

# Indice

- p. 11 Prefazione di Michel Roy  
15 Abbreviazioni e sigle  
17 Introduzione
- Aspetto storico. Com'è nata la Caritas?*  
Prima parte
- 25 Premessa
- 29 Capitolo 1  
*Le origini della Caritas Internationalis*  
1.1. I primi passi in area tedesca ed elvetica, 34  
1.2. L'iniziativa francese, 36  
1.3. Nasce l'attuale Caritas Internationalis, 39
- 47 Capitolo 2  
*Dall'opera pontificia alla Caritas Italiana*  
2.1. Un aiuto ai profughi e ai reduci, 50  
2.2. La Pontificia Opera di Assistenza, 52  
2.3. La complessa istituzione della Caritas, 57
- 65 Capitolo 3  
*Nasce la Caritas diocesana novarese*  
3.1. ODA e ONARMO nella diocesi di Novara, 68  
3.2. Un ufficio per la pastorale caritativa, 73

*Aspetto giuridico. Che cos'è una Caritas?*

Seconda parte

p. 85 Premessa

89 Capitolo 4

*La Caritas Internationalis*

- 4.1. Lo statuto di ONG confessionale, 90
- 4.2. Il processo di istituzionalizzazione, 96
- 4.3. La personalità giuridica canonica pubblica, 101
- 4.4. Il recente processo di assimilazione, 106
- 4.5. L'attuale organigramma, 113

119 Capitolo 5

*Alcune Caritas nazionali*

- 5.1. La Caritas Italiana, una "fondazione di religione", 120
- 5.2. Il Secours Catholique, un'associazione "laica", 131
- 5.3. La Caritas Algeria, una presenza ecclesiale, 138
- 5.4. La Caritas Mauritania, una solida ONG, 146

153 Capitolo 6

*Tre Caritas diocesane*

- 6.1. Finalità e struttura della Caritas novarese, 158
- 6.2. La "presidenza naturale" delle Caritas diocesane, 165
- 6.3. Da ufficio di curia a sistema, 171

*Aspetto socio-pastorale. Come funziona una Caritas?*

Terza parte

183 Premessa

187 Capitolo 7

*La Caritas, secondo alcuni protagonisti*

- 7.1. Sull'identità della Caritas, 189
- 7.2. Sulla relazione con la Chiesa cattolica, 192

- 7.3. Sul rapporto con la società civile e le autorità, 195
  - 7.4. Sull'appartenenza alla confederazione internazionale, 199
  - 7.5. Sull'efficacia e sulle potenzialità della Caritas, 202
- p. 211    Capitolo 8  
*Un modello di simulazione dinamica*
- 8.1. I parametri di valutazione, 212
  - 8.2. Il software di analisi, 215
  - 8.3. Struttura e funzioni del modello, 219
  - 8.4. I risultati della simulazione, 225
- 231    Capitolo 9  
*Diversi organismi per un'unica missione*
- 9.1. Al di là della "prevalente funzione pedagogica", 232
  - 9.2. Efficacia operativa e potenzialità nascoste, 237
  - 9.3. Un'appartenenza ecclesiale multiforme, 240
  - 9.4. Nella società civile, oltre l'assistenza, 252
  - 9.5. La coerenza dell'intero "sistema Caritas", 256
- 261    Conclusioni
- 265    Allegati
- 269    Bibliografia



Caritas is not a job  
it is a mission

كاريتاس ليس عمل  
بل رسالة

*Targa fotografata ad Amman (Giordania) il 21 febbraio 2013*

*A Safa, Tamara, Abdelkader, Wael  
e tanti altri operatori  
diversi nella fede  
ma uniti nella carità*

## Prefazione

Caritas ha raggiunto un'età rispettabile, la confederazione ha festeggiato i suoi 70 anni nel dicembre 2021, ed è bene prendere un po' di distanza per osservarla, valutare la sua natura e il suo lavoro, nonché i suoi limiti, sollevare questioni e delineare orientamenti, al fine di farne uno strumento più efficace nello svolgere la sua missione. Così ha fatto Cesare Baldi, che ho conosciuto bene quando era direttore di Caritas Algeria, e che, contrariamente a chi si getta nell'attivismo, ha saputo ritagliarsi il tempo di una retrospettiva stimolante sugli approcci e le pratiche della solidarietà, cioè della Carità attuata in maniera organizzata.

I temi dell'identità della Caritas, della sua missione, della sua struttura confederale, sono tutte questioni che mi stanno a cuore in quanto ex segretario generale della Caritas Internationalis. Sono domande che ho affrontato con attenzione durante i miei mandati. Caritas è una rete di organizzazioni con la stessa missione ma estremamente diverse a seconda delle realtà locali, ecclesiali e civili, e della cultura delle popolazioni interessate. Caritas non è in primo luogo una "ONGI", un'organizzazione non governativa internazionale. Questo acronimo è riservato alle reti centralizzate, con un proprio capo e un consiglio di amministrazione, che decide per l'insieme dei suoi membri, chiamati a eseguire ciò che è Stato deciso sopra di loro. Caritas Internationalis è tutto il contrario di questo, poiché i principi di solidarietà tra i membri e di sussidiarietà all'interno della famiglia sono fondamentali. Come scrive l'autore, Caritas è «una realtà complessa e polimorfa».

La missione della Caritas è stata più volte affermata. Benedetto XVI mi diceva durante un saluto, il 19 gennaio 2013, poco prima della sua rinuncia: «Voi siete il cuore della Chiesa!». Nel suo discorso di apertura del Sinodo per la nuova evangelizzazione nel 2012, egli presentava i due pilastri del nostro agire cristiano, *confessio et caritas*, sottolineando che quest'ultimo termine racchiude una realtà ben più ampia della confederazione e insiste sulla dimensione trasformatrice della Carità. E papa Francesco ha spesso paragonato la Caritas a un ospedale da campo, che viene in aiuto a tutti i feriti della vita.

Gli statuti di Caritas Internationalis si sono evoluti nel tempo. Da 13 organizzazioni fondatrici, la rete ne conta oggi 163, una presenza che copre l'intero pianeta. Gli ultimi statuti sottolineano il fatto che essa è un'entità centrale della Chiesa cattolica, con la sua vocazione universale, ma anche una ONG dello Stato della Città del Vaticano, la numero 1 del registro (che non deve contarne molte!). È una realtà che dal territorio risale a quell'organismo internazionale che è il segretariato generale. È una confederazione che non ha autorità sui suoi membri (piuttosto è vero il contrario) e agisce in modo complementare ai servizi della curia romana. A quest'ultima porta la voce e le analisi della base, aiuta a comprendere i problemi locali e propone delle linee d'impegno. Essa contribuisce così alla missione della Chiesa universale, in questo particolare campo della sua presenza nel mondo presso gli esclusi e i più poveri.

Cesare rivolge uno sguardo pertinente sui limiti della struttura confederale. Al servizio dei suoi membri, essa cerca di combinare le sfide che essi devono affrontare e le aspettative che coltivano, formulando orientamenti approvati dall'assemblea generale che si tiene ogni quattro anni a Roma. Il piano strategico è l'emanazione delle riflessioni maturate sul terreno e raccolte in un processo di costante ripresa. Il piano attuale, "Una sola famiglia umana, una sola casa comune", ha cinque orientamenti che sviluppano l'insieme delle priorità: essere chiesa, agire insieme nell'urgenza umanitaria, promuovere uno sviluppo umano

integrale e duraturo e prendersi cura della creazione, instaurare una solidarietà mondiale e accrescere l'efficacia della confederazione e dei suoi membri. Il piano è attuato a livello globale e regionale e rimane difficile da valutare, data l'estrema diversità dei membri. Esistono strumenti comuni a tutti: le norme di gestione, il codice etico, le norme di salvaguardia dell'integrità delle persone, ecc.

I limiti sono legati alla natura stessa della confederazione (non è una federazione), che è priva di un potere centrale, se non di influenza; dalla difficoltà di coordinare anche le operazioni di grave emergenza, dove i membri "donatori" a volte intervengono sul campo ponendo esigenze che non sempre sono compatibili con quelle degli altri; all'atteggiamento dei membri "ricchi" (finanziariamente), che si comportano spesso come ONG che ricevono finanziamenti pubblici, con i vincoli a essi connessi, che impongono loro di esserne gli operatori; così orientano le scelte di impegno e di azione di coloro che aiutano, siano essi altre Caritas o attori della società civile locale, che finiscono per diventare semplici "subappaltatori" e non dei veri partner. Esiste poi un divario tra le Caritas parrocchiali, ancorate alle loro realtà locali, cui rispondono nel miglior modo possibile, e le Caritas diocesane che attuano programmi influenzati e finanziati a livello nazionale o da Caritas donatrici, secondo le proprie priorità.

La promozione umana integrale è, a mio avviso, la priorità delle priorità. Essa testimonia l'attenzione della Chiesa a ciò che è essenziale nello sviluppo della persona umana, della sua famiglia e della sua comunità. In questo approccio le persone non sono considerate come dei "beneficiari", passivi di fronte a ciò che accade loro, ma come artefici della propria vita, attrezzati per affrontarla. Per ottenere questo obiettivo, le Caritas, dalla comunità di base alla parrocchia, dalla diocesi allo Stato, dalla regione al mondo, devono essere a loro volta adeguatamente attrezzate e le loro capacità rafforzate a tutti i livelli. Lo spirito è forte e le guida, ma ha bisogno di strumenti efficaci. La missione

non può essere realizzata che attraverso un lavoro di qualità. Questo è ciò che Cesare ci invita a cogliere in questo libro appassionante.

*Michel Roy*  
segretario generale della Caritas Internationalis  
dal 2011 al 2019

## Abbreviazioni e sigle

Documenti del Concilio Vaticano II

**CD** *Christus Dominus*

Pubblicazioni della Caritas Internationalis

**DeD** *Dossiers et documents (dal 1951)*

Pubblicazioni della diocesi di Novara

**RDN** *Rivista diocesana di Novara (dal 1913)*

Altri documenti

**AAS** *Acta Apostolicae Sedis (dal 1908)*

**CIC** *Codice di diritto canonico (1983)*

**EV** *Enchiridion Vaticanum (dal 1962)*

**NCEI** *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana (dal 1962)*

Acronimi

**CEI** Conferenza Episcopale Italiana

**SCCF** Secours Catholique – Caritas France

## Introduzione

La targa riprodotta in apertura del volume campeggia all'entrata dei centri operativi di Caritas Giordania. L'ho immortalata durante l'assemblea dei delegati delle Caritas del Medio Oriente e del Nord Africa, tenutasi ad Amman dal 20 al 22 febbraio 2013. L'iscrizione, nelle due lingue in uso nel Paese (l'arabo e l'inglese) dice: «la Caritas non è un lavoro, è una missione». Un'affermazione netta, che non ammette dubbi o cautele. Il messaggio è chiaro: l'attività della Caritas non è da confondersi con un "lavoro" qualsiasi. Con le sue iniziative a carattere umanitario quest'organismo della Chiesa cattolica assolve un compito ben preciso, una "missione" appunto. L'intento di queste pagine è quello d'indagare e possibilmente chiarire quale sia questa missione e in cosa consista la sua differenza con un qualsiasi lavoro, se ne esiste una.

In effetti l'opposizione di lavoro e missione allude al confronto tra due logiche alternative, quelle del *profit* e del *non-profit*. Il testo della targa esprimeva dunque una scelta di campo: la Caritas non è un lavoro, dunque appartiene all'area *non-profit*, il suo obiettivo non è quello di creare e accumulare profitto. Vogliamo entrare nel merito anche di questa netta presa di posizione, a prima vista evidente, dati gli obiettivi umanitari della Caritas, ma in realtà opinabile, perché anch'essa sottostà alle logiche di competenza, efficienza e sostenibilità tipiche del mondo *profit*. Anche se, sembra ricordarci lo slogan degli amici giordani, impegnarsi in una missione non significa di per sé eludere la logica del lavoro, ma al contrario, assumerla per oltrepassarla, in vista di uno scopo più alto,

un bene maggiore, cui mira appunto la missione. Riprenderemo questa riflessione nel corso della nostra ricerca, in particolare nella sua terza parte, dedicata proprio al funzionamento interno delle Caritas, la loro struttura e il loro rapporto con la realtà ecclesiale e civile del Paese in cui si costituiscono.

Il nostro studio si svilupperà in tre momenti: il primo sulla questione storica e identitaria, per chiarire subito di che si tratta, dov'è nata e come si è costituita. Il nome "Caritas" è abbastanza conosciuto nel mondo, ma spesso evoca una galassia di iniziative non ben identificate, ma accomunate generalmente con l'idea di organismi a carattere umanitario con una capacità finanziaria non trascurabile. Andremo quindi a rintracciare le origini della prima Caritas e della confederazione internazionale che prende il nome di "Caritas Internationalis" (capitolo 1), per poi focalizzare la nostra attenzione sulle origini di una Caritas nazionale, quella italiana (capitolo 2), che condivide con la confederazione il primo presidente. Circoscriveremo quindi il campo della nostra ricerca sulla nascita di una Caritas diocesana, quella novarese (capitolo 3). Questo percorso ci permetterà di accostare il complesso legame tra la Caritas e la Chiesa cattolica. Sebbene il rapporto con l'istituzione ecclesiale nei tre diversi livelli evocati (internazionale, nazionale e diocesano) sia abbastanza chiaro, non è sempre così, ci sono infatti Caritas come quella egiziana che sono nate senza alcun legame formalizzato con la conferenza episcopale del loro Paese. Il rapporto istituzionale con la realtà cattolica sarà dunque l'oggetto della seconda parte della nostra ricerca, dove affronteremo la questione strutturale, dal punto di vista giuridico e organizzativo, per chiarire che cos'è la Caritas e quale fisionomia può assumere nei diversi contesti in cui opera.

Se nella prima parte si è cercato di chiarire come sia nata la Caritas, nella seconda concentreremo la nostra attenzione su alcuni casi emblematici, una sorta di campionatura, che ci permetterà di sottolineare alcune linee di sviluppo che si ripresentano a più livelli. La stessa partizione adottata nel primo momento della ricerca, la manterremo per studiare la sua fisionomia, offrendo così uno

scorcio di come ogni organismo si sia integrato al proprio livello con l'istituzione ecclesiale corrispondente e abbia influito sulla strutturazione del livello successivo. La confederazione ha definito la propria organizzazione in riferimento alla Santa Sede (capitolo 4) e le Caritas nazionali hanno adottato la loro fisionomia in rapporto alle rispettive conferenze episcopali. Questo processo ha sviluppato una larga varietà di configurazioni, che presentano però alcuni aspetti comuni. Cercheremo di rintracciarli esaminando la struttura di quattro Caritas nazionali (italiana, francese, algerina e mauritana), operanti in contesti simili ma strutturate in modo alquanto diverso (capitolo 5). Tra gli organismi diocesani infine, studieremo le Caritas di tre diocesi vicine (Milano, Novara e Torino), ma dalla configurazione solo apparentemente simile (capitolo 6). Questo ci permetterà di chiarire che in effetti "la" Caritas non è un'organizzazione uniforme o addirittura monolitica ma una realtà complessa e polimorfa, di cui non è possibile rendere ragione nella sua interezza, occorre un'analisi approfondita di tutte le diverse fisionomie giuridiche e organizzative che la compongono.

La difficoltà di cogliere in una visione sintetica l'identità della Caritas, ci spinge ad affrontare con attenzione la domanda di come funziona e come si organizza. Lo faremo nella terza parte della ricerca, dove indagheremo sulle modalità con cui essa realizza i suoi progetti e si rapporta con il mondo, come si articola a livello diocesano e nazionale con la realtà ecclesiale e con quella civile. Questa parte del testo avrà quindi un carattere socio-pastorale, in cui affronteremo il delicato rapporto tra le due facce della Caritas, quella di "organismo pastorale" della Chiesa cattolica e quella di "organizzazione umanitaria" impegnata nel sociale, due aspetti che rinviano proprio ai poli attorno a cui gravita il nostro studio: il *job* e la *mission*.

Facilmente assimilata alle attività pastorali, essa rischia altrettanto facilmente di perdere la sua specificità. In effetti "Caritas" non può essere semplicemente il nome delle attività pastorali caritative ecclesiali, quasi fosse un *logo*, perché l'organismo non coincide con la comunità cristiana e può avvalersi anche di persone

non battezzate, atee o di altra fede religiosa: dunque la Caritas è un soggetto differente dalla parrocchia o dalla diocesi, e nemmeno può rappresentare un gruppo spontaneo, come ad esempio il gruppo giovanile parrocchiale, o un ufficio della curia diocesana, alla stessa stregua dell'ufficio catechistico o di quello liturgico, perché essa non è semplicemente il nome della funzione caritativa della Chiesa, quali sono invece quella catechetica o quella liturgica, ma il nome di un organismo articolato e complesso, con una sua identità a livello nazionale e internazionale. D'altra parte non tutti quelli che fanno carità nella Chiesa, la fanno nel nome e sotto il segno della Caritas. Nonostante si trovi spesso ad assolvere la funzione caritativa della comunità cristiana parrocchiale o diocesana, essa non può sostituirsi alla comunità né può essere un alibi perché quest'ultima si astenga dall'esercizio della funzione caritativa, cui è tenuta nei confronti per esempio dei propri malati, svantaggiati o emarginati. La Caritas quindi si propone come strumento per svolgere al meglio, portare a compimento e coordinare quell'attività che la Chiesa tutta intera è chiamata a realizzare come parte integrante della sua missione<sup>1</sup>.

Questa sua strumentalità nei confronti della comunità ecclesiale può essere però oggetto di confusione, specie da parte di quei pastori che tendono a sostituirsi alla comunità stessa, quindi a usare lo strumento Caritas per i propri scopi pastorali. Dovrebbe risultare evidente d'altra parte che tale organismo non è il più indicato, per esempio, per portare la comunione agli ammalati o creare momenti di solidarietà e conforto alle famiglie segnate dalla perdita di un proprio caro. Occorrerà perciò precisare la missione globale della Caritas, per poi chiarire come si declina a livello territoriale e distinguere la sua funzione da quelle cui è chiamata l'intera comunità cristiana.

Per coglierne il funzionamento, abbiamo interpellato, nella terza parte della ricerca, alcuni protagonisti dei quattro organismi nazionali analizzati in precedenza: abbiamo cioè intervistato di

1. Sul rapporto tra carità e missione si veda Baldi 2021, pp. 253-263.

ciascuno il responsabile operativo, l'autorità ecclesiastica di riferimento e un partner esterno, che ha preso parte a progetti nazionali (capitolo 7). Con loro abbiamo cercato di cogliere la situazione vissuta da ciascun organismo in rapporto alla Chiesa locale, alla società civile e alla confederazione internazionale. Ma non ci siamo fermati qui: dato che non è possibile cogliere a colpo d'occhio l'intero funzionamento di un organismo complesso come una Caritas, con l'aiuto di un amico esperto in materia di analisi delle organizzazioni abbiamo improntato un modello dinamico che ne riproduca l'andamento e lo abbiamo applicato a ognuna delle quattro Caritas nazionali prese in esame (capitolo 8). Abbiamo quindi calibrato il modello con i valori indicati dai quattro responsabili per confrontarli tra loro. Ne emergono indicazioni interessanti sia dal punto di vista di ogni singolo organismo analizzato, sia del "sistema Caritas" nel suo complesso. Quest'ultima parte analitica permette infatti di concludere che esistono diverse visioni di Caritas, ma non per questo necessariamente una varietà di missioni e soprattutto una molteplicità indefinita di fisionomie: esistono infatti alcuni criteri applicabili per poter identificare la posizione di ogni organismo nel quadro di un maggior o minor sviluppo, fatto salvo che lo si voglia far crescere, o per meglio dire, lo si voglia mostrare come testimonianza della carità ecclesiale (capitolo 9).

Concludiamo questa introduzione con una nota sul coinvolgimento personale nella realizzazione di questa ricerca, che si è sovrapposta al mio cammino ministeriale e trova le sue radici nella richiesta rivoltami nel gennaio 1990 dall'allora vescovo di Novara, monsignor Aldo Del Monte, perché studiassi in maniera approfondita l'identità e le funzioni della Caritas. Lui stesso mi aveva chiamato a collaborare in quest'organismo l'anno precedente, per occuparmi delle case di accoglienza e dei giovani obiettori di coscienza. Alla Caritas in effetti ho dedicato la mia tesi di licenza in teologia pastorale, pochi anni dopo, diretta da don Gianni Ambrosio, divenuto poi vescovo di Piacenza. Nella commissione d'esame peraltro era presente come correlatore l'attuale vescovo di Novara, monsignor Franco Giulio Brambilla, che mi aveva for-

nito una prima bibliografia, traendola dalla sua sterminata base di dati. Buona parte di quel lavoro è confluita in questo testo e il 50° anniversario di costituzione della Caritas diocesana novarese si offre come occasione per pubblicarlo e onorare così l'impegno assunto. Anche in missione peraltro mi sono imbattuto più volte nella Caritas, innanzitutto in Ciad, dove mi è stato chiesto di prendere parte alla Caritas diocesana di Pala, il Belacq; poi in Costa d'Avorio, dove avremmo dovuto avviare la Caritas diocesana di Odienné, se non si fosse scatenata la guerra civile (2002-2011); e finalmente in Algeria, dove ho assunto la direzione di Caritas Algeria dal 2009 al 2019.