L’esperienza del REI nell’azione della Caritas sui territori

Andrea Gollini, | 28 giugno 2019

Il REI, Reddito di inclusione, ha rappresentato la prima misura italiana dedicata al contrasto al fenomeno povertà ed è stato, è bene ricordarlo, il frutto di un confronto sussidiario fra il governo e l’Alleanza contro le povertà, un cartello di organizzazioni fra cui anche Caritas, che si sono unite proprio con l'obiettivo di sostenere l’introduzione di una politica nazionale su questo tema.

Questa misura, e quella che la sta sostituendo[note]Il Reddito di cittadinanza, RdC[/note], non esauriscono però il panorama degli interventi sulle povertà; sono sicuramente traguardi e strumenti importanti ma rappresentano solo una parte delle politiche e azioni del contrasto alla povertà e che, per motivazioni differenti, intercettano solo una parte della platea di poveri assoluti del nostro paese, pur stimolando attivazioni importanti.

Ecco perché Caritas ha deciso di avviare un monitoraggio che andasse ad integrare quelli proposti dall’Alleanza, avendo come focus particolare l’adesione e l’operatività delle Caritas rispetto al REI. Nei mesi di novembre e dicembre 2018 è stata sottoposta a tutte le Caritas Diocesane una rilevazione, sulla falsariga di quella attuata un anno prima sul SIA[note]Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenne oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata. Con il Decreto interministeriale del 26 maggio 2016 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2016) il Sostegno per l'Inclusione Attiva, già sperimentato nelle città più grandi del Paese, è stato completamente ridisegnato ed esteso a tutto il territorio nazionale. Con il Decreto interministeriale del 16 marzo 2017 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 2017), sono stati modificati alcuni criteri di accesso al SIA, nell'ottica di estendere la platea dei beneficiari. A seguito dell'approvazione della Legge delega per il contrasto alla povertà e della pubblicazione del Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, attuativo della legge delega, dal 1° gennaio 2018 il SIA è stato sostituito dal Reddito di inclusione (REI).[/note], attraverso un questionario per analizzare i seguenti aspetti:

1. Mobilitazione sul REI.
2. Tipo di attività svolte.
3. Raccolta dati sui beneficiari Caritas
4. Collaborazioni

L’intento della rilevazione è stato quello di fornire una base empirica utile alla riflessione intorno al Reddito di Cittadinanza cercando di fornire elementi che potessero sostenere, e il più possibile armonizzare, il delicato passaggio dal REI alla nuova misura. Questo tipo di monitoraggio ha offerto inoltre preziose piste di analisi sul versante interno delle modalità operative portate avanti dalle Caritas. Di seguito presentiamo per principali risultanze.

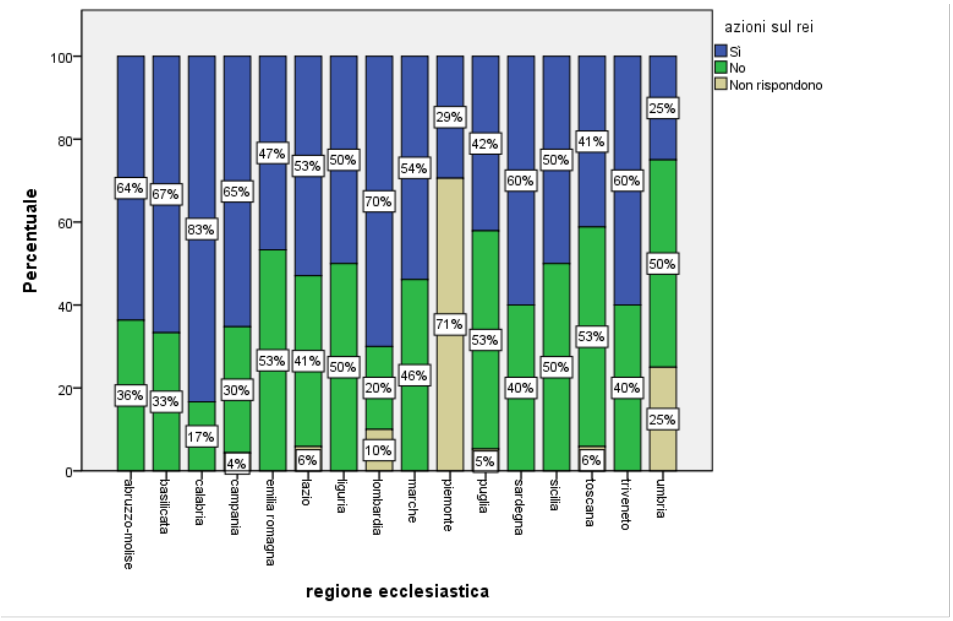
La mobilitazione sul REI

Rispetto alla mobilitazione, si rileva un dato nazionale positivo, seppur forse non eccezionale, con il 53% di Caritas che si sono attivate rispetto al REI. Il 38% dichiara di non essersi mobilitato ed un 9% non risponde. Differenti i gradi e le modalità di attivazione.

Se guardiamo alla distribuzione geografica delle risposte (fig.1) si possono, fin da subito escludere le interpretazioni che evidenziano un'adesione maggiore delle Caritas dei territori che hanno beneficiato maggiormente della misura. Si è infatti rilevata un’attivazione omogenea fra nord e sud Italia, con la Lombardia solo seconda in termini di attivazione dopo la Calabria ed il Triveneto a pari merito con la Sardegna e prima della Sicilia[note]“…Come nella precedente rilevazione, la maggior parte dei benefici risultano erogati nelle Regioni del **Mezzogiorno** (68%). Il 46% dei nuclei beneficiari del ReI, che

rappresentano il 50% delle persone coinvolte, risiedono in sole due Regioni: **Campania** e **Sicilia**. A seguire Puglia, Lazio, Lombardia e Calabria coprono un ulteriore 29% dei nuclei e il 27% delle persone coinvolte. Il tasso di inclusione del ReI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10.000 abitanti, risulta nel periodo considerato a livello nazionale pari a 220; raggiunge i valori più alti nelle Regioni Sicilia, Campania e Calabria (rispettivamente 634, 603, 447) ed i valori minimi in Trentino Alto Adige e in Friuli Venezia Giulia (rispettivamente 28 e 37)...” Osservatorio Statistico - Nuclei beneficiari e persone coinvolte - Mesi di competenza gennaio-dicembre 2018 - Dati provvisori aggiornati al 22 gennaio 2019[/note]

Figura 1. Ripartizione geografica delle Caritas per regione ecclesiastica



Forse più plausibile la correlazione tra mobilitazione e presenza di misure di contrasto alla povertà a livello regionale. La Puglia (in cui è presente il RED) e l’Emilia Romagna (in cui è presente il RES) si caratterizzano infatti per incidenze di mobilitazione inferiori alla media, tuttavia, con gli elementi in nostro possesso è impossibile generalizzare.

Un’ulteriore ipotesi possiamo mutuarla dalla riflessione economica sull’innovazione tecnologica[note]Si veda Luciano d’Andrea, L’innovazione come processo sociale.[/note] e sulle strategie di adattamento ad essa: senza voler entrare in un discorso tecnico e complesso possiamo sintetizzare affermando che accogliere un cambiamento è un processo e quindi richiede tempo; le innovazioni si propagano per contagio[note]Si parla appunto di modelli epidemici.[/note], se in un territorio un attore autorevole aderisce ad un'innovazione è più facile che lo facciano anche altri[note]Si fa riferimento alla Teoria della “*bandwagon pressure*”.[/note], questa teoria potrebbe aiutarci a spiegare la differenza regionale. Non si dimentichi inoltre che i territori sono stati chiamati ad adottare 3 differenti misure nel corso di 3 anni: dal SIA, al REI e ora dovranno affrontare il passaggio al RdC; ogni misura ha dei tempi di adozione, necessita di formazione, necessita di armonizzare gli interventi sui beneficiari, di sviluppare un adeguato sistema di condivisione delle informazioni…. In sintesi richiede tempo, verosimilmente più tempo di quello che è stato disponibile.

Confrontando i due monitoraggi effettuati sulle Caritas Diocesane (quello su SIA e quello sul REI) si può rilevare una sostanziale continuità fra le due e questo ci fa ipotizzare una sorta di “effetto pigmalione” ovvero in quei territori in cui non si è sviluppato fin da subito una forte attivazione per SIA non si riscontra nemmeno una forte attivazione per il REI.

Questa teoria viene suffragata, ad esempio, da quanto riportato da Chiara Agostini nello studio di caso relativo a Reggio Emilia[note]AA.VV, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del*

programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva, 2017, pag. 96- 101. [/note] contenuto nel monitoraggio curato da Alleanza contro la povertà: "… Questo ci ha portato a vivere il SIA come uno strumento di servizio, c'erano i contributi comunali, la casa albergo, le docce pubbliche, le esenzioni dal nido e il SIA…".

In un territorio abituato a sviluppare virtuose contaminazioni tra Caritas e Servizi, il SIA non è stato oggetto di particolari attivazioni e questo approccio ha sicuramente influenzato le modalità operative anche della fase seguente, generando un più basso tasso di attivazione da parte della Caritas e forse, generalizzando di tutto il terzo settore.

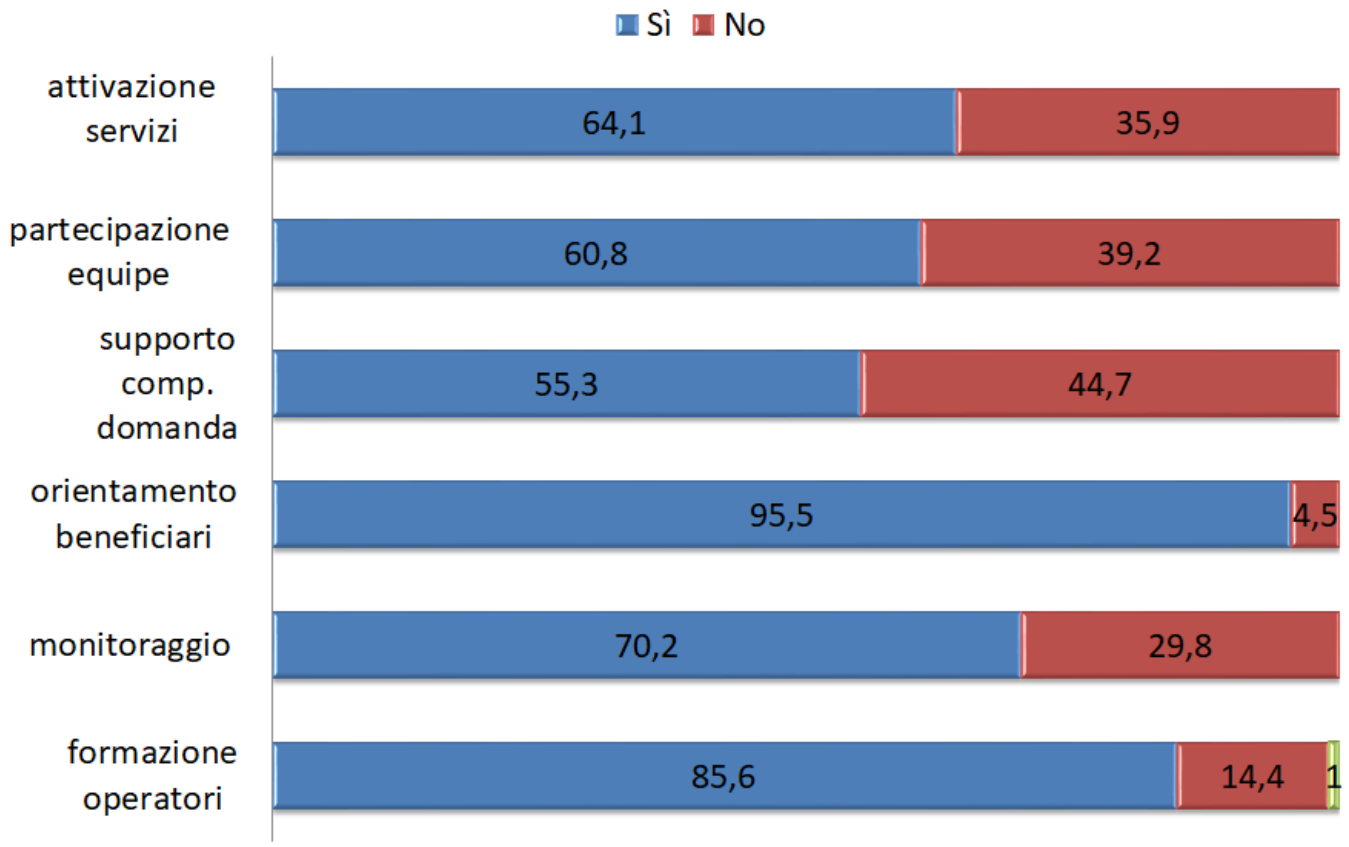
Una pista di lavoro che emerge da tutte queste riflessioni è quella relativa alla preparazione dei contesti all'avvio delle misure: non si può dare per scontata la collaborazione né all'interno degli enti pubblici né fra questi ultimi e il terzo settore nemmeno è praticabile "imporre" la collaborazione.

Difficilmente una norma da sola può cambiare le modalità di lavoro di un dato contesto, tuttavia sarebbe utile e realistico prevedere, per le misure che vogliono incidere sulla povertà, un'attività previa atta a infrastrutturare la collaborazione, come ci racconta l'esperienza ad esempio di Lucca: "malgrado queste difficoltà, nel momento di entrata in vigore del REI, quanto si era costruito nel periodo precedente ha costituito una premessa per mettere in atto strumenti di attivazione efficaci"[note]Donatella Turri, *Come si infrastruttura la collaborazione. Dall'attivazione della cittadinanza alla coprogettazione del Rel*[/note].

Tipo di attività svolte

Le attività svolte dalle Caritas in relazione al REI sono molteplici e hanno riscontrato gradi diversi di adesione come si può evincere dalla figura 2.

Figura 2. Tipi di attività svolte dalle Caritas



Questi dati ci permettono di sottolineare l'intensa attività di orientamento ed informazione svolta dalle Caritas, giustificata dalla differente platea di beneficiari che si rivolge ai suoi sportelli. Va inoltre sottolineato come, rispetto al monitoraggio sul SIA, ci sia stato un avvicendamento fra formazione e orientamento: nel SIA, essendo un'assoluta novità, si era ritenuto indispensabile svolgere un'intensa attività formativa rivolta agli operatori, che ha poi permesso un orientamento efficace. Appare pure significativo come il 64% dei rispondenti dichiari di aver attivato servizi legati al REI ed il 60,8% sia stato coinvolto nella partecipazione all'equipe multidisciplinare per la progettazione degli interventi di attivazione. Dati questi che testimoniano, almeno in alcuni contesti, l'esistenza di reti integrate tra gli attori territoriali, patrimonio prezioso in vista dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza.

Raccolta dati sui beneficiari Caritas

Dal monitoraggio emerge come il 24,6% dei beneficiari Caritas[note]"Nel corso del 2017 i "volti" incontrati dalla rete Caritas sono stati 197.332*",* cfr *Rapporto povertà 2018, Il volto dei poveri incontrati nei centri di ascolto Caritas,* Federica De Lauso, Caritas Italiana[/note] usufruisca del REI.

Questo dato ha sorpreso in quanto ci saremmo aspettati un tasso più elevato; a fronte di questo più che fare delle valutazioni possiamo condividere alcune riflessioni e piste di lavoro.

La prima questione, non retorica ma anzi stringente, è *chi sono i poveri che incontriamo*? L'urgenza di questa domanda ci interroga sulla qualità del dato e cercheremo di lavorare sul sistema di raccolta degli stessi per migliorarne l'attendibilità. Sul fronte esterno invece riporta con forza l'urgenza di lavorare per una più efficace condivisione dei dati fra servizi sociali e terzo settore. Nelle realtà territoriali dove questo è avvenuto con sistematicità[note]Si veda ad esempio lo studio di caso sull'ambito di Forlì presentato nel convegno "Dal SIA al REI. Per uscire tutti dalla crisi". Seminario 30/1/2018[/note], si sono riscontrati notevoli vantaggi per la collaborazione e per l'efficacia della rete di fronteggiamento.

Su questo punto sarà da verificare se i vincoli più stringenti rispetto a RdC sul tema del lavoro nero renderanno più problematica, rispetto al passato, la comunicazione.

Sempre su questo tema la perdita del punto di accesso unico, che si occupava della valutazione complessiva sul nucleo, appare un elemento di criticità che rischia di indebolire la visione d'insieme sul nucleo e le possibilità di comunicazione fra gli attori.

Infine il dato emerso dal monitoraggio pone la questione di come accompagnare chi rimane escluso dalla misura, che possiamo ipotizzare essere persone sotto-soglia (clandestini, senza fissa dimora…) oppure anche persone sopra-soglia ma comunque accompagnati dalle Caritas (dipendenza da gioco d'azzardo, famiglie in scivolamento nella povertà, padri o madri con problematiche legate alle separazioni conflittuali…).

Collaborazioni

Dal monitoraggio emerge una ricchezza di collaborazioni cha va sicuramente segnalata e che può essere sintetizzata in tre livelli:

- Collaborazione con le regioni rispetto al tema formativo.
- Collaborazione con i SS e CAF rispetto alla formazione, all'orientamento e all'attivazione di servizi.
- Collaborazione con le parrocchie rispetto all'orientamento e all'attivazione di servizi.

Facendo un confronto con il monitoraggio sul SIA è interessante rilevare che il 65% delle Caritas collaborava con i servizi sociali prima del SIA. Nell'86% dei casi le relazioni sono state mantenute mentre nel 13% sono aumentate.

Questo dato porta a due considerazioni: da una parte l'attivazione di una misura come il REI non determina un'attivazione automatica di collaborazioni nuove poiché è una condizione necessaria ma non sufficiente; per attivare la collaborazione occorre immaginare pratiche, adeguarle e formalizzarle. Dall'altra parte ci restituisce che le relazioni di collaborazione instaurate sono un capitale sociale che rimane nel tempo e può essere reinvestito e riutilizzato rispetto a misure diverse, e con riferimento ad attori nuovi, quali ad esempio i Centri per l'Impiego nel Reddito di Cittadinanza.

Quali elementi e attenzioni mutuare per un corretto approccio al RdC

Occorre ricercare e promuovere una visione complessiva e organica della povertà e della situazione dei singoli nuclei; la mancanza del punto di accesso unico e l'attribuzione dei casi solo in base a criteri amministrativi può far perdere la visione complessiva e generare frammentazione, inoltre si pone il problema di come fare nel caso in cui si necessario ricongiungere i due canali del lavoro e dell'inserimento sociale in seconda battuta dopo un'attribuzione erronea. Questa impostazione espone al rischio di ingenerare ritardi e incomprensioni in particolare se dovesse confermarsi un comunicazione solo mediata dalle piattaforme digitali.

L'enfasi sull'occupabilità come criterio principe della misura rischia di creare confusione rispetto ai criteri dell'invio residuale ai servizi, su questo fronte forse sarebbe utile recuperare quelle esperienze, come ad esempio il profilo di fragilità utilizzato in Emilia Romagna per la valutazione in merito all'inserimento lavorativo[note]Ex L.R 142015[/note] in maniera univoca e già chiaramente collegato con i servizi sociali e sanitari.

Una pista di lavoro propria delle Caritas potrebbe essere quella di lavorare per mantenere viva e attiva una *governance* locale della misura recuperando a livello micro il coordinamento che nella formalizzazione della nuova misura è in parte venuto meno.

La platea più ampia dei nostri beneficiari rispetto alla misura ci chiede di riflettere seriamente su una domanda: Cosa fare per gli esclusi? Sarà importante prendere posizione e attivare azioni specifiche su questo target composto da senza fissa e irregolari, immigrati di breve periodo ma anche famiglie numerose e famiglie che vivono in alcune aree urbane, specie del nord Italia[note]Queste ultime due categorie sono dovute alla scala di equivalenza che premia le famiglie unipersonali e che non differenzia i contributi in base al differente potere di acquisto nelle diverse zone del nostro paese.[/note].

Una questione collegata a questa è quella di come armonizzare i nostri interventi con la misura e come differenziarli in base alla sua presenza, cercando sempre più una collaborazione formalizzata con SS e CpI per costruire reti locali di collaborazione

che integrino la visione eccessivamente frammentata della misura; per fare questo si possono promuovere tavoli congiunti a livello locale e sviluppare percorsi di formazione congiunti utili in primis a creare il necessario “riconoscimento reciproco” che è indispensabile alla collaborazione e che precede la comune acquisizione di competenze e procedure tecniche.

Un’ultima pista di lavoro è quella riconducibile alla misurazione dell’impatto delle misure nazionali e degli interventi Caritas rispetto all’intensità delle situazioni di povertà; questa riflessione aiuterebbe ad orientare le politiche non in base all’opportunità politica ma all’effettiva efficacia delle stesse ed al benessere dei cittadini.

Riteniamo inoltre che misure di questo tipo possano mostrare il loro vero potenziale (e quindi superare il seppur utile ruolo di misure di sostegno al reddito) solo se i progetti di attivazione vengono contestualizzati nelle comunità e si portano avanti azioni di “sviluppo di comunità” parallelamente agli interventi sui nuclei.

Siamo di fronte ad una sfida, non solo per i Servizi sociali, ma anche per il nostro lavoro, in particolare per l’accompagnamento che facciamo alle realtà parrocchiali; le quali faticano a concepirsi come parte di questo processo, ad abbandonare una logica puramente assistenziale e a comprendere appieno il ruolo di prossimità che possono svolgere.

Su questo lavoro siamo pronti a collaborare, tuttavia crediamo importante costruire le condizioni per una buona collaborazione: in primis chiarendo cosa ognuno di noi intende per collaborazione, affrontando onestamente il tema dell’identità di ciascuno e del rispetto reciproco e costruendo occasioni di conoscenza e scambio, ad esempio attraverso formazioni congiunte, per costruire un capitale di relazioni che possa poi essere speso nel lavoro concreto con le persone in difficoltà.