenze dei più poveri.

Sul tema specifico dello stato delle politiche e degli interventi di protezione sociale, sono evidenziabili una serie di carenze degli interventi pubblici, evidenziate anche dalle testimonianze degli operatori delle Caritas diocesane e degli Osservatori della povertà:

- a. l'insufficienza delle risorse a disposizione del sistema dei servizi;
- b. la tendenza delle comunità a delegare la presa in carico dei problemi alle istituzioni;
- c. la mancanza di una responsabilizzazione collettiva da parte dei pubblici poteri;
- d. i problemi derivati dall'accorpamento delle Unità Sanitarie Locali in Aziende sanitarie, con i connessi rischi di privatizzazione degli interessi e dei bisogni;
- e. la mancata integrazione tra sfera sociale e sanitaria;
- f. l'assenza di raccordo tra chi, nella regione, si occupa di povertà e di emarginazione;
- g. la necessità di una partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi;
- h. l'impossibilità di esprimere valutazioni sull'efficacia dei servizi alla persona, anche per la mancanza di professionalità e di sistemi adeguati di valutazione.

A nostro avviso, il lavoro degli Osservatori della povertà nel contesto territoriale, oltre a presentare un suo specifico interesse nel contesto del dibattito di riforma dell'assetto dei servizi di assistenza sociale e sanitaria, può contribuire in certa misura alla nascita di una nuova cultura di solidarietà nei servizi, offrendo lo spunto per la ricerca di quelle condizioni per cui soggetti sociali diversi (le istituzioni, il mercato, il terzo settore), possono incontrarsi e collaborare, in un'ottica di integrazione rispetto all'offerta pubblica di servizi per la persona.

In questo specifico, l'esperienza di lavoro con le istituzioni pubbliche e con le realtà della solidarietà maturata dagli Osservatori diocesani, può essere considerata come un valido antecedente, nella

direzione dello sviluppo di linee d'azione di *rete* e di una effettiva presa in carico comunitaria delle problematiche di povertà e di disagio sociale del territorio.

Per approfondimenti bibliografici

Allardt, E., "Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study", in: *Acta sociologica*, XIX, 3, 1976.

Andrews, F.M.; Withey, S.B., *Social Indicators of Well-being: American's perception of Life Quality*, New York, Plenum, 1978.

Cantril, H., *The Patterns of Human Council*, New Brunswick, 1965.

Inglehart, R., *La rivoluzione silenziosa*, Milano, Rizzoli, 1983

Lanzetti, C. (a cura di), *Qualità della vita in ambiente urbano ed extraurbano*, Milano, Franco Angeli, 1990.

Martinotti, G., "Lo studio della qualità della vita indice di squilibri territoriali", in: Martinelli, F. (a cura di), *I sociologi e l'ambiente*, Roma, Bulzoni, 1989.

Maslow, A.H., *Motivazione e personalità*, Roma, Armando, 1973.

Vergati, S. (a cura di), *Dimensioni sociali e territoriali della qualità della vita*, Roma, EuRoma La Goliardica, 1989.

Scheda 3

Non solo questionari...Alcuni metodi di ricerca innovativi per l'indagine sul territorio

Nella tradizione dell'Osservatorio delle Povertà, le metodologie di osservazione dei fenomeni di povertà, disagio ed emarginazione hanno privilegiato strumenti di lettura e di analisi dei dati provenienti dai "punti di osservazione", corrispondenti in genere ai centri di ascolto e ad altre realtà ecclesiali di assistenza.

Questo tipo di dati viene raccolto di norma attraverso il riferimento ad una duplice serie di strumentazioni: da un lato, si fa sovente riferimento alle schede-utenti dei centri, elaborando i dati registrati dagli operatori oppure utilizzando schede e griglie di rilevazione elaborati ad hoc, secondo le finalità conoscitive proprie del percorso di ricerca. Dall'altro, si utilizzano sistemi tradizionali di indagine, che prevedono la discesa sul campo di un certo numero di rilevatori: somministrazione di questionari, effettuazione di interviste di diverso taglio e respiro (interviste aperte, semi-strutturate, focalizzate, ecc.), rivolte sia a utenti che a *testimoni privilegiati*, in genere operatori dei centri, amministratori, assistenti sociali, ecc., ritenuti, per la loro attività o esperienza, come "persone informate" dei fatti, in grado di definire gli aspetti centrali ed emergenti di taluni problemi sociali. Più raramente, nelle realtà maggiormente strutturate ed organizzate, o laddove le esigenze di ricerca lo richiedono, si è proceduto a delle vere e proprie *survey*, sia di taglio qualitativo che su base campionaria.

Rispetto a tale configurazione, vogliamo sottolineare in questa sede che il ventaglio metodologico sopra definito non esaurisce certamente le possibilità di rilevazione e di raccolta dei dati a disposizione degli Osservatori, in quanto andrebbero tenute in considerazione alcune tecniche di indagine relativamente poco diffuse, ma che possono rivelarsi particolarmente utili, dato il tipo di lavoro svolto dagli Osservatori delle Povertà.

Non è questa certamente la sede per un'approfondita disamina delle numerose tecniche di analisi, ricerca ed elaborazione dati disponibili nell'ambito delle scienze sociali, anche perchè tale trattazione richiederebbe uno spazio certamente maggiore rispetto alle possibilità di approfondimento a disposizione all'interno di questo manuale. Per questo motivo, abbiamo pensato di offrire al lettore degli zoom di approfondimento su due metodologie specifiche: il metodo Delphi e i metodi dei gruppi focus (NGT).

Tutte le metodologie indicate si distinguono per l'elevata capacità euristica, la relativa facilità di applicazione e il basso livello di informatizzazione richiesto.

Ci sembra importante sottolineare che su tali metodologie, la letteratura disponibile in lingua italiana non è vasta. Per questo motivo, le schede riportate in questa sede presentano un particolare "valore aggiunto", che offriamo ai lettori del manuale.

3.1 La tecnica Delphi

Il metodo Delphi: Glossario delle categorie e degli attori

3.2 I metodi dei gruppi focus: la Nominal Group Technique

Processo-tipo di una riunione NGT

3.1 La tecnica Delphi

Il metodo Delphi è nato all'inizio degli anni '50 negli Stati Uniti come strumento di previsione per la costruzione di possibili scenari futuri in merito ai rapporti militari fra Stati Uniti e Unione Sovietica (la capacità di "preveggenza" del metodo è efficacemente evocata nel riferimento alla figura mitologica dell'oracolo di Delfi).

Dopo un embargo di quasi 10 anni, applicato dal Governo americano in virtù della natura strategico-militare delle informazioni raccolte, il metodo Delphi fu utilizzato a partire dagli anni '60 su brevetto della Rand Corporation, in un'ampia gamma di problemi e di situazioni.

Il metodo Delphi si può definire come un procedimento che consente di ricavare, comparare e aggregare, in modo sistematico, informazioni, giudizi e valutazioni di un gruppo di persone (*panel*), attraverso la somministrazione successiva e sequenziale di una serie di questionari.

A differenza di altre tecniche, dove è richiesta una contemporanea presenza di partecipanti al processo comunicativo, la tecnica Delphi non richiede un incontro "faccia a faccia" tra i componenti del gruppo, limitando quindi i rischi e gli svantaggi dei metodi di interazione diretta. Nel caso del Delphi, gli "esperti" vengono interrogati individualmente mediante questionario e non si incontrano mai tra di loro, anche se a ciascun partecipante vengono comunicati di volta in volta i dati significativi delle risposte degli altri partecipanti, i relativi commenti anonimi che rappresentano le diverse posizioni del dibattito, ecc. Il metodo Delphi dovrebbe eliminare alcuni dei difetti dei metodi ad interazione diretta, a cominciare dai fattori psicologici che possono creare distorsioni nel caso di una tavola rotonda o di un *game*: sentimenti personali, rispetto eccessivo dell'opinione di chi sa imporsi, influenza di chi conduce

con abilità il discorso, reticenze, paura di apparire anticonformisti, influenza dell'opinione più diffusa, ecc.

E' importante sottolineare che i componenti di un gruppo Delphi (*panelist*), non devono essere necessariamente degli esperti della materia, quanto delle persone "informate dei fatti", che dispongono di un certo grado di conoscenza relativamente alla situazione oggetto di indagine. In generale, i criteri di selezione non sono definiti una volta per tutte, dipendendo dagli scopi e dal contesto dove viene realizzato il Delphi: garanzia ragionevole di un certo grado di *expertise* sull'argomento; coinvolgimento di persone che hanno le conoscenze adeguate rispetto al fenomeno indagato; in un ambiente organizzativo, coinvolgimento di determinati ruoli e figure professionali; persone che notoriamente hanno idee diverse sull'argomento, per esaurire lo spettro di posizioni possibili, ecc. Ad esempio, in una ricerca realizzata negli Stati Uniti nel 1969, riguardante le tecnologie di comunicazione e il loro possibile impatto sulla gestione quotidiana dei problemi domestici, furono contrapposti due panel, composti l'uno da esperti e studiosi della materia e l'altro da casalinghe. Le conclusioni provvisorie emergenti dalle fasi di lavoro del panel degli esperti furono sistematicamente proposte al gruppo di casalinghe, individuando eventuali errori di valutazione e consentendo una migliore costruzione dei questionari successivi.

Il metodo Delphi è utilizzato in tre ambiti diversi di lavoro: la *previsione*, la *conoscenza/stima di fenomeni* e la definizione di strategie di azione (nel quale è compresa la variante *policy-delphi*).

Nel primo di tali aspetti, il metodo Delphi può contribuire a formulare delle previsioni o degli scenari multipli, attraverso il ricorso ad esperti, che cercano di individuare delle prospettive di azione e le probabilità che tali eventualità si avverino. Nel campo delle politiche sociali, la previsione tramite il metodo Delphi potrebbe contribuire a fornire una risposta a domande del tipo: "Come si evolverà in futuro la situazione degli anziani?", "Quali sono i fattori che determineranno in futuro il fenomeno delle persone senza fissa dimora?".

Nell'ambito della conoscenza e stima di fenomeni, il metodo Delphi si può rivelare particolarmente adatto alle situazioni in cui gli strumenti di ricerca tradizionali richiedono troppo tempo, costi elevati, o in cui i fenomeni si rivelano empiricamente poco "ricercabili" e conoscibili per altre vie. Ad esempio, il metodo è particolarmente indicato per la conoscenza di fenomeni sotterranei o illegali, su cui non è possibile intervistare direttamente i protagonisti, oppure nel caso di fenomeni di recente apparizione su cui non si dispone di letteratura sufficiente.

Infine, la tecnica Delphi può trovare interessanti campi di utilizzo nel *decision-making*, con la differenza che rispetto a quest'ultimo ambito lo scopo non dovrebbe essere quello di prendere una decisione ma di analizzare uno spettro di possibili azioni, evidenziandone aspetti e conseguenze.

Il *Policy-Delphi* è una variante del metodo classico applicata al campo delle politiche organizzative. Lo scopo è di definire gli sviluppi delle politiche piuttosto che prendere delle decisioni. In questo caso, agli esperti coinvolti non è richiesto di generare idee, ma di ipotizzare possibili conseguenze di una politica già decisa. Il *Policy-Delphi* può riguardare a vari livelli la vita di un'organizzazione, dalla programmazione complessiva fino all'individuazione delle linee progettuali di un servizio locale.

/IL METODO DELPHI

GLOSSARIO DELLE CATEGORIE E DEGLI ATTORI

Committente	Definisce l'obiettivo conoscitivo
Staff (o Delphi designers)	E' costituito dal gruppo di ricerca che coordina e realizza l'intera operazione del Delphi, dalla costruzione dei questionari all'individuazione di giudici-esperti, all'elaborazione dei dati. Lo staff deve essere in grado dialogare con gli esperti sul problema e quindi

	deve conoscere il linguaggio e deve avere bene in mente le caratteristiche dell'obiettivo conoscitivo da raggiungere. Nello specifico, si evidenziano i seguenti compiti: progettare il Delphi; costruire i questionari per le diverse fasi; recapitare i questionari ai panelists (personalmente, per posta, fax o e-mail); raccogliere, elaborare e costruire i questionari successivi.
Panel	E' composto dai panelists, ossia da esperti, testimoni privilegiati, unità di rilevazione, persone informate dei fatti, ecc. Hanno il compito di compilare i questionari, attenendosi alle istruzioni dello staff e di rispettare i tempi di consegna.
Policy Delphi	E' una variante del modello classico del Delphi che si definisce come uno strumento per l'analisi degli sviluppi delle politiche. E' utilizzato in modo particolare per individuare i probabili esiti alle politiche implementate o decise dall'organizzazione.
Round	Per <i>round</i> si intende il ciclo di progettazione, somministrazione, raccolta ed elaborazione di un singolo questionario. Si preferisce usare il termine inglese <i>round</i> per distinguerlo dalle <i>fasi</i> dell'inchiesta Delphi (fase esplorativa, analitica e valutativa). Ogni fase può quindi contenere più <i>rounds</i> .

3.2 I metodi dei gruppi focus: la Nominal Group Technique

La Nominal Group Technique (d'ora in avanti NGT), è un processo di comunicazione strutturato condotto in gruppo. L'obiettivo è raggiungere decisioni e risolvere problemi innescando un processo nel quale 7-10 individui o esperti, attraverso una interazione diretta e strutturata, hanno migliori possibilità di affrontare in modo creativo l'attività di *problem-solving* in un determinato settore o ambito problematico.

Gli scopi di tale processo sono:

- a. garantire un appropriato e differente processo di comunicazione e decisione;
- b. assicurare una bilanciata partecipazione tra i membri del gruppo;
- c. incorporare procedure matematiche nell'aggregazione delle singole valutazioni individuali.

Le fasi della NGT

Il sistema NGT è una tecnica di gruppo che utilizza criteri simili al Delphi su un gruppo di esperti radunati intorno ad un tavolo e pilotati da un animatore.

Questa tecnica prevede l'esecuzione di 4 diverse fasi, attraverso le quali è possibile ottenere delle informazioni da un gruppo di operatori, testimoni privilegiati, utenti, ecc., riducendo al minimo le distorsioni indotte dall'interazione *face-to-face*. Per le sue capacità di definire in breve tempo gli elementi di base di un problema, gli scenari problematici di un assetto socio-economico, ecc., la tecnica NGT si rivela particolarmente utile nelle fasi anteriori all'esecuzione del metodo Delphi o nella fase di definizione dell'area problematica, nelle fasi iniziali di un percorso di ricerca sul campo.

Ad esempio, nell'ambito della tecnica Delphi, nei casi in cui lo staff di ricercatori è poco informato sulle dimensioni qualitative e quantitative del fenomeno da indagare, la fase esplorativa del Delphi potrebbe richiedere molte energie ed un numero di *rounds* molto elevato, prima che il gruppo di ricerca individui le dimensioni su cui riesce ad aggregare un grado di consenso sufficientemente elevato.

1° fase

I componenti del gruppo siedono intorno ad un tavolo, ma sono invitati all'inizio a non comunicare verbalmente. Ad ogni individuo si richiede di scrivere, su un foglio di carta, idee e suggerimenti inerenti il problema in considerazione.

2° fase (nominale)

Dopo circa 5-10 minuti inizia una esposizione strutturata delle singole idee. Ogni individuo, a turno, presenta una idea prendendola dalla sua lista. Il conduttore della NGT scrive ogni idea, ad esempio con l'ausilio di una lavagna, in modo da renderla ben visibile a tutti i partecipanti. In questa fase di registrazione delle varie idee non avviene discussione, ma solo esposizione delle singole idee. La procedura di registrazione continua fino all'esaurirsi delle idee prodotte dal gruppo.

Il risultato di questa fase "nominale" del meeting è rappresentato da una lista, con circa 18-25 proposte (mediamente, due-tre idee a persona).

3° fase (discussione)

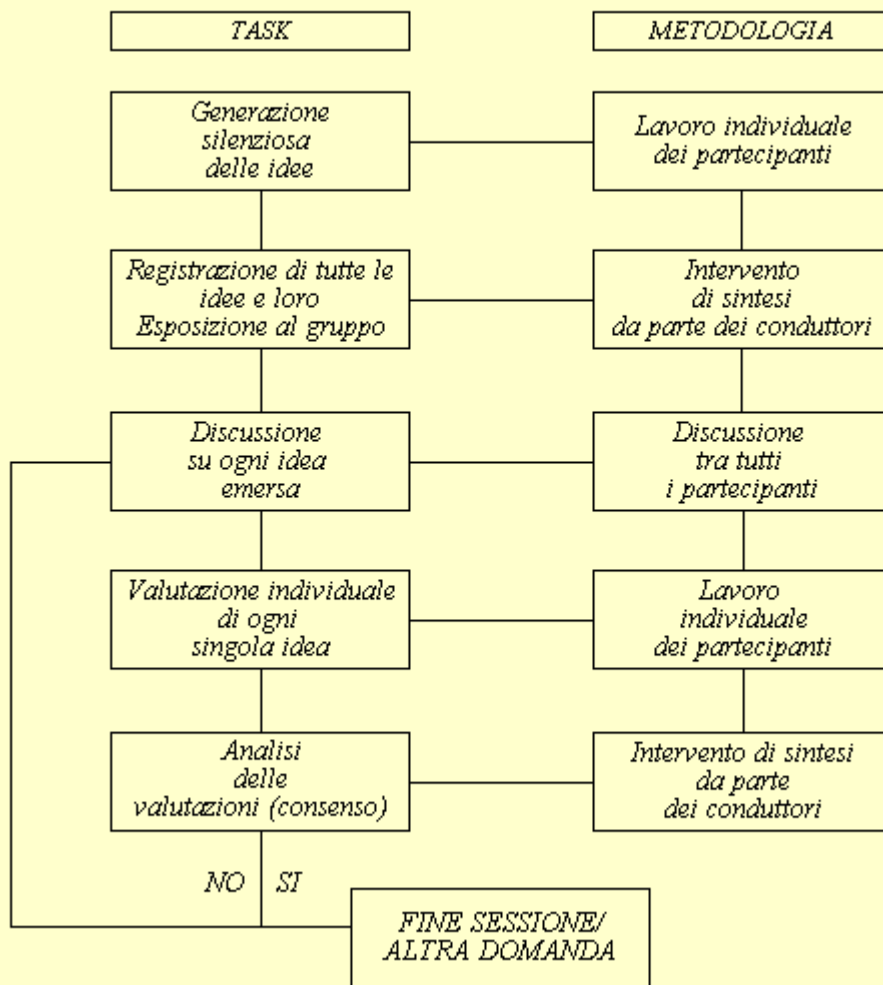
Ogni idea viene discussa dai componenti del gruppo. La conduzione strutturata della discussione permette ad ogni idea di ricevere la dovuta attenzione e chiarificazione evitando il rischio di rimanere intrappolati in discussioni senza fine su di un unico tema o poco centrate sul problema in esame. Per ogni singola idea si richiedono in questa fase elementi di chiarificazione, critica e supporto, prima di iniziare una valutazione sull'importanza e pertinenza delle varie idee.

Nel processo di valutazione ogni partecipante, indipendentemente e per iscritto, assegna delle priorità, valutando l'importanza relativa delle varie idee classificandole secondo una scala ordinale (di tipo Lickert o a punteggio vincolato).

4° fase (valutazione)

Successivamente, lo staff può predisporre delle elaborazioni matematiche sui punteggi, calcolando, ad esempio, la media delle valutazioni individuali.

PROCESSO-TIPO DI UNA RIUNIONE NGT



Per approfondimenti bibliografici

Bertin, G. *Decidere nel pubblico*, Milano, Etas Libri, 1985.

Delbecq, A.L.; Van den Ven, A.H.; Gustafson, D.H., *Group Techniques for Program Planning: a Guide to Nominal Group and Delphi Process*, Glenview, Scott & Foreman, 1975.

Linstone, H.; Turoff, M. (eds.), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Reading, Addison Wesley, 1975.

Niero, M., *Paradigmi e metodi di ricerca sociale. L'inchiesta, l'osservazione e il Delphi*, Vicenza, Edizioni Cooperativa Nuovo Progetto, 1988, pp. 197-242.

Id., *Metodi e tecniche di ricerca per il servizio sociale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.

Peronace, L. "Sistemi di previsione: il metodo delphi", in: *Impresa e società*, 22/1984, pp. 12-20.

Robertson, A., "La tecnica del gruppo nominale ed il metodo Delphi", in: Bertin, G.; Niero, M.; Ziglio, E. (a cura di), *Politiche di Welfare State e modelli decisionali*, Milano, Unicopli, 1983.

3.3 L'analisi del contenuto: l'Osservatorio della Stampa Locale

Come è stato più volte rilevato nel corso del manuale, i percorsi di osservazione attivati da un Osservatorio delle Povertà dovrebbero includere, come ambito di indagine e di rivelazione, anche la dimensione sociale e culturale, con particolare attenzione ai processi di produzione di idee, alla presenza di atteggiamenti diffusi, alle correnti di opinione pubblica, alle informazioni divulgate dai mezzi di comunicazione di massa. L'attenzione agli aspetti culturali del disagio può rivelarsi particolarmente utile, in quanto la diffusione e la persistenza di determinati fenomeni di emarginazione sociale derivano, in parte, dalla risposta socio-culturale espressa dalla comunità in termini di rifiuto/accoglienza, integrazione/espulsione.

Quindi, accanto agli approcci tradizionali di misurazione diretta dei fenomeni di povertà ed emarginazione che prevedono il ricorso a utenti, operatori e altri testimoni/esperti, è possibile avviare dei momenti di analisi e studio che si concentrino maggiormente verso la dimensione socio-culturale, con particolare attenzione agli aspetti che più direttamente sono collegati agli ambiti di interesse degli Osservatori della Povertà. Rientrano in questo campo le indagini socio-religiose, le rilevazioni condotte sugli atteggiamenti verso determinate "categorie" di soggetti sociali (immigrati, malati di Aids, nomadi ecc.), le analisi del contenuto dei mezzi di comunicazione di massa ecc.

Riguardo quest'ultimo ambito, un interessante esempio è costituito dall'Osservatorio sulla Stampa Locale attivato nel 1996 dal Centro culturale "F.L. Ferrari" di Modena con l'obiettivo di far riflettere i giornalisti sul loro lavoro, incoraggiando il miglioramento della qualità della loro professione, per far pensare i cittadini sulla condizione, sulla priorità e sui modi in cui la comunità locale parla di se stessa a se stessa, contribuendo a diffondere un atteggiamento di responsabilità e di attenzione nei confronti della città in cui si vive.

I compiti specifici di questo Osservatorio consistono nella produzione di analisi quantitative e qualitative degli articoli comparsi sulle pagine locali di tre diffusi quotidiani: *Gazzetta di Modena*, *L'Unità*, *Il Carlino Modena*. Per ogni articolo vengono rilevate le seguenti voci: data, testata di provenienza, dimensioni del pezzo (calcolate tenendo conto dell'area occupata compresi titolo e fotografie), numero di colonne, lunghezza del testo, presenza di immagini e della firma, ambito territoriale, argomento principale. Qualora presente viene inoltre specificato il tipo di disagio sociale trattato.

Nell'analisi qualitativa viene presa inoltre in considerazione la collocazione dell'articolo nell'intero quotidiano (prima pagina, pagine interne, ecc.), la sua posizione nella pagina stessa (apertura, taglio alto, medio o basso, spalla, ecc.), la tipologia dell'articolo (editoriale, inchiesta, articolo di cronaca bianca, nera, intervista, ecc.). L'analisi del contenuto prevede infine la rilevazione dell'esclusività o meno dell'articolo (la presenza sugli altri fogli locali di uno stesso avvenimento), l'analisi del titolo (referenziale, valutativo, emotivo, problematico, metaforico, allusivo) e dell'atteggiamento (neutro, negativo, positivo o ironico).

I dati così raccolti vengono quindi fatti confluire in un programma informatico, elaborato appositamente per l'Osservatorio, che permette di operare confronti e visualizzazioni, portando alla luce le più significative informazioni sulla distribuzione degli argomenti presenti, sugli spostamenti dell'attenzione nel breve e medio periodo, sulla differente visibilità delle varie categorie sociali, politiche ed economiche, sulle differenziazioni territoriali nel rapporto con gli organi di informazione.

Seguendo un percorso metodologico così delineato, l'Osservatorio rileva, tra l'altro, il peso e lo spazio che la stampa locale dedica agli argomenti di carattere sociale (il volontariato, il terzo settore), con particolare attenzione alla presenza di articoli e notizie riguardanti la Chiesa locale nelle sue diverse espressioni.

Per quanto riguarda i dati emersi dal monitoraggio condotto sugli articoli del 1998, l'argomento risultato maggiormente ricorrente è quello della "Sicurezza e criminalità". Si tratta di un'attenzione sempre motivata da fatti di cronaca o bisogna tener presenti anche altre variabili? Inoltre episodi di cronaca nera di pari gravità non rischiano di essere trattati in modo diverso (con maggiore o minore enfasi) a seconda del periodo in cui si verificano, creando un effetto di distorsione rispetto alla possibilità di comprensione da parte dei lettori? Si aggiunga che, analizzando trasversalmente i dati, è emerso non solo che l'attenzione ai temi sociali non appare sempre costante, ma che la principale fonte sul disagio risultano essere proprio le forze dell'ordine. Ciò significa, in altre parole, che il disagio fa notizia quando infrange la legge, mentre il mondo del volontariato e del terzo settore non riesce a proporre con continuità il proprio punto di vista, la propria chiave di lettura della società, faticando a proporre ai giornalisti notizie, storie e orientamenti in grado di rappresentare la società con maggiore completezza e adesione alla realtà.

Dati e osservazioni di questo tipo, emersi dal lavoro di analisi sulla stampa locale, vengono pubblicati periodicamente (ogni tre mesi) su "Note Modenesi", un aggiornamento del monitoraggio condotto dall'Osservatorio, e, a cadenza annuale, il centro "F.L. Ferrari" cura la pubblicazione di un rapporto di approfondimento corredato di dati, commenti, analisi e saggi monografici.

Scheda 4

Centri di ascolto e Osservatori delle povertà: come creare rete nel territorio

4.1. La storia dei Centri di Ascolto

4.2 Differenze di identità tra Centri di Ascolto e Osservatori delle Povertà

4.3 Ruoli diversi e possibili collaborazioni

4.1. La storia dei Centri di Ascolto

E' difficile individuare la data esatta della nascita dei primi Centri di Ascolto (CdA). Nel primo seminario sui CdA, promosso dalla Caritas Italiana nel 1984, si potè appurare che il 10% dei Centri rappresentati all'incontro era sorto tra il 1969 e il 1972. Questi, quindi, gli anni in cui si può far risalire la prima comparsa dei CdA.

Essi nascono prima della Caritas Italiana, negli anni in cui soffiava il vento del Concilio Ecumenico Vaticano II e si cercava di vivere le indicazioni della Gaudium et Spes: "Le gioie e le speranze, le tristezze e le angosce degli uomini di oggi, dei poveri soprattutto, sono pure le gioie e le speranze, le tristezze e le angosce dei discepoli di Cristo e non vi è nulla di genuinamente umano che non trovi eco nel loro cuore" (n. 1).

La Caritas Italiana, istituita nel luglio del 1971, è stata la principale cassa di risonanza, lo strumento moltiplicatore di questa realtà e l'organismo che ha maggiormente contribuito a mettere a fuoco le caratteristiche di questo nuovo servizio.

Purtroppo manca una documentazione completa dell'iter dei Centri di Ascolto all'interno della Chiesa e della società italiana.

Uno strumento prezioso è costituito dal Quaderno Caritas n. 22 su "I Centri di Ascolto", che raccoglie la prima ricerca sui CdA in Italia, in preparazione al seminario del 1984, che ha rappresentato il

primo tentativo di identificazione delle linee comuni di queste esperienze che nascevano a volte spontaneamente all'interno delle diocesi e delle parrocchie.

Dall'analisi della documentazione appare che le esigenze di partenza erano di due tipi:

- il bisogno di conoscere le povertà, i bisogni, i problemi, di conoscerli in termini personalizzati, nell'ambito di una relazione che consentisse un accompagnamento delle persone verso una situazione di autonomia;
- l'esigenza della comunità cristiana di conoscere in concreto le situazioni di povertà per svolgere il proprio servizio di animazione e di coinvolgimento.

Le finalità essenziali dei CdA venivano identificate nell'**ascolto** e nell'**orientamento**: la funzione dell'ascolto consiste in un colloquio che mette a suo agio l'interlocutore e tenta di comprendere la situazione globale e quella del contesto in cui vive la persona; l'orientamento o accompagnamento è la seconda fase del servizio in cui si cerca di indicare alla persona la struttura o il servizio presente nel territorio che sia adatto per la soluzione dei bisogni espressi.

Fin dall'inizio, però, i CdA si sono trovati di fronte alla carenza e inadeguatezza delle risposte sociali sia pubbliche che private sul territorio. Da questa constatazione sono nate due tendenze nei CdA: da una parte spingere la società civile a creare nuovi servizi in risposta ai bisogni, dall'altra affiancare ai CdA dei Centri di Prima Accoglienza per rispondere ai bisogni urgenti.

Un altro nodo evidenziato dal Seminario del 1984 era quello degli "operatori" impegnati all'interno dei CdA. Si mise in evidenza la necessità di un percorso formativo per aiutare gli operatori a disporre degli strumenti necessari per svolgere il loro servizio.

Un'altra intuizione fondante emersa dal Seminario è quella del rapporto tra CdA e comunità cristiana: il CdA è lo strumento della comunità cristiana per conoscere i poveri e per coinvolgere tutta la comunità cristiana e sociale nella soluzione dei loro bisogni.

Dal 1984 in poi i CdA si sono andati moltiplicando a livello di diocesi, di decanati, di parrocchie.

Nel 1991, in concomitanza dell'avvio del decennio consacrato al tema "Evangelizzazione e Testimonianza della Carità", si celebra il secondo Seminario sui CdA, da cui traspare il grande interesse per i CdA nelle Caritas diocesane, anche se con alcune sperequazioni territoriali: sono più numerosi al Nord rispetto al Sud. Ma soprattutto si evidenzia il fatto che le povertà si sono andate progressivamente allargando negli anni, creando alcuni CdA specializzati per alcuni tipi di povertà (immigrati, disagio giovanile, ecc.).

Dal Seminario non sono emerse novità sostanziali per quanto riguarda l'identità dei CdA, ma si sono approfondite, a partire dall'esperienza vissuta, le finalità essenziali; si è analizzato il rapporto con la comunità ecclesiale nelle varie dimensioni (diocesana, parrocchiale) e si è messo in evidenza il rapporto che si stabilisce tra l'Osservatorio delle povertà e i CdA, che possono assumere la funzione di "terminali", che forniscono dati qualificativi sulle povertà.

Si è, inoltre, chiarito il rapporto tra CdA e Caritas: il CdA è uno strumento, che non può sostituire né la Caritas nella sua funzione pedagogica, né la comunità cristiana nella responsabilità della testimonianza. E' la Caritas che aiuta la comunità a realizzare concretamente e in tutte le sue dimensioni (catechesi, liturgia, pastorale della famiglia...) la scelta preferenziale dei poveri (cfr. Italia Caritas n.6/1991 pp.7-12).

I CdA hanno continuato il loro cammino a diretto contatto con i poveri e gli emarginati sino al Convegno celebrato a Senigallia nel 1997, in cui i CdA hanno mostrato il volto della loro maturità. Si è notato, infatti, che la realtà dei CdA si moltiplica a livello nazionale e sta diventando una presenza

"capillare" in tutte le diocesi italiane. E' anche vero che molti CdA hanno pochi anni di vita, mentre altri sono ancora in fase di costituzione e quindi non hanno il cammino di quasi un ventennio dei primi CdA nati nelle grandi Diocesi come Roma, Milano, Torino ecc.. Questo elemento crea difficoltà e ricchezza insieme, come si può notare dalla lettura delle relazioni del Convegno e delle sintesi dei lavori di gruppo, pubblicate in Italia Caritas Documentazione n. 1/ 1998 "I colori dell'incontro. Atti del Convegno Centri di ascolto, Senigallia, 9-11 maggio 1997".

Dal Convegno è emersa la necessità di operare un monitoraggio dei CdA in Italia, offrire occasioni di scambio di esperienze e organizzare momenti di confronto e verifica a livelli diversi (nazionale o regionale) a tappe più ravvicinate.

4.2 Differenze di identità tra Centri di Ascolto e Osservatori delle Povertà

E' rilevabile un'insufficiente chiarezza, in molte diocesi, tra funzioni e ruoli dei CdA e degli Osservatori delle Povertà. Spesso si usa con molta disinvoltura un termine o l'altro, mentre in realtà si tratta di strutture con finalità diverse e alcune caratteristiche comuni.

Come è stato chiarito a più riprese, in diverse occasioni di confronto ed una serie di pubblicazioni della Caritas Italiana, i CdA dovrebbero caratterizzarsi come strumenti operativi, espressione della comunità cristiana locale, rivolti alle persone come prima risposta ai loro bisogni di orientamento, di ascolto e di accoglienza. I CdA costituiscono un luogo di accoglienza, filtro, indirizzo, distribuzione di informazioni, presa in carico dei bisogni individuali delle persone, degli utili punti di riferimento e di orientamento delle persone in difficoltà, caratterizzandosi allo stesso tempo nelle vesti di "stimolo", diretto a favorire esperienze di accoglienza o di aiuto concreto nella chiesa locale.

L'Osservatorio delle Povertà, costituisce invece uno strumento di lettura/interpretazione della realtà al servizio di tutta la pastorale diocesana, per osservare, comunicare e coinvolgere il territorio sul tema della povertà e dell'emarginazione sociale. Per sua natura, lo strumento dell'Osservatorio non è rivolto ad una finalità di assistenza diretta nei confronti delle persone e delle famiglie, ma si colloca su di un livello superiore di studio e osservazione della realtà concreta.

Oltre a questi aspetti di differenza, vanno comunque ricordati alcuni punti e aspetti in comune tra i due organismi:

- a. espressione della comunità cristiana;
- b. radicamento sul territorio;
- c. attenzione alla centralità della persona e alla dimensione della promozione umana.

4.3 Ruoli diversi e possibili collaborazioni

Una volta definite le singole identità dei due organismi, è necessario soffermarsi sull'utilità della collaborazione degli Osservatori con i CdA, e ad alcune possibili piste di lavoro comune.

Nella maggior parte dei casi, il Centro di Ascolto è considerato, nell'ottica del lavoro di osservazione, come una semplice fonte di dati e informazioni, tralasciando tutta la dimensione del coinvolgimento, della progettazione comune, dell'osservazione congiunta di una realtà in continuo mutamento.

A questo riguardo, da un punto di vista metodologico, i centri di ascolto possono rivelarsi particolarmente utili nella costruzione di strumenti di rilevazione-dati sulla povertà. In alcuni contesti locali, è stato avviato un proficuo lavoro di collaborazione tra "osservatori" e "operatori", rivolto a dotare questi ultimi di strumenti in grado di qualificare meglio l'attività svolta a contatto con gli

utenti, promuovendo tra gli operatori dei Centri di Ascolto una maggiore consapevolezza sull'utilità della raccolta e analisi dei dati, sensibilizzando gli stessi sulla necessità di fornire dati e informazioni ai ricercatori dell'Osservatorio.

Ad esempio, l'attività congiunta di operatori, volontari e ricercatori, condotta da alcuni anni presso i Centri di Ascolto e l'Osservatorio interdiocesano delle Povertà di Carpi-Modena, ha consentito di giungere alla definizione di una scheda di registrazione dati da utilizzare nei colloqui con gli utenti; si è predisposto un software, oggi alla seconda versione, che consente non solo il caricamento dati, ma anche una rapida consultazione dell'archivio degli utenti, degli interventi condotti, dei bisogni soddisfatti.

Gli operatori dei CdA possono inoltre essere coinvolti in ricerche e rilevazioni sul campo, secondo diverse modalità:

- raccolta di dati relativi agli utenti Caritas;
- redazione comune di schede di rilevazione, utili sia per l'osservazione dei dati che per l'attività degli operatori;
- compilazione e restituzione di schede di rilevazione predisposte dalla Caritas diocesana o nazionale.
- organizzazione di lavori di gruppo e di momenti seminariali, sulle cause dei problemi sociali e sugli aspetti metodologici legati alla rilevazione dei dati.

In altri casi, è possibile coinvolgere gli operatori dei CdA in percorsi comuni di definizione di interventi e politiche sociali.

A questo riguardo, non mancano interessanti esperienze di collaborazione tra i centri di ascolto e le amministrazioni locali, sotto diverse dimensioni di collaborazione. Per la loro attività in "prima linea" nelle situazioni "reali" di povertà e disagio sociale, i CdA sono in grado di fornire un supporto informativo e propositivo agli operatori pubblici e privati del settore socio-assistenziale, nonché agli amministratori locali, stimolando la riflessione ed il confronto sui problemi dell'emarginazione, della povertà, sulle problematiche emergenti, sulle situazioni di disagio non coperte dai servizi.

la caritas	centro di ascolto	osservatorio permanente
IDENTITA'		
La Caritas è l'organo pastorale creato dai vescovi per sensibilizzare e coinvolgere l'intera comunità cristiana, affinché venga realizzata una testimonianza di carità al suo interno e sul territorio in cui essa opera quotidianamente.	Il Centro di Ascolto è l'emanazione della comunità cristiana, inteso come punto di riferimento e di orientamento per le persone in difficoltà. Qui esse possono trovare l'accoglienza e l'aiuto concreto della comunità.	L'Osservatorio Permanente, strumento pastorale di lettura della realtà, è un "metodo" di osservazione della realtà territoriale, atto a studiare le povertà vecchie e nuove. E' "permanente", perché aggiorna, continuamente la sua indagine.
FINALITA'		
La Caritas si propone innanzitutto, di promuovere un'opera di sensibilizzazione della comunità cristiana: ciò è reso possibile dagli strumenti in suo	Il Centro di Ascolto è un'antenna dei bisogni emergenti del territorio <i>attraverso l'ascolto diretto delle persone in difficoltà</i> e la risposta qualitativa alle singole	L'Osservatorio Permanente rileva i bisogni presenti sul territorio attraverso questionari, griglie per interviste libere, schede di rilevazione, scambi di dati con altri Enti o Servizi attivati, per fornire informazioni agli uffici pastorali.

possesso, quali in Centro di Ascolto, l'Osservatorio, le Commissioni di studio, ecc.	necessità.	
COMPETENZE		
La Caritas ha una funzione " <i>essenzialmente pedagogica</i> ", essendo uno strumento educativo in ordine alla carità.	Il Centro di Ascolto è, invece, uno strumento operativo in ordine alla conoscenza e alla prima risposta ai bisogni, grazie alle sue specifiche funzioni di ascolto, presa in carico ed orientamento.	L'Osservatorio Permanente rileva in modo regolare, competente e sistematico i bisogni e le risorse presenti sul territorio, per offrire alla comunità ecclesiale elementi per un'azione pastorale più attenta e più accogliente verso i poveri, gli emarginati, le persone in difficoltà.
COORDINAMENTO		
La Caritas cura il coordinamento delle iniziative delle opere caritative di ispirazione cristiana, fungendo da coscienza critica e da punto di coagulo.	Il Centro di Ascolto si collega in modo organico alle altre realtà sociali e caritative del territorio, per svolgere meglio la propria attività in ordine alla soluzione delle situazioni di bisogno.	L'Osservatorio Permanente costituisce una rete di rapporti finalizzati all'ottenimento di informazioni, collegandosi con tutti i possibili referenti territoriali.
RUOLO		
La Caritas è normalmente una Commissione che fa riferimento specifico al Consiglio Pastorale e non è invece, un gruppo di volontariato e neppure ha un titolo per essere considerata o appellata come "associazione"	Il Centro di Ascolto è un gruppo di volontariato al quale possono collaborare operatori professionali, può costituirsi giuridicamente anche nella forma di associazione.	L'Osservatorio Permanente si avvale di una équipe eterogenea di persone dotate di competenze differenziate, che si assumono la responsabilità di leggere il territorio in un'ottica di bisogno e di risorse.

Scheda 5

Il trattamento dei dati personali. Come garantire il diritto alla privacy

5.1 Le parole –chiave della legge

5.2 Obblighi previsti dalle legge e relative sanzioni

5.3 Cosa deve fare un Osservatorio delle Povertà

Il 31 dicembre 1996 il Parlamento italiano ha definitivamente approvato la legge n.675 sul "trattamento dei dati personali", più comunemente nota come "legge sulla privacy".

Questa normativa regola il trattamento dei dati relativi a persone fisiche o persone giuridiche effettuato con o senza l'ausilio di strumenti informatici, al fine di garantire che il trattamento dei dati

personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità delle persone fisiche, nonché dei diritti delle persone giuridiche, enti od associazioni (**v.art.1 comma 1**)

E' quindi abbastanza intuibile che l'attività degli osservatori delle povertà e, soprattutto, dei punti di osservazione ad essi collegati non può ignorare gli obblighi previsti da questa legge, dal momento che i dati da essi trattati ed elaborati si riferiscono normalmente sia a persone che a servizi configurati giuridicamente.

5.1 Le parole –chiave della legge

Per poter comprendere in quale modo gli osservatori e i punti di osservazione collegati siano interessati dall'applicazione di questa normativa, è bene innanzitutto esaminare brevemente i concetti fondamentali (le "parole-chiave") della legge.

Nelle prossime pagine, di seguito alla spiegazione del significato di ciascuna parola-chiave, sono riportate alcune osservazioni riguardo le implicazioni relative all'attività degli Osservatori delle Povertà.

Dato personale: qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale (*es: dati sulle persone raccolti presso i centri di ascolto, dati sui servizi del territorio*); (**v.art.1 comma 2**)

Dato sensibile: dato personale idoneo a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché ogni dato personale idoneo a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (*es: i dati sulla nazionalità o sulle etnie, sulla religione, sulle malattie, ecc. raccolti presso i centri di ascolto*). I dati sensibili possono essere oggetto di trattamento solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante. (**v.art. 22 commi 1 e 2**)

Il trattamento dei dati sensibili senza l'autorizzazione del Garante è punito con la reclusione da tre mesi a due anni. (**v.art.37**)

Ai dati che possono rivelare lo **stato di salute** dell'interessato è riservata un'attenzione particolare (**v.art.23**)

La legge prevede in proposito una serie di norme particolari:

- gli esercenti le professioni sanitarie e gli organismi sanitari pubblici possono trattare i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute (**v.art.23**) anche senza l'autorizzazione del Garante, limitatamente ai dati e alle operazioni indispensabili per il perseguimento di finalità di tutela dell'incolumità fisica e della salute dell'interessato.
- se le medesime finalità riguardano un terzo o la collettività, in mancanza del consenso dell'interessato, il trattamento può avvenire previa autorizzazione del Garante. Tale autorizzazione è rilasciata, salvi i casi di particolare urgenza, sentito il Consiglio superiore di sanità. E' vietata la comunicazione dei dati ottenuti oltre i limiti fissati con l'autorizzazione.
- i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute possono essere resi noti all'interessato solo per il tramite di un medico designato dall'interessato o dal titolare.
- la diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute è vietata, salvo nel caso in cui sia necessaria per finalità di prevenzione, accertamento o repressione dei reati, con l'osservanza delle norme che regolano la materia.

- la violazione delle disposizioni relative al trattamento dei dati sullo stato di salute è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire tre milioni. (v.art.39)

Banca di dati: qualsiasi complesso di dati personali, ripartito in una o più unità dislocate in uno o più siti, organizzato secondo una pluralità di criteri determinati tali da facilitarne il trattamento (*es: archivi cartacei o database informatici sugli utenti e sui servizi*); (v.art.1 comma 2)

Trattamento: qualunque operazione o complesso di operazioni, svolti con o senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati (*es: schedatura cartacea o informatica, elaborazione di statistiche e rapporti di attività, trasmissione di dati dai centri di ascolto all'osservatorio*); (v.art.1 comma 2)

Interessato: la persona fisica, la persona giuridica, l'ente o l'associazione cui si riferiscono i dati personali (*es: gli utenti dei centri di ascolto, i servizi censiti dall'osservatorio*); (v.art.1 comma 2)

Titolare: la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono le decisioni in ordine alle finalità ed alle modalità del trattamento di dati personali, ivi compreso il profilo della sicurezza. (v.art.1 comma 2)

In ogni caso, sembra più opportuno che il titolare faccia riferimento ad una personalità giuridica (*secondo questa interpretazione, il titolare dei dati potrebbe essere la diocesi, il vescovo, il centro d'ascolto se costituito giuridicamente, la parrocchia – non potrebbe essere la Caritas diocesana o il suo direttore, a meno che non ci sia una delega specifica in tal senso da parte del vescovo*).

Responsabile: la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali (*es: qualunque persona o ente designato per iscritto dal titolare*); (v.art.1 comma 2)

Il responsabile deve essere scelto tra soggetti che per esperienza, capacità ed affidabilità forniscono idonea garanzia del pieno rispetto delle disposizioni vigenti in materia di trattamento, compreso il profilo relativo alla sicurezza. (v.art.8)

Il responsabile procede al trattamento attenendosi alle istruzioni impartite dal titolare il quale, anche tramite verifiche periodiche, vigila sulla puntuale osservanza delle disposizioni di legge e delle proprie istruzioni.

I compiti affidati al responsabile devono essere analiticamente specificati per iscritto.

Ove necessario, per esigenze organizzative, possono essere designati responsabili più soggetti, anche mediante suddivisione di compiti.

A questo fine è necessario che il titolare (direttamente o tramite persone appositamente incaricate) effettui preliminarmente un censimento di tutti i dati che vengono trattati nella struttura che vi fa riferimento.

Anche una struttura esterna può essere nominata responsabile del trattamento. In questo caso va stipulata una convenzione precisando per iscritto gli obblighi cui è sottoposta. E' comunque bene che il titolare che decide di avvalersi di questa possibilità si assuma l'onere di controllare (direttamente o attraverso propri specifici incaricati) che il trattamento dei dati avvenga secondo la legge (con ispezioni, controlli a campione, ecc.)

Incaricati: persone fisiche, che devono elaborare i dati personali ai quali hanno accesso attenendosi alle istruzioni del titolare o del responsabile (*es: gli operatori dei centri di ascolto, i collaboratori dell'osservatorio*) (v.art.8)

Sono persone normalmente legate da rapporto di dipendenza (*nel caso degli osservatori e delle strutture collegate possono essere anche volontari*)

Gli incaricati devono essere nominati dal titolare ed essere messi a conoscenza delle operazioni connesse al trattamento dei dati (va elaborato e consegnato loro un mansionario dettagliato)

Garante: è l'autorità istituita per la protezione dei dati personali. (v.art.30)

E' un organo collegiale costituito da quattro membri, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. Essi eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. I membri sono scelti tra persone che assicurino indipendenza e che siano esperti di riconosciuta competenza nelle materie del diritto o dell'informatica, garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni.

Il presidente e i membri durano in carica quattro anni e non possono essere confermati per più di una volta; per tutta la durata dell'incarico il presidente e i membri non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive.

Il Garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

I suoi compiti sono i seguenti: (v.art.31)

- istituire e tenere un registro generale dei trattamenti sulla base delle notificazioni ricevute;
- controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto delle norme di legge e di regolamento e in conformità alla notificazione;
- segnalare ai relativi titolari o responsabili le modificazioni opportune al fine di rendere il trattamento conforme alle disposizioni vigenti;
- ricevere le segnalazioni ed i reclami degli interessati o delle associazioni che li rappresentano, relativi ad inosservanze di legge o di regolamento, e provvedere sui ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 29;
- adottare i provvedimenti previsti dalla legge o dai regolamenti;
- vigilare sui casi di cessazione, per qualsiasi causa, di un trattamento;
- denunciare i fatti configurabili come reati perseguibili d'ufficio, dei quali viene a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni;
- promuovere nell'ambito delle categorie interessate, nell'osservanza del principio di rappresentatività, la sottoscrizione di codici di deontologia e di buona condotta per determinati settori, verificarne la conformità alle leggi e ai regolamenti anche attraverso l'esame di osservazioni di soggetti interessati e contribuire a garantirne la diffusione e il rispetto;
- curare la conoscenza tra il pubblico delle norme che regolano la materia e delle relative finalità, nonché delle misure di sicurezza dei dati di cui all'articolo 15;
- vietare, in tutto o in parte, il trattamento dei dati o disporre il blocco quando, in considerazione della natura dei dati o, comunque, delle modalità del trattamento o degli effetti che esso può determinare, vi è il concreto rischio del verificarsi di un pregiudizio rilevante per uno o più interessati;
- segnalare al Governo l'opportunità di provvedimenti normativi richiesti dall'evoluzione del settore;
- predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della presente legge, che è trasmessa al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce;
- curare l'attività di assistenza indicata nel capitolo IV della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 e resa esecutiva con legge 21 febbraio 1989, n. 98, quale autorità designata ai fini della cooperazione tra Stati ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione medesima;

- esercitare il controllo sui trattamenti di cui all'articolo 4 e verificare, anche su richiesta dell'interessato, se rispondono ai requisiti stabiliti dalla legge o dai regolamenti.

Per l'espletamento dei propri compiti il Garante può richiedere al responsabile, al titolare, all'interessato o anche a terzi di fornire informazioni e di esibire documenti. Inoltre il Garante, qualora ne ricorra la necessità ai fini del controllo del rispetto delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali, può disporre accessi alle banche di dati o altre ispezioni e verifiche nei luoghi ove si svolge il trattamento o nei quali occorre effettuare rilevazioni comunque utili al medesimo controllo, avvalendosi, ove necessario, della collaborazione di altri organi dello Stato. (v.art.32)

Comunicazione: dare conoscenza dei dati personali a uno o più soggetti determinati diversi dall'interessato, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione (*es: la trasmissione dei dati degli utenti dei centri d'ascolto all'osservatorio diocesano*) (v.art.1 comma 2)

Non si considera comunicazione la conoscenza dei dati personali da parte delle persone incaricate per iscritto di compiere le operazioni del trattamento dal titolare o dal responsabile e che operano sotto la loro diretta autorità. (v.art.19)

Diffusione: dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione; (v.art.1 comma 2)

Dato anonimo: il dato che in origine, o a seguito di trattamento, non può essere associato ad un interessato identificato o identificabile (*es: dati personali resi anonimi, attraverso un codice o senza di esso*); (v.art.1 comma 2)

Blocco: la conservazione di dati personali con sospensione temporanea di ogni altra operazione del trattamento; (v.art.1 comma 2).

5.2 Obblighi previsti dalle legge e relative sanzioni

Notificazione (v.art.7)

Il titolare che intenda procedere ad un trattamento di dati personali soggetto al campo di applicazione della presente legge è tenuto a darne notificazione al Garante.

La notificazione va effettuata preventivamente ed una sola volta, a mezzo di lettera raccomandata ovvero con altro mezzo idoneo a certificarne la ricezione, a prescindere dal numero delle operazioni da svolgere, nonché dalla durata del trattamento e può riguardare uno o più trattamenti con finalità correlate.

La notificazione va sottoscritta dal notificante e dal responsabile del trattamento e deve contenere le seguenti informazioni:

- a. il nome, la denominazione o la ragione sociale e il domicilio, la residenza o la sede del titolare;
- b. le finalità e modalità del trattamento;
- c. la natura dei dati, il luogo ove sono custoditi e le categorie di interessati cui i dati si riferiscono;
- d. l'ambito di comunicazione e di diffusione dei dati;
- e. i trasferimenti di dati previsti verso Paesi non appartenenti all'Unione europea o, qualora riguardino alcuni dei dati di cui agli articoli 22 e 24, fuori del territorio nazionale;
- f. una descrizione generale che permetta di valutare l'adeguatezza delle misure tecniche ed organizzative adottate per la sicurezza dei dati;

- g. l'indicazione della banca di dati o delle banche di dati cui si riferisce il trattamento, nonché l'eventuale connessione con altri trattamenti o banche di dati, anche fuori del territorio nazionale;
- h. il nome, la denominazione o la ragione sociale e il domicilio, la residenza o la sede del responsabile; in mancanza di tale indicazione si considera responsabile il notificante;
- i. la qualità e la legittimazione del notificante.

Se muta almeno uno di questi elementi si deve procedere ad una nuova notificazione, che deve precedere l'effettuazione della variazione.

Il trattamento nonché la cessazione del trattamento di dati concernenti persone giuridiche, enti o associazioni non sono soggetti a notificazione. (v.art.26)

Omessa o infedele notificazione (v.art.34)

Chiunque, essendovi tenuto, non provvede a questa notificazione, o indica in essa notizie incomplete o non rispondenti al vero, è punito con la reclusione da tre mesi a due anni.

Modalità di raccolta e requisiti dei dati personali (v.art.9)

I dati personali oggetto di trattamento devono essere:

- a. trattati in modo lecito e secondo correttezza;
- b. raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini non incompatibili con tali scopi;
- c. esatti e, se necessario, aggiornati;
- d. pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati;
- e. conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati.

Informazioni rese al momento della raccolta (v.art.10)

La legge prevede che l'interessato o la persona presso la quale sono raccolti i dati personali devono essere previamente informati oralmente o per iscritto circa:

- a. le finalità e le modalità del trattamento cui sono destinati i dati;
- b. la natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati;
- c. le conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere;
- d. i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i dati possono essere comunicati e l'ambito di diffusione dei dati medesimi;
- e. i propri diritti (v.art.13);
- f. il nome, la denominazione o la ragione sociale e il domicilio, la residenza o la sede del titolare e, se designato, del responsabile.

In ogni caso, onde evitare possibili contestazioni, è preferibile che tali informazioni vengano rese per iscritto.

La violazione delle disposizioni relative all'articolo in oggetto è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire tre milioni.

Consenso dell'interessato (v.art.11)

Il trattamento di dati personali da parte di privati o di enti pubblici economici è ammesso solo con il consenso espresso dell'interessato.

Il consenso può riguardare l'intero trattamento ovvero una o più operazioni dello stesso.

La legge precisa che il consenso è validamente prestato solo se è espresso liberamente, e in forma specifica e documentata per iscritto, e se sono state rese all'interessato le informazioni illustrate al punto precedente (v.art.10).

Interpretando la legge alla lettera, ciò può significare che per ottenere il consenso al trattamento dei dati si può evitare di chiedere la firma (*ad esempio: si può anche scrivere su un registro "data informativa, registrato consenso"*).

Il consenso in forma scritta è obbligatorio solo nel caso dei dati sensibili (v.art.22 comma 1).

Anche in questo caso, al fine di evitare possibili contestazioni, è preferibile ottenere il consenso sempre in forma scritta.

Casi di esclusione del consenso (v.art.12)

Il consenso dell'interessato non è richiesto in alcuni casi, in particolare quando il trattamento dei dati:

- è finalizzato unicamente a scopi di ricerca scientifica o di statistica e si tratta di dati anonimi (*i dati utilizzati dagli osservatori delle povertà dovrebbero essere tutti resi anonimi*);
- è necessario per la salvaguardia della vita o dell'incolumità fisica dell'interessato o di un terzo, nel caso in cui l'interessato non può prestare il proprio consenso per impossibilità fisica, per incapacità di agire o per incapacità di intendere o di volere (*es: dati personali rilevati presso strutture sanitarie – ambulatori, centri di pronto soccorso, ecc. - collegati con gli osservatori delle povertà*);

Diritti dell'interessato (v.art.13)

In relazione al trattamento di dati personali, l'interessato può esercitare i seguenti diritti:

- a. conoscere, mediante accesso gratuito al registro generale dei trattamenti istituito dal Garante (v.art.31 comma 1) l'esistenza di trattamenti di dati che possono riguardarlo;
- b. essere informato sulla notificazione resa al Garante dal titolare del trattamento (v.art.7 comma 4);
- c. ottenere senza ritardo, da parte del titolare o del responsabile:
 1. la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la comunicazione in forma intellegibile dei medesimi dati e della loro origine, nonché della logica e delle finalità su cui si basa il trattamento; la richiesta può essere rinnovata, salva l'esistenza di giustificati motivi, con intervallo non minore di novanta giorni;
 2. la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati;
 3. l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, qualora vi abbia interesse, l'integrazione dei dati;
 4. l'attestazione che le operazioni di cui ai numeri 2) e 3) sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si riveli impossibile o comporti un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato;
- d. di opporsi, in tutto o in parte, per motivi legittimi, al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta;
- e. di opporsi, in tutto o in parte, al trattamento di dati personali che lo riguardano, previsto a fini di informazioni commerciali o di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale interattiva e di essere informato dal titolare, non oltre il momento in cui i dati sono comunicati o diffusi, della possibilità di esercitare gratuitamente tale diritto.

Per esercitare tali diritti, l'interessato può conferire, per iscritto, delega o procura a persone fisiche o ad associazioni.

Tutela dei diritti (v.art.29)

I diritti esposti al punto precedente, possono essere fatti valere dinanzi all'autorità giudiziaria o con ricorso al Garante.

Chiunque, essendovi tenuto, non osserva i provvedimenti adottati dal Garante relativi alla tutela dei diritti è punito con la reclusione da tre mesi a due anni. (v.art.37)

Sicurezza dei dati (v.art.15)

I dati personali oggetto di trattamento devono essere custoditi e controllati, anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento, in modo da ridurre al minimo, mediante l'adozione di idonee e preventive misure di sicurezza, i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta.

Omessa adozione di misure necessarie alla sicurezza dei dati (v.art.36)

Chiunque, essendovi tenuto, omette di adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza dei dati personali, in violazione delle disposizioni dei regolamenti (v.art.15 commi 2 e 3), è punito con la reclusione sino ad un anno. Se dal fatto deriva qualche forma di danno, la pena è della reclusione da due mesi a due anni.

Se il fatto è commesso per colpa si applica la reclusione fino ad un anno.

Requisiti per la comunicazione e la diffusione dei dati (v.art.20)

La comunicazione e la diffusione dei dati personali da parte di privati e di enti pubblici economici sono ammesse:

- con il consenso espresso dell'interessato;
- se i dati provengono da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque, fermi restando i limiti e le modalità che le leggi e i regolamenti stabiliscono per la loro conoscibilità e pubblicità;
- in adempimento di un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria;
- qualora siano necessarie per la salvaguardia della vita o dell'incolumità fisica dell'interessato o di un terzo, nel caso in cui l'interessato non può prestare il proprio consenso per impossibilità fisica, per incapacità di agire o per incapacità di intendere o di volere.

Divieto di comunicazione e diffusione (v.art.21)

Sono vietate la comunicazione e la diffusione di dati personali per finalità diverse da quelle indicate nella notificazione al Garante (v.art.7).

Sono altresì vietate la comunicazione e la diffusione di dati personali dei quali sia stata ordinata la cancellazione, ovvero quando sia decorso il periodo di tempo indicato nell'art.9 comma 1 lettera e (*conservazione in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati*).

Il Garante può vietare la diffusione di taluno dei dati relativi a singoli soggetti, od a categorie di soggetti, quando la diffusione si pone in contrasto con rilevanti interessi della collettività.

La comunicazione e la diffusione dei dati sono comunque permesse qualora siano necessarie per finalità di ricerca scientifica o di statistica e si tratti di dati anonimi;

Cessazione del trattamento dei dati (v.art.16)

In caso di cessazione, per qualsiasi causa, del trattamento dei dati, il titolare deve notificare preventivamente al Garante la loro destinazione.

I dati possono essere:

- a. distrutti;
- b. ceduti ad altro titolare, purché destinati ad un trattamento per finalità analoghe agli scopi per i quali i dati sono raccolti;
- c. conservati per fini esclusivamente personali e non destinati ad una comunicazione sistematica o alla diffusione.

La cessione dei dati in violazione di quanto previsto dalla lettera b) del comma 2 dell'art. 16 o di altre disposizioni di legge in materia di trattamento dei dati personali è nulla ed è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire un milione a lire sei milioni.

Per la mancata notificazione di cessazione del trattamento è prevista la reclusione fino ad un anno. (v.art.34)

Trattamento illecito di dati personali (v.art.35)

Chiunque procede al trattamento di dati personali in violazione di quanto disposto dagli articoli 11 (consenso dell'interessato), 20 (requisiti per la comunicazione e la diffusione dei dati) e 27 (trattamento da parte di soggetti pubblici) al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, è punito con la reclusione sino a due anni o, se il fatto consiste nella comunicazione o diffusione, con la reclusione da tre mesi a due anni.

Chiunque comunica o diffonde dati personali in violazione di quanto disposto dagli articoli 21 (divieto di comunicazione e diffusione), 22 (trattamento dei dati sensibili), 23 (trattamento dei dati inerenti alla salute) e 24 (trattamento dei dati relativi ai provvedimenti di cui all'articolo 686 del codice di procedura penale), ovvero del divieto di cui all'articolo 28, comma 3 (trasferimento di dati personali all'estero), al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, è punito con la reclusione da tre mesi a due anni.

Pena accessoria (v.art.38)

La condanna per uno dei reati contemplati dalla presente legge comporta la pubblicazione della sentenza.

Altre sanzioni amministrative (v.art.39)

Altre sanzioni, di tipo amministrativo, sono previste per la violazione delle disposizioni contenute negli articoli 29 (tutela dei diritti dell'interessato) e 32 (accertamenti e controlli).

Per i dettagli, vedere direttamente il testo della legge.

5.3 Cosa deve fare un Osservatorio delle Povertà

Considerato quanto esposto fino ad ora, viene di seguito fornito l'elenco delle operazioni che un osservatorio delle povertà deve effettuare dal momento in cui decide di intraprendere una qualunque attività di trattamento di dati personali, secondo quanto previsto dalla legge n.675:

1. identificare il titolare dei dati;
2. effettuare un censimento (*da parte del titolare*) di tutti i trattamenti che vengono effettuati nella struttura (nelle strutture) che vi fa (fanno) riferimento;
3. nominare il responsabile (o dei responsabili) dei dati (*da parte del titolare*);
4. dare notificazione al Garante (*da parte del titolare*);
5. nominare degli incaricati (*da parte del titolare*);
6. rendere anonimi i dati personali laddove non è necessario identificare le persone interessate (*da parte del titolare o del responsabile*);
7. predisporre le informative per gli interessati (*da parte del titolare o del responsabile - v.fac-simile nella circolare alle Caritas diocesane n.14/c del 28.7.1998*);
8. identificare i dati per i quali è necessario chiedere il consenso al trattamento (*da parte del titolare o del responsabile*);
9. predisporre la modulistica per l'acquisizione del consenso da parte degli interessati (*da parte del titolare o del responsabile - v.fac-simile nella circolare alle Caritas diocesane n.14/c del 28.7.1998*);
10. provvedere alle misure per la custodia ed il controllo dei dati (*da parte del titolare o del responsabile*);
11. in caso di cessazione del trattamento dei dati, notificare preventivamente al Garante la loro destinazione (*da parte del titolare*).

Per quanto riguarda il trattamento dei dati sensibili, il Garante ha provveduto a far pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale n.279 del 29.11.1997 due "autorizzazioni-tipo" (rispettivamente la "Autorizzazione n.2/1997 al trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale" del 27.11.1997 e la "Autorizzazione n.3/1997 al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni" del 28.11.1997), delle quali è stata data notizia alle Caritas diocesane attraverso "Informacaritas" n.1/98 del 1.1.1998.

In base ad esse, le Caritas diocesane e le strutture collegate possono ritenersi esonerate dalla richiesta di autorizzazione al Garante per il trattamento dei dati sensibili.

Tali autorizzazioni hanno tuttavia efficacia temporanea in quanto esse vengono rinnovate ogni 12 mesi. Attualmente sono valide fino al 30 settembre del 2000.