

Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte.

Un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza

EXECUTIVE SUMMARY

Il Rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà giunge quest'anno alla sesta edizione ed è dedicato al Reddito di cittadinanza, la misura di contrasto alla povertà in vigore nel nostro paese da marzo 2019. Del RdC si è molto parlato sin dalla sua gestazione e proprio per questo esso richiede una osservazione ancora più minuziosa di come stiano andando le cose, sgombrando il campo da aneddotica e luoghi comuni e guardando alla realtà a partire dalle testimonianze dei diretti interessati e dai dati raccolti sul campo.

Questo è, al momento, lo studio più ricco e articolato sinora prodotto sull'attuazione del RdC in Italia. Come indica il sottotitolo, per cercare di realizzare un testo il più possibile completo si è adottato un *approccio plurale* che ha riguardato le fonti (sono state utilizzate diverse basi-dati, di natura sia quantitativa sia qualitativa); l'oggetto (lo sguardo sul RDC è accompagnato dalla disamina degli interventi di Caritas e delle misure emergenziali legate alla pandemia, così come dal confronto internazionale); il profilo degli autori, per enti di appartenenza (hanno contribuito autori che fanno capo alla Caritas, a cinque università, a un centro studi, all'Ocse, oltre a vari consulenti ed esperti indipendenti) e per professionalità (si è fatto tesoro tanto del sapere degli studiosi quanto di quello di persone impegnate nell'operatività). Nell'elaborazione del testo, si è inteso, dunque, **proseguire la tradizione dei rapporti Caritas sulle politiche di contrasto alla povertà che hanno sempre cercato di mettere in rete una varietà di conoscenze e di competenze differenti al servizio della costruzione condivisa di proposte.**

Il rapporto è l'esito di un percorso di studio, ricerca e riflessione che muove, dunque, dall'esigenza di comprendere a fondo le dinamiche dell'attuazione della misura del RDC, interpellando tutti gli attori che sono impegnati nella sua realizzazione e creando occasioni di confronto e di scambio tra le persone. Ed è anche, allo stesso tempo, uno strumento che intende, alla luce del lavoro svolto, **proporre una direzione di cambiamento del RDC in un'ottica di partecipazione condivisa e, appunto, plurale.** L'abbiamo chiamata **"un'agenda per il riordino del Reddito di cittadinanza"**.

Il volume si compone di sei parti: 1) il profilo dei beneficiari del RdC e le caratteristiche del trasferimento monetario; 2) i percorsi di inclusione; 3) il RdC e i beneficiari dei servizi Caritas; 4) il RdC nel contesto internazionale; 5) le misure emergenziali; 6) riflessioni conclusive.

1. Poveri e RdC: che cosa ci dicono i dati

Lo stanziamento dedicato - nel 2020 oltre 8 miliardi di Euro – alla misura del RdC è notevole sia se paragonato a quello degli altri Stati europei che rispetto alla precedente prestazione, il Reddito d'Inclusione (Rei, intorno ai 2 miliardi). Il tasso di take-up - cioè la percentuale di utenti effettivi rispetto alla popolazione che ne avrebbe diritto – si colloca intorno al 80%. Questo valore è elevato anche a livello internazionale (si vedano a tal proposito i capitoli di Pacifico). Dunque, **si tratta di un intervento ben finanziato ed erogato a un'alta quota degli aventi diritto. Una misura che ha protetto una rilevante fascia della popolazione dalle conseguenze economiche della pandemia** (nel corso del 2020 l'aumento di nuclei percettori della misura è stato pari al 43%) e che permette, per la sua generosità, al 57% dei nuclei che lo ricevono, soprattutto famiglie composte da una o due persone, di superare la soglia di povertà.

Ma la percentuale di take-up della misura non è necessariamente uguale alla quota dei poveri che ricevono il Rdc, dal momento che i requisiti per ottenere il RdC possono essere diversi da quelli che

determinano la condizione di povertà. Se questa differenza è grande, molti poveri potrebbero non ricevere il RdC anche in presenza di un take-up alto e, allo stesso tempo, il RdC potrebbe andare anche a famiglie che non sono povere ma che rispettano i requisiti per richiederlo.

Per capire se e come è possibile migliorare la misura bisogna partire, quindi, dai poveri. Baldini e Gallo, nel primo capitolo, partono appunto dai poveri. I dati su cui si è lavorato indicano che **il 44% dei nuclei poveri fruisce della misura e il 56% - ovviamente - no**. In altre parole, **poco più della metà dei poveri non ha il RdC**: seppure si registri sempre una percentuale significativa di loro che non riceve il reddito minimo, una simile quota è indubbiamente elevata. Inoltre, i dati disponibili ci dicono che oltre un terzo dei beneficiari del RdC non è povero (i cosiddetti falsi positivi), quota questa che per la Banca d'Italia è stimabile nel 51% delle famiglie che ricevono il RdC.

Tasso di copertura, percentuale

	<i>Ricevono RdC</i>	<i>Non Ricevono RdC</i>	<i>Totale</i>
Famiglie povere in Italia	44%	56%	100%

Tasso di falsi positivi, percentuale

	<i>Sono povere</i>	<i>Non sono povere</i>	<i>Totale</i>
Famiglie che ricevono RdC	64%	36%	100%

I dati ci dicono anche che **le famiglie povere escluse tendono più di frequente: (i) a risiedere nel Nord, (ii) ad avere minori, (iii) ad avere un richiedente straniero (iv) ad avere un patrimonio mobiliare (risparmi) superiore alla soglia consentita**. Attualmente sono escluse dalla possibilità di richiedere il RdC 4 famiglie straniere su 10. Il requisito economico di accesso che più di tutti restringe l'accesso alla misura alle famiglie in povertà assoluta è quello del patrimonio mobiliare (solo due terzi di queste lo soddisfa). A causa di una scala di equivalenza "piatta" che sfavorisce le famiglie numerose e con figli minori, il tasso di inclusione del RdC è decrescente all'aumentare del numero di componenti all'interno del nucleo. Rispetto alla dimensione geografica, **nel Nord il numero delle famiglie che fruiscono del RdC è il 37% di quelle in povertà assoluta, nel Centro il 69% e nel Sud il 95%**.

Con riguardo ai nuclei che percepiscono il RdC pur non essendo poveri (falsi positivi), questi si concentrano tra le famiglie di piccole dimensioni. Il 41% delle famiglie che riceve il RdC pur non essendo povera è monocomponente e il 21% è composto da due persone.

Sebbene uno schema logico ricorrente preveda che sia la mancanza di lavoro a determinare una condizione di povertà, i dati mostrano che la metà dei nuclei in povertà assoluta e di quelli beneficiari del RdC ha già almeno un occupato al proprio interno.

2. I percorsi di inclusione

Come prevede la norma che lo istituisce, il Reddito di Cittadinanza (RcC) si compone di due elementi: un beneficio economico (parte passiva) erogato a coloro che rispettano i requisiti di accesso stabiliti e la partecipazione ad attività concordate con il nucleo (parte attiva) e che possono o essere promosse dai servizi sociali, allo scopo di mettere le persone in povertà in condizione di superare lo stato di disagio sociale in cui si trovano, oppure possono essere organizzate dai Centri per l'impiego per il potenziamento delle competenze professionali. Un'analisi dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, quindi, non può prescindere dal considerare come si sia concretizzato sui territori lo sviluppo della parte attiva della misura. La seconda parte del Rapporto prende in esame i percorsi di inclusione sociale, di inclusione lavorativa, la rete del welfare locale e i Progetti Utili alla Collettività (PUC) di titolarità dei Comuni in cui possono essere coinvolti i beneficiari di RdC e che vengono approfonditi nel capitolo di Calabria.

Nella logica del monitoraggio plurale, per comporre questo quadro ci si è avvalsi di una molteplicità di fonti di dati, fra cui una ricerca qualitativa che ha previsto la realizzazione di 13 focus group in sei Regioni (Veneto, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna) con case manager, responsabili di Uffici di Piano, referenti dell'area lavoro delle Regioni esaminate e navigator.

Inclusione sociale

Nel capitolo di De Capite e Gubert, si dà conto del percorso di inclusione sociale. I dati mostrano che al 31 gennaio 2021 **il 5,1% dei percettori della misura non risultava tenuto agli obblighi, il 48,3% era stato indirizzato ai percorsi di inclusione sociale e il 46,6% ai percorsi di attivazione lavorativa con i Centri per l'impiego.** Inoltre emerge una sostanziale stabilità nel tempo del rapporto tra i due differenti invii: nel 2020 il 49% dei nuclei percettori era stato indirizzato ai CPI e il 46% ai servizi sociali, mentre la quota di chi non è tenuto agli obblighi si attesta sempre sul 5%.

Rispetto alla presa in carico, **del 48% di nuclei inviati ai servizi sociali, il 37,8% è stato assegnato dal coordinatore dell'Ambito Territoriale Sociale al case manager responsabile della presa in carico.**

Inoltre, i casi gestiti, detti anche "casi serviti" (ovvero quelli con il Patto di inclusione sociale attivato e in monitoraggio e con percorso chiuso dal case manager), corrispondono al 14% dei casi indirizzati ai servizi sociali. All'interno dei casi serviti, l'85% dei nuclei hanno Patti attivi e nel 14,9% dei casi i nuclei sono stati esonerati dalle condizionalità a seguito delle verifiche fatte dal case manager assegnatario.

Come spiegano le autrici, questi dati evidenziano che il flusso dalla fase di indirizzamento ai servizi sociali fino all'avvio dei percorsi di inclusione si caratterizza per una bassa quota di nuclei presi in carico rispetto a quelli complessivamente assegnati ai servizi sociali. Un primo rallentamento lo si registra in fase di assegnazione dei casi dal coordinatore al case manager. Una ulteriore strettoia si presenta poi nell'incanalamento delle persone nei diversi percorsi di inclusione. Successivamente, una volta definiti i percorsi di inclusione, però, il processo subisce una accelerazione tanto che i progetti con i nuclei risultano effettivamente avviati in più dell'80% dei casi.

Dal confronto con gli operatori sono emerse indicazioni su criticità di funzionamento e soluzioni che hanno garantito la buona riuscita delle diverse fasi del percorso di inclusione:

	Criticità di funzionamento	Elementi e soluzioni che hanno garantito un buon funzionamento
La convocazione	<ul style="list-style-type: none"> - Ritardo nella possibilità di accedere ai nominativi dei percettori dalla piattaforma - Difficoltà nel prendere contatto con beneficiari in condizioni di maggiore marginalità sociale - Scarso livello di consapevolezza e informazione dei beneficiari rispetto agli obblighi di condizionalità 	<ul style="list-style-type: none"> - Contatto e collaborazione tra attori locali per intercettazione dei beneficiari in condizioni di maggiore marginalità - Momenti informativi telefonici prima dell'Analisi Preliminare
L'Analisi Preliminare	<ul style="list-style-type: none"> - Impossibilità di condurre i colloqui in presenza e con tutti il nucleo familiare (causa Covid 19) 	<ul style="list-style-type: none"> - Attivazione di gruppi di lavoro multidisciplinari con educatori assunti con le risorse del Fondo Povertà
Il Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS)	<ul style="list-style-type: none"> - Malfunzionamenti nell'interoperabilità delle piattaforme GePI e MyANPAL - Difficoltà di coinvolgimento dei professionisti degli altri servizi territoriali (per via dei vincoli imposti dalla piattaforma) 	<ul style="list-style-type: none"> - Preesistenza di una rete di collaborazione tra servizi locali - Attivazione di tavoli di lavoro con CPI e servizi territoriali per la gestione dei percorsi di inclusione - Ricerca di collaborazione con gli altri servizi territoriali
L'offerta dei servizi per l'inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> - Profonde differenze in termini di dotazione dei servizi con conseguenze sulle opportunità di inclusione che possono essere offerte ai beneficiari 	<ul style="list-style-type: none"> - Attivazione di enti del Terzo Settore
La piattaforma GePI	<ul style="list-style-type: none"> - Ritardi nell'aggiornamento dei nominativi - Problemi di condivisione delle informazioni con i CPI - Rigidità nell'inserimento dei professionisti degli altri servizi territoriali 	<ul style="list-style-type: none"> - Stesura di accordi e protocolli operativi condivisi con CPI per la condivisione delle informazioni extra-piattaforma

Il quadro che emerge da questi dati è, dunque, quello di **un processo in corso che ha attraversato la complicata fase dell'avvio, dell'adattamento a regole procedurali nuove e ad un meccanismo di funzionamento che prevede molti passaggi** fra una pluralità di attori che sono veicolati da piattaforme informatiche tuttora in pieno rodaggio. A complicare ulteriormente la situazione c'è stata l'irruzione del Covid che ha rallentato molti passaggi e li ha resi ancor più faticosi. Proprio questa consapevolezza, dicono le autrici, rafforza la necessità di ricorrere a una pluralità di fonti di informazioni per comprendere a fondo le dinamiche dell'attuazione della misura.

Inclusione lavorativa

Come detto, al 31 gennaio 2021, i nuclei beneficiari di RdC indirizzati ai percorsi di inclusione lavorativa sono, a livello nazionale, circa 530mila, il 49% del totale dei nuclei indirizzati, a seconda delle loro caratteristiche, ai Centri per l'impiego o ai servizi sociali. Maitino, Ravagli e Sciclone nel hanno esaminato il tema dell'inclusione lavorativa, evidenziando come, se si analizza la condizione occupazionale, emerge che **inoccupati, persone senza un lavoro e che non percepiscono sussidi di disoccupazione o altre forme di sostegno al reddito siano la categoria prevalente (36%)**. Inoltre, la percentuale di persone considerate in stato di inattività (casalinghe e studenti) che la normativa sul RdC ha indirizzato ai servizi per il lavoro, se facenti parte di nuclei con componenti vicino al mercato del lavoro o se con meno di 29 anni, è più alta nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese. I disoccupati percettori di ammortizzatori sociali, insieme ai cassaintegrati, persone che sono senza lavoro ma che hanno da poco concluso un rapporto, rappresentano appena l'1% dei beneficiari.

Una quota non irrisoria dei beneficiari che la normativa ritiene più vicini al mercato del lavoro, **il 21%, in realtà non ha mai avuto un rapporto di lavoro alle dipendenze nella sua storia lavorativa**.

La quota di persone prive di esperienze lavorative alle dipendenze è pari a circa il 40%, tra gli individui in età da lavoro che fanno parte di nuclei inviati ai servizi sociali e arriva al 50% tra gli under 30 e tra i familiari di sesso femminile di componenti vicini al mercato del lavoro.

I beneficiari di RdC indirizzati ai CPI sono in maggioranza donne (52%) e il 14% ha cittadinanza straniera, anche se con differenze accentuate a livello territoriale: al Sud e nelle isole gli stranieri sono appena il 5-6%, mentre al Nord arrivano a rappresentare 1 beneficiario su tre.

Le fasce di età degli under 30 e degli over 50, tipicamente più difficili da collocare nel mercato del lavoro, per inesperienza i primi e per difficoltà di riconversione professionale i secondi, rappresentano rispettivamente il 34% e il 27% dei beneficiari tenuti al Patto per il lavoro. Gli under 30 sono più presenti al Sud e nelle isole, viceversa gli over-50 nel Centro-Nord.

I beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro hanno titoli di studio estremamente bassi: il 72% ha al massimo la licenza media mentre solo il 3% ha ottenuto la laurea.

I beneficiari di RdC effettivamente tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro sono poco più di 1 milione a livello nazionale di cui però solo circa 327mila, quindi **il 31%, ha poi effettivamente stipulato il Patto per il lavoro**. La ridotta quota di Patti stipulati è sicuramente legata agli effetti della sospensione della condizionalità per le convocazioni ai CPI prevista in seguito all'emergenza da Covid 19, che è stata disposta da aprile a luglio 2020. Considerando lo stesso dato di un anno prima, risultavano aver stipulato un Patto per il lavoro il 45% dei beneficiari tenuti: una copertura più elevata ma comunque non universale.

L'identikit dei beneficiari di Rdc inviati ai servizi per il lavoro tracciato nei focus group condotti con i referenti regionali competenti in materia di lavoro e con i navigator di alcune Regioni racconta, inoltre, di persone molto deboli dal punto di vista lavorativo e in grandi difficoltà economiche, psicologiche e sociali. Non raramente sono persone che non hanno acquisito neppure il titolo di studio obbligatorio per legge, o sono giovani che non studiano né lavorano o in evidente ritardo con gli studi. Sono tutti dotati di *smartphone*, ma non sanno usarlo per effettuare ricerche su internet, non sanno redigere un curriculum vitae e, in alcuni casi, non parlano la lingua italiana.

La rete del welfare locale

Il capitolo di Graziano e Nesti delinea un approfondito quadro degli aspetti positivi e delle criticità della rete del welfare locale su cui si innesta l'attuazione del RdC. Temi quelli affrontati dai due autori che costituiscono altrettanti dimensioni su cui lavorare per migliorare l'attuazione del Reddito di cittadinanza e offrire servizi omogenei su tutto il territorio nazionale ai beneficiari di tale misura:

Tema	Elementi positivi	Elementi critici
1) Programmazione delle risorse ed organizzazione della presa in carico	Visione multidimensionale della povertà Consolidamento di processi e strumenti (virtuosi)	Assenza coordinamento locale Gestione inefficiente delle risorse economiche Programmazione complessa
2) Strumenti per la gestione associata dei servizi	Programmazione ed erogazione efficace ed efficiente dei servizi Stabilizzazione della rete	Assenza stabilità organizzativa della rete Frammentazione dei servizi
3) Composizione e attivazione delle reti del welfare locale	Formalizzazione tramite Tavoli Formalizzazione tramite protocolli Co-progettazione di interventi Innovazione	Assenza di coordinamento amministrativo Debolezza del Terzo settore Debolezza rete dell'ambito lavorativo
4) Adozione dell'équipe multidisciplinare per la gestione dei casi complessi	Adozione metodologia condivisa Presa in carico multidisciplinare Collaborazione	Elevato turnover operatori Assenza partecipazione servizi specialistici Assenza ruoli e responsabilità definite
5) Collaborazione tra servizi sociali territoriali e Centri per l'impiego	Presa in carico coordinata dei beneficiari Efficace percorso personalizzato	Assenza condivisione dati Assenza criteri condivisi di valutazione dei beneficiari Presa in carico non coordinata dei beneficiari
6) Architettura del sistema informativo	Metodologia di lavoro condivisa	Complessità Rigidità Formalismo Incompletezza Assenza interoperabilità Informalità Ostacolo al coordinamento

Gli autori segnalano importanti margini di miglioramento nel coordinamento tra gli attori coinvolti nel RdC, soprattutto con riferimento ai servizi sociali comunali e ai centri per l'impiego. **Le criticità sono ancora diffuse**, sebbene risultino variabili nei diversi territori e tendenzialmente minori laddove l'esperienza del REI è stata meglio sfruttata per rafforzare la collaborazione. Le conseguenze per gli utenti sono molteplici: **non di rado vengono inviati al soggetto meno adatto tra i due possibili responsabili della definizione del percorso d'inclusione** (servizi sociali o CPI) ed effettuare un successivo re-invio all'altro è complicato. Inoltre, **si registrano spesso difficoltà a realizzare le equipe multidisciplinari** – con le diverse professionalità opportune, siano esse assistenti sociali, operatori dei CPI e/o altre (di scuola, sanità, terzo settore e così via) – per progettare le risposte articolate necessarie in presenza di casi complessi. Infine, le difficoltà di coordinamento ostacolano la possibilità di seguire opportunamente l'evoluzione dei percorsi d'inclusione nel tempo, modificandoli quando necessario.

3. Caritas e RdC: una indagine longitudinale e un approfondimento qualitativo

Una novità del rapporto di quest'anno consiste nell'aver dedicato un intero filone di ricerca ai beneficiari dei servizi Caritas che sono percettori di RdC. Si intendeva, infatti, comprendere a fondo alcuni aspetti: le caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari dei servizi Caritas che percepiscono il RdC (confrontandoli con i non percettori); i benefici e gli effetti che il RdC produce nei nuclei familiari dei beneficiari Caritas e quali sono le interazioni tra i servizi Caritas e il RdC; l'evoluzione nel tempo dei bisogni delle famiglie dei beneficiari Caritas anche in relazione alla possibilità di percepire o meno il RdC; l'esperienza del RdC a partire dalla traiettoria di impoverimento delle famiglie e considerando anche gli interventi delle Caritas.

Il capitolo di Luppi riporta le evidenze emerse dall'indagine longitudinale che ha coinvolto in due rilevazioni distinte (2019 e 2020) 558 beneficiari e ha fatto emergere che **il 55,2% dei beneficiari Caritas intervistati ha beneficiato della misura fra il 2019 e il 2020**. Tra coloro che non hanno mai beneficiato del RdC poco meno del 60% vive in un nucleo con un reddito complessivo inferiore a 800 euro. Questo dato richiama un elemento centrale emerso nel monitoraggio del RdC,

ossia la percezione erronea che i beneficiari Caritas hanno di non soddisfare i requisiti per l'accesso alla misura. Tra le famiglie fuoriuscite dal RdC nell'arco del 2020, l'8% risulta non più beneficiario della misura a causa di un aumento del reddito al di sopra delle soglie Isee fissate; nel 52% dei casi, la motivazione fornita rispetto alla fuoriuscita dalla misura riguarda il termine del primo ciclo di 18 mesi di beneficio della misura.

Rispetto all'accesso è la popolazione più giovane (under 44) a presentare le quote più alte di nuclei che non hanno mai avuto accesso al RdC (57,6%) seguita, appunto, dagli over 65 (53,7%), mentre sono i nuclei dei beneficiari adulti a presentare i tassi di accesso alla misura più elevati. **Le coppie, ed in particolar modo le coppie con figli minori, nelle quali il 90% degli intervistati ha un'età inferiore ai 50 anni, sono la tipologia di nucleo che presenta il tasso di accesso inferiore al RdC**; il tasso di accesso maggiore riguarda i nuclei monogenitoriali con figli minori e le coppie di soli adulti.

Tra i nuclei beneficiari di RdC a reddito basso (inferiore a 800 euro mensili) i percettori di lungo periodo risultano la componente maggioritaria ed è interessante notare che **l'incidenza massima dei nuclei che hanno avuto accesso al RdC nel 2020 riguarda la classe di redditi compresi tra 1.000 e 1.299 euro**. Questo dato può essere letto come un primo segnale dell'impatto della pandemia Covid 2019 sulle famiglie a reddito medio.

L'incidenza più elevata di famiglie che hanno subito una riduzione di reddito familiare nel 2020 rispetto al 2019 riguarda la popolazione che non ha mai beneficiato del RdC. In particolare, sono le coppie con figli minori a pagare le conseguenze più elevate nell'anno di pandemia appena trascorso, ossia i nuclei con il più basso tasso di accesso al RdC. **Se, in media, il 25% dei nuclei presenta una variazione negativa di reddito tra il 2019 e il 2020, questo valore è doppio (49%) nel caso di coppie con minori.**

In termini generali questi dati indicano, da un lato, una buona capacità di tutela economica del RdC specialmente per i nuclei caratterizzati da redditi molto bassi, dall'altro confermano la relativa capacità di tutela della misura rispetto ai profili emergenti della povertà, come coppie giovani con figli e in cui è presente una (minima) fonte di reddito.

Il 51,6% delle famiglie beneficiarie del RdC è multivulnerabile, ovvero presenta contemporaneamente tre o più vulnerabilità. In particolar modo, questo grado di fragilità è maggiore tra i beneficiari di lungo corso (52,0%) e tra coloro che hanno avuto accesso alla misura nel 2020 (56,4%). Nonostante ciò, **i dati indicano nel RdC una valida forma di supporto rispetto alle vulnerabilità.**

Rispetto ai percorsi di inclusione, in termini generali si registra un maggior coinvolgimento della platea dei beneficiari Caritas da parte dei Centri per l'impiego rispetto ai servizi sociali comunali: sono poco meno di un terzo (29%) i nuclei che dichiarano di aver avuto contatti con i CPI a seguito dell'accettazione della domanda del RdC, mentre il 26,4% risulta preso in carico dai servizi sociali e questa differenza permane anche se si considera la sottoscrizione dei Patti.

Nelle famiglie caratterizzate da alto livello di marginalizzazione (reddito nullo o inferiore a 300 euro) è più alta la quota di nuclei firmatari di Patti per il lavoro (25,2%) rispetto alla sottoscrizione di Patti per l'inclusione (20,8%). Questo dato colpisce perché, date le condizioni di forte marginalità, questi nuclei dovrebbero essere principalmente seguiti dai servizi sociali e secondariamente dai CPI.

Nessun beneficiario del RdC preso in carico dai CPI ha dichiarato di aver partecipato ad un ciclo di corsi di formazione. Al contrario, il 70% dei beneficiari dichiara di non aver ricevuto alcun tipo di formazione e questa quota è addirittura più marcata nelle famiglie maggiormente esposte a marginalizzazione (80% tra i nuclei con reddito familiare inferiore ai 300 euro, 86,1% con tasso lavorativo nullo e 87,5% con multi-vulnerabilità). Inoltre **i nuclei familiari firmatari dei Patti presentano, sia rispetto al totale de beneficiari del RdC, che rispetto all'insieme delle famiglie intervistate nel monitoraggio, un tasso di ricezione di servizi Caritas più elevato, soprattutto rispetto a "beni e servizi materiali" e sussidi economici.**

Con riferimento agli importi un beneficiario di RdC su tre percepisce un importo insufficiente rispetto al costo della vita del Comune di residenza: questa quota è lievemente maggiore tra i nuclei con minori (72%).

Un ulteriore elemento segnalato dai percettori riguarda l'obbligo di spesa totale dell'importo nel mese di ricezione. **Quasi un beneficiario su due infatti afferma che, qualora fosse possibile, preferirebbe non spendere la totalità dell'importo ricevuto, indicando, nella maggioranza dei casi, di poter arrivare a risparmiare non più di 50 euro al mese.**

I dati della indagine longitudinale mettono di fronte a un tema di grande rilevanza: l'aumento nei beneficiari Caritas dei nuovi profili della povertà, ossia di quei nuclei caratterizzati da un'età giovane, la presenza di figli minori, un tasso lavorativo non nullo e, conseguentemente, la presenza di un reddito, anche se limitato, di discreta entità rispetto alla popolazione dei beneficiari Caritas. Questo gruppo risulta essere poco intercettato dal RdC, al contrario della popolazione più marginalizzata, ossia le famiglie a tasso lavorativo e reddito familiare nulli, che sono maggiormente "coperte" dalla misura. Quindi, se da un lato i gruppi più marginalizzati risultano essere in parte tutelati dal RdC, si apre una questione rispetto ai profili emergenti della povertà, che risultano essere tra i più esposti agli impatti imputabili alla pandemia Covid-19.

L'affondo qualitativo con interviste in profondità, curato da Arlotti, permette di approfondire dal punto di vista delle persone che si rivolgono alle Caritas alcuni aspetti delle loro condizioni di disagio e anche di caduta in povertà.

Dalle interviste è emerso come le condizioni di impoverimento sembrano emergere al crocevia di dinamiche piuttosto complesse e articolate dove le condizioni individuali si intrecciano anche con alcune problematiche di fondo che attengono al (mal)funzionamento di istituzioni sociali cruciali per il benessere delle persone, come il mercato del lavoro e le politiche di welfare. Dalle interviste si delinea come le condizioni di povertà ruotino attorno all'impossibilità di avere risorse adeguate per affrontare il soddisfacimento di tre bisogni fondamentali: la spesa per il mangiare, la casa e le bollette. Sono questi i bisogni su cui nella gran parte dei casi si focalizza il racconto delle persone, descrivendo condizioni di vita particolarmente difficili e problematiche.

Se si considera l'accesso, gli intervistati raccontano di essersi attivati quasi immediatamente nella richiesta della misura, a fronte delle notizie diffuse in tv e sui social media, nonché del "sentito dire" circolato fra parenti, conoscenti e amici. Sono emerse, tuttavia, anche situazioni più specifiche in cui, invece, l'accesso alla misura è stato facilitato dal lavoro di sensibilizzazione e di indirizzamento svolto dagli attori impegnati in prima linea nel contrasto alla povertà, come i servizi sociali e/o le organizzazioni di privato sociale.

Nonostante l'RdC, le difficoltà nell'arrivare a fine mese, però, spesso persistono e queste tendono ad acuirsi in particolare nei casi in cui l'importo riconosciuto è estremamente basso oppure non adeguato rispetto ai bisogni di vita.

Il RdC è vissuto come un sostegno, ma le aspettative su un radicale miglioramento delle condizioni di vita per molti di loro sono state tradite dalla realtà dei fatti. In questo quadro, oltre a sensazioni di sconforto le persone raccontano anche situazioni di vero e proprio "malessere". **Alcuni intervistati hanno affermato, infatti, di vivere con notevole disagio questa situazione e di provare una vera e propria "vergogna" per il fatto di ricevere un sostegno economico, ma allo stesso tempo non essere in grado di acquisire una propria autonomia.** L'assenza di lavoro e la situazione di dipendenza da "sussidio", sembrano dunque determinare una serie di ripercussioni profonde nell'identità delle persone.

Una delle criticità maggiormente segnalate è stata quella della sospensione del contributo al 18° mese. In buona parte dei casi intervistati, infatti, un solo mese di sospensione comporta che si torni nuovamente a reddito zero: non ci sono risparmi su cui fare leva. E, dunque, si ricomincia daccapo: si ritorna alla Caritas e ad altre organizzazioni di privato sociale per la richiesta di pacchi viveri e per un aiuto nel pagamento delle bollette; oppure si ci rivolge alle reti informali di supporto, a conoscenti, amici, parenti. In casi estremi si ritorna, addirittura, a fare l'elemosina in strada. Oppure, consapevoli del fatto che con un mese di sospensione ci saranno sicuramente difficoltà, ci si muove in anticipo, facendo scorte alimentari prima che il RdC venga sospeso.

In una prospettiva attuale e futura, dai racconti emergono in alcuni casi, seppur circoscritti, condizioni di vera e propria disperazione in cui quello che si vede è solo "buio" e l'assenza di speranza.

A parte questi, nel complesso, emergono dai racconti in modo più sistematico e ricorrente due temi fondamentali: l'auspicio di trovare un lavoro, un'occupazione che renda autonomi e indipendenti e la possibilità di poter contare su una soluzione abitativa, che sia sostenibile e adeguata rispetto ai bisogni familiari e che permetta di vivere serenamente senza l'apprensione di non essere in grado di pagare l'affitto e di essere cacciati in strada. In questo quadro, **il RdC viene inteso come un sostegno temporaneo, a partire dal quale si vuole tuttavia acquisire il prima possibile una propria autonomia e indipendenza.**

4. Un'agenda per il riordino del RdC

Nel capitolo di Gori si propone **un'agenda per il riordino del RdC** a partire da quattro presupposti: il RdC è importante nel fronteggiare la povertà; sono maturi i tempi per un riordino finalizzato a rafforzarlo; vi è un'ampia concordanza nella ricerca scientifica sulle principali aree di miglioramento; vi è la necessità di un insieme limitato d'interventi disegnati con precisione chirurgica.

L'esperienza del Reddito di emergenza e dei buoni comunali, che sono trattati in due capitoli del rapporto da Marcolin, Orlin e Bertoluzza, dimostra che è ora che la parentesi delle misure straordinarie si chiuda. Superata l'emergenza, contro la povertà vanno predisposte risposte strutturali adatte alla società attuale.

La richiesta di lasciarsi alle spalle gli interventi straordinari va di pari passo con quella di riordinare la misura ordinaria: REM e buoni comunali sono stati pensati per fornire un sostegno a persone e famiglie in difficoltà a causa del Covid che non ricevevano il RdC; di conseguenza, essi avevano criteri di accesso più ampi e utilizzavano strumenti di misurazione delle condizioni economiche dei richiedenti più inclusivi. Dopo il periodo della pandemia, occorre chiedersi, quindi, se sia opportuno trasferire alcune delle loro peculiarità nel RdC, in partire:

- criteri di accesso meno restrittivi
- allentamento dei requisiti di accesso di patrimonio immobiliare
- rafforzamento dell'Isee corrente, come ampiamente illustrato da Motta nel suo capitolo.

Un riordino del RdC non può non partire dai poveri migliorando la capacità della misura di intercettare la povertà. All'interno di una strategia complessiva sui requisiti per ricevere il RdC è necessario prevedere **un mix di azioni additive e azioni sottrattive.**

Ampliare i criteri di accesso	
AZIONI	EFFETTI DEGLI ATTUALI CRITERI DI ACCESSO
Diminuzione numero di anni di residenza richiesti	Escluse 4 famiglie povere straniere su 10
Innalzamento soglie patrimonio mobiliare	Escluso un terzo delle complessive famiglie povere
Innalzamento soglie economiche al Nord	Famiglie con RdC/Famiglie in povertà: 37% (Nord), 69% (Centro), 95% (Sud)
Scala di equivalenza non discriminatoria verso famiglie più numerose	Spese di una famiglia di 5 rispetto a un single: + 150% (Istat), +64% (RdC)
Restringere i criteri di accesso	
AZIONI	EFFETTI DEGLI ATTUALI CRITERI DI ACCESSO
Abbassamento soglie economiche famiglie di una persona	Le famiglie unipersonali sono il 46% del totale dei falsi positivi
Abbassamento soglie economiche famiglie di due persone	Le famiglie di due persone sono il 21% del totale dei falsi positivi

Rispetto all'altra fondamentale gamba del RdC, i percorsi di inclusione, Gori precisa, anche sulla base di quanto evidenziato da Ciglieri nel suo capitolo, che questa è una fase propizia per compiere un ulteriore passo avanti per il venir meno delle restrizioni dovute al Covid, in quanto si assiste e si assisterà ad un ulteriore incremento del personale dedicato nei servizi sociali e nei centri per l'impiego, perché le novità previste dal RdC sono ormai state assimilate in gran parte dei territori e perché l'esperienza maturata sinora indica piuttosto nitidamente una serie di correttivi da realizzare. **Nei servizi del welfare locale, dunque, il momento è adesso.** Bisogna agire nelle seguenti direzioni:

- 1) **promuovere il coordinamento tra i soggetti della rete con tre azioni "classiche" per un maggiore coordinamento:**
 - a. potenziare i luoghi (la cabina di regia nazionale e tavoli o cabine di regia regionali)
 - b. rafforzare gli strumenti (p. es. protocolli di intesa)
 - c. migliorare la condivisione delle informazioni (scambio di informazioni tra le piattaforme esistenti)

e un'azione legata allo specifico disegno del RdC: modificare l'algoritmo per la suddivisione iniziale dell'utenza che si basa esclusivamente sulla occupabilità dei componenti maggiorenni in famiglia

2) riorientare il sistema dei percorsi di inclusione lavorativa:

- a. migliorare gli incentivi al lavoro per chi è occupabile
 - cumulo RdC + reddito da lavoro con l'introduzione di "in-work benefit"
 - condizionalità: affrontare il nesso tra la severità formale e lo scarso utilizzo
- b. disegnare interventi adatti a chi non è (temporaneamente) occupabile
 - riconoscere la quota di utenti non occupabili inviati ai CPI
 - predisporre risposte opportune per loro

3) irrobustire l'impianto dei percorsi di inclusione sociale:

- a. azioni dirette a sostegno dei percorsi di inclusione:
 - i. sostenere e rafforzare la strategia dell'assunzione di assistenti sociali per garantire il rapporto di 1 a 5.000, soprattutto per gli Ambiti che non raggiungono il rapporto 1 a 6.500 attualmente esclusi dalla novità normativa e che sono invece i più bisognosi di supporto
 - ii. dare seguito e rafforzare le strategie di supporto tecnico alle Regioni messe in campo dal Ministero del Lavoro, a partire da alcune segnalazioni che provengono dai territori su disfunzioni e lacune operative, come quelle relative alla piattaforma GePI
- b. azioni indirette a sostegno del sistema del welfare locale:
 - i. rafforzare gli Ambiti Territoriali Sociali sul piano giuridico e organizzativo e promuovere il passaggio dei Comuni coinvolti alla gestione associata
 - ii. rafforzare gli Ambiti in termini di personale non operativo, cioè responsabili e coordinatori e figure amministrative di supporto
 - iii. infittire le relazioni tra il centro e gli Ambiti Territoriali, migliorando la trasmissione delle informazioni sulle novità riguardanti il RdC dal primo ai secondi e rendendola più tempestiva e puntuale. Inoltre, sarebbe utile un maggiore coinvolgimento degli Ambiti da parte dello Stato al momento di definire le novità di natura amministrativa e gestionale
 - iv. dedicare una specifica attenzione agli aspetti contabili-amministrativi destinati ad influire fortemente sulla realizzazione dei percorsi, ad esempio prevedendo una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse del Fondo per i servizi e di erogare i finanziamenti in modo da consentire una programmazione delle risorse almeno biennale ai territori.

L'elaborazione dell'agenda è ispirata a un principio di ragionevolezza che dovrebbe facilitare l'applicazione dei cambiamenti suggeriti. Non una complessiva riforma, dunque, bensì un riordino, cioè un pacchetto circoscritto d'interventi da realizzare allo scopo di affrontare alcune criticità ineludibili per risolvere problemi sulla cui rilevanza le evidenze del rapporto concordano con quelli di altre ricerche disponibili.

5. Le tre direzioni per il lavoro delle Caritas

Sono quattro le prospettive da cui partire per **rilanciare la misura del RdC come strumento di contrasto alla povertà.**

Il RdC è un'opportunità che va accompagnata a livello locale, prevedendo un ingaggio robusto degli attori territoriali, che si devono sentire responsabilizzati rispetto alla realizzazione dei percorsi di inclusione per le persone, **e va monitorata a livello nazionale** raccogliendo le valutazioni dei soggetti coinvolti, intercettando fatiche, bisogni e aggiustando il tiro di volta in volta con interventi che vadano a supporto degli operatori.

Il RdC, in quanto misura di contrasto alla povertà, **è uno strumento di promozione umana** che può liberare dal giogo della privazione economica e della mancanza di opportunità. Ma, come le analisi condotte dimostrano, però, ad oggi la strada è ancora lunga per poter garantire a coloro che ricevono questa misura di guadagnare la piena autonomia e reinserirsi completamente dal punto di vista sociale e nel mercato del lavoro. Nei prossimi mesi ci si dovrà applicare con determinazione e

accuratezza, come viene indicato chiaramente nel volume, affinché si creino le condizioni perché i percorsi di inclusione vengano realizzati. Solo così il RdC troverà pieno compimento come strumento di promozione umana per coloro che vi accedono.

Bisogna migrare dalla logica dei bisogni all'approccio dei diritti. Se ci schiacciamo sui bisogni ci condanneremo a rincorrere costantemente le situazioni di difficoltà emergenti, rischiando sempre di lasciare qualcuno indietro, perché la logica dei bisogni frammenta e spezzetta. È nella logica dei diritti che possiamo recuperare, invece, unitarietà di approccio e di azione. Adottando questa prospettiva si colgono immediatamente, come pure il volume evidenzia, gli aspetti del RdC su cui è urgente e necessario intervenire per “riordinare” adeguatamente la misura, per esempio l'accompagnamento e la presenza di tutor nei percorsi di inclusione per garantirne l'efficacia.

Troppe volte abbiamo attribuito a singole misure pubbliche la responsabilità di causare direttamente o indirettamente abusi o comportamenti opportunistici da parte delle persone. Non si tratta di eliminare le misure di contrasto per evitare questi rischi, quanto piuttosto di avviare una riflessione su come ridestare una nuova coscienza civica che faccia sentire tutti parte di una comunità coesa e solidale votata alla promozione della giustizia e della cura reciproca. ***Il vero tema è, in questo caso, un impegno nella promozione di una rinnovata coscienza civica***

Per dare seguito alle prospettive appena indicate, il ruolo della Caritas potrebbe consistere nel realizzare le seguenti azioni di promozione:

- ***promuovere una conoscenza competente della povertà anche a partire da un'attenta analisi delle politiche di contrasto***, come questo rapporto prova a fare da anni, approfondendo in particolare il modo in cui esse funzionano dal punto di vista di operatori e destinatari
- ***promuovere sempre di più percorsi di accompagnamento*** al fine di agevolare l'accesso alle misure da parte delle persone in condizioni di bisogno
- promuovere e facilitare un raccordo tra quanti lavorano sul contrasto alla povertà. Uno degli ambiti su cui è urgente e necessario collaborare è e sarà nei prossimi mesi quello della ***programmazione locale degli interventi e delle risorse economiche.***

Sul fronte del contrasto alla povertà oggi più che mai, dopo la pandemia Covid 19 che ancora attanaglia il nostro paese, dobbiamo dirci che ***un sostegno alle persone in povertà è necessario ed è un bene prezioso che va mantenuto e sempre più migliorato avendo a cuore soprattutto le condizioni dei più “fragili”.***