



I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

**I TERRITORI LOMBARDI
TRA SPERIMENTAZIONE
DEL SIA E PROSEGUO DEL
REDDITO DI AUTONOMIA**

a cura Carla Dessi

PREFAZIONE DI CRISTIANO GORI

2017

Indice

Prefazione di Cristiano Gori	2
Introduzione	3
SIA: cornice normativa e prime ipotesi per lo scenario lombardo	
SIA: istruzioni per l'uso	7
Famiglie povere in Lombardia: quanti potranno beneficiare del SIA?	13
SIA: avvio della sperimentazione e prime risultanze	
Sostegno per l'inclusione attiva "al via"	18
SIA: lavori in corso	22
L'Italia entra in Europa	27
La seconda edizione del voucher per l'autonomia lombardo	
RdA, avanti con il voucher per l'autonomia	31
Reddito di Autonomia: i numeri della nuova edizione dei voucher per anziani e disabili	35
Voucher per l'autonomia: decollano o no?	40

Prefazione

di Cristiano Gori, Direttore di *Lombardiasociale.it*

Gentili Lettrici e Gentili Lettori,

anche quest'anno, la nuova stagione di *Lombardiasociale.it* comincia con la pubblicazione dei Vademecum. Sono approfondimenti tematici che raccolgono vari articoli pubblicati negli ultimi 12 mesi – in questo caso dal settembre 2016 ad oggi - e riguardanti le principali tematiche del welfare sociale seguite dal nostro sito: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, povertà, finanziamento e spesa, e programmazione e governance. Ognuno si compone di contributi pubblicati in momenti diversi nell'ambito di un quadro comune e si propone, così, come un piccolo stato dell'arte del tema esaminato. Uno stato dell'arte che vuole fornire un insieme di spunti, dati ed idee utili all'operatività e alla discussione.

Ci auguriamo che i Vademecum rappresentino un'occasione utile a far circolare ancora di più i nostri articoli, anche tra quanti hanno meno occasione di seguire il sito con continuità, ed a promuovere così la diffusione e l'allargamento del dibattito sul welfare sociale nella nostra regione. Come sempre, i commenti e le critiche ci saranno particolarmente utili.

L'uscita dei nuovi Vademecum avviene in un momento di lavoro particolarmente intenso per *Lombardiasociale.it*. Ha luogo, innanzitutto, contestualmente all'attivazione della nuova struttura del sito, accompagnata da una rinnovata veste grafica. Ci è sembrato opportuno cercare di renderne l'utilizzo sempre più semplice ed accessibile, migliorando anche i collegamenti tra i diversi articoli. Certamente ci sono aree di miglioramento e saremo grati ai lettori che ce le vorranno segnalare. Inoltre, stiamo lavorando ad un volume di analisi d'insieme della legislatura regionale 2013-2018, che sarà disponibile tra pochi mesi. In questo testo proveremo a fornire un'analisi d'insieme degli interventi realizzati dalla Giunta Maroni nelle aree di nostro interesse, mettendo in evidenza punti di forza, criticità e sfide aperte per il futuro.

Negli ultimi 12 mesi la crescita dei nostri lettori, in corso da tempo, è proseguita vedendo gli utenti unici mensili attestarsi nel primo semestre del 2017 intorno ai 18.000. Desideriamo ringraziare tutti coloro i quali ci danno fiducia, con l'impegno a compiere ogni sforzo per migliorare. Un ringraziamento particolare va ai nostri promotori, senza i quali né il nostro lavoro né la possibilità di fruire gratuitamente del sito sarebbero possibili. Si tratta di Fondazione Cariplo (promotore istituzionale), dei sindacati pensionati lombardi di Cgil, Cisl e Uil, Caritas Ambrosiana e Gruppo Korian (promotori principali), e di Agespi, Confcooperative e Legacoop della Lombardia (promotori ordinari)¹. La nostra gratitudine nei loro confronti concerne sia il sostegno economico sia il rapporto instauratosi, che coniuga un continuo scambio di idee con la garanzia della totale autonomia della direzione nella definizione della linea editoriale.

Milano, ottobre 2017

¹ Maggiori informazioni sui promotori si trovano sulla nostra homepage.

Introduzione

di Carla Dessi

Ci proponiamo in questo vademecum di ripercorrere le principali tappe che nel corso di quest'ultimo anno hanno caratterizzato l'introduzione della prima sperimentazione di una misura di contrasto alla povertà a livello nazionale, ovvero il "Sostegno per l'Inclusione Attiva" (SIA), di recente transitato all'interno del "Reddito di Inclusione" (REI) e la prosecuzione del programma Reddito di Autonomia, la proposta lombarda avviata a fine 2015 a favore delle persone/famiglie in condizioni di vulnerabilità. Riguardo il Reddito di Autonomia in questo compendio rivolgiamo l'attenzione sulla seconda edizione della misura "voucher per l'autonomia" destinata ad anziani e disabili; in merito a Bonus Famiglia e Nidi Gratis, le altre due azioni di rilievo sociale del programma lombardo a contrasto della vulnerabilità, rimandiamo al vademecum [Politiche e misure per famiglie e minori: quali evoluzioni?](#)

I territori lombardi sono stati direttamente interessati da queste scelte di politica nazionale e regionale e Lombardiasociale.it ne ha seguito con attenzione gli sviluppi, concentrandosi in particolar modo sulle ricadute per i Comuni e per gli ambiti territoriali, primi attori interpellati e attivamente impegnati nell'implementazione delle misure.

SIA: cornice normativa e prime ipotesi per lo scenario lombardo

Apriamo la prima parte con il contributo "[SIA: istruzioni per l'uso](#)", l'articolo riprende le prime modalità definite per l'intercettazione dei beneficiari identificati dalla misura, ovvero i requisiti familiari ed economici e il raggiungimento di un punteggio, inizialmente stabilito uguale o superiore a 45 punti, per la valutazione multidimensionale del bisogno. Ad integrazione delle modalità di accesso per i cittadini, vengono illustrati i criteri da rispettare da parte degli Ambiti territoriali per la partecipazione al "Bando non competitivo" quali l'articolazione delle proposte progettuali in tre specifiche azioni ammissibili: A) Rafforzamento dei servizi sociali; B) Interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa; C) Promozione di accordi di collaborazione di rete. I primi mesi di avvio del SIA hanno visto, quindi, i Comuni impegnati nella raccolta delle domande dei cittadini, evidenziando fin da subito dei limiti nel raggiungimento dei beneficiari a causa dei requisiti stringenti nella valutazione multidimensionale del bisogno. Con "[Famiglie povere in Lombardia: quanti potranno beneficiare del SIA?](#)" proponiamo, a partire dai dati relativi ai cittadini in condizione di povertà, una prima stima di quanti potrebbero avere i requisiti per accedere alla misura.

SIA: avvio della sperimentazione e prime risultanze

L'avvio della sperimentazione ha fatto registrare una serie di ricadute nei territori, con ["Sostegno per l'inclusione attiva "al via"](#) abbiamo cominciato a esplorare alcune questioni, tuttora aperte quali, in particolare: le modalità di gestione della misura, con il difficile compito degli ambiti nella raccolta a livello aggregato delle domande raccolte dai singoli comuni e la delicatezza del primo contatto con i beneficiari con la frequente incomprendimento di fondo della necessità di recarsi presso i servizi sociali per la condivisione di un progettazione personalizzata. Integriamo quindi e completiamo il quadro di questo primo anno di intenso lavoro per Comuni e Ambiti con ["SIA: lavori in corso"](#), articolo che introduce le principali novità introdotte dal Ministero con il decreto del 16 marzo 2017 relative all'ampliamento dei criteri di accesso alla misura per poi offrire un aggiornamento in merito al numero di ambiti che hanno ricevuto comunicazione formale dal Ministero relativamente all'approvazione della proposta progettuale presentata. Come attendibile, alla luce anche delle indicazioni di Regione Lombardia, si conferma una netta concentrazione delle risorse degli Ambiti sulle azioni di rafforzamento dei servizi sociali. Chiudiamo il vademecum con ["L'Italia entra in Europa"](#), articolo di Daniela Mesini sull'introduzione del REI, approvato definitivamente in Senato nel marzo 2017. Da uno schema transitorio di lotta alla povertà, viene così introdotta una misura strutturale, caratterizzata da un graduale incremento del beneficio e da una graduale estensione dei beneficiari. Il SIA viene quindi a rappresentare un'utile e indispensabile palestra per i territori per sperimentarsi nell'attivazione e/o nel consolidamento di forme di governance locali per il contrasto alla povertà.

La seconda edizione del voucher per l'autonomia lombardo

In questa terza sezione del vademecum raccogliamo alcuni articoli di commento e analisi riguardo la prosecuzione per il prossimo triennio dei "voucher per l'autonomia" misura destinata ad anziani e disabili, che assieme al Bonus Famiglia e ai Nidi Gratis, completa il quadro delle misure di rilievo sociale previste dal programma Reddito di Autonomia.

Il primo articolo, ["Rda, avanti con il voucher per l'autonomia"](#), fa il punto sui cambiamenti rispetto alla sperimentazione 2015-2016, pone alcuni spunti in relazione ai risultati raggiunti sino ad ora e alla dotazione finanziaria. Con il secondo contributo, ["Reddito di autonomia: i numeri della nuova edizione dei voucher per anziani e disabili"](#), presentiamo alcune prime considerazioni sul nuovo scenario che si va a delineare attraverso la lettura dei dati relativi alle nuove risorse stanziare e alla modifica dei criteri di accesso rispetto alla precedente edizione della misura. Il terzo articolo, ["Voucher per l'autonomia: decollano o no?"](#) propone un commento alle

risultanze di questa seconda edizione dei voucher per l'autonomia, a partire dall'approvazione delle graduatorie degli ambiti territoriali: aumentano gli ambiti aderenti, aumentano i beneficiari ma la misura fatica, complessivamente a decollare.

Sia: cornice normativa e prime ipotesi per lo scenario lombardo

SIA: istruzioni per l'uso

Di Carla Dessi

30 settembre 2016

Temi > Povertà

Come funziona il SIA? A chi si rivolge e quante risorse sono a disposizione per implementarlo? Quali sono i prossimi passi che gli Ambiti sono chiamati a fare? L'articolo risponde a queste domande, approfondendo il funzionamento della misura, e comincia a porre alcune questioni rispetto al suo sviluppo futuro.

A seguito del Decreto interministeriale dello scorso 26 maggio 2016, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle Finanze ha dato il via libera alla sperimentazione del "Sostegno per l'Inclusione Attiva" (SIA) sull'intero territorio nazionale. Con Decreto del 3 agosto 2016 è stato reso pubblico anche l'avviso per la presentazione di proposte di intervento per la sua attuazione, progettualità finanziate a valere sul FSE, programmazione 2014-2020 del PON "Inclusione".

A partire dal 2 settembre 2016 tutti i Comuni italiani hanno, così, cominciato a raccogliere le domande dei cittadini che, se in possesso dei requisiti richiesti, potranno beneficiare della misura. Parallelamente, gli ambiti territoriali sono chiamati a presentare le proprie proposte progettuali finalizzate all'attivazione del sistema coordinato di interventi e servizi sociali che accompagnerà i fruitori dei contributi economici al raggiungimento dell'auspicata autonomia.

Sintetizziamo in questo contributo le principali caratteristiche della misura dal punto di vista degli aspetti operativi per i Comuni e gli Ambiti territoriali e poniamo qualche primo interrogativo rispetto allo scenario che potrà tratteggiarsi nei prossimi mesi.

A chi si rivolge il SIA? I beneficiari della misura

Per accedere alla misura occorre essere:

- cittadino italiano o comunitario o suo familiare titolare del diritto di soggiorno, o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- residente in Italia da almeno due anni.

Requisiti familiari: presenza di almeno un componente minorenni o di un figlio disabile o di una donna in stato di gravidanza accertata.

Requisiti economici: ISEE inferiore o pari a € 3.000.

Per accedere alla misura, inoltre:

- non bisogna beneficiare di altri trattamenti economici rilevanti: il valore complessivo di altri trattamenti economici eventualmente percepiti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, deve essere inferiore a € 600 mensili;
- non bisogna beneficiare di strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati: non può accedere al SIA chi è già beneficiario della NASPI (Prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego), dell'ASDI (Assegno di disoccupazione) o altri strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati;
- nessun componente deve possedere autoveicoli immatricolati la prima volta nei 12 mesi antecedenti la domanda oppure autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati nei tre anni antecedenti la domanda.

Complessivamente, **per accedere al beneficio il nucleo familiare del richiedente dovrà ottenere un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti**[\[1\]](#).

L'accesso ai contributi economici

A decorrere dal 2 settembre 2016 i cittadini in possesso dei suddetti requisiti possono quindi rivolgersi al proprio Comune e presentare la richiesta per il SIA.

Entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione delle domande, periodo nel corso del quale i Comuni sono chiamati a svolgere i controlli *ex ante* sui requisiti di cittadinanza e residenza e verificare che il nucleo familiare non riceva già trattamenti economici locali superiori alla soglia dei 600€ mensili, le richieste di beneficio vengono inviate all'INPS.

Entro i successivi 10 giorni l'INPS controlla il possesso dei requisiti richiesti, verifica il raggiungimento del punteggio minimo previsto, trasmette ai Comuni l'elenco dei beneficiari e invia a Poste italiane, in qualità di gestore del servizio Carta SIA, le disposizioni per l'accredito dei contributi economici, determinati in base alla numerosità del nucleo familiare (vedi Tabella 1) ed erogati bimestralmente.

Tabella 1. Ammontare dei benefici mensili

Nucleo familiare	Ammontare del beneficio mensile
1 membro	80 €
2 membri	160 €
3 membri	240 €
4 membri	320 €
5 o più membri	400 €

Complessivamente, le risorse stanziare a livello nazionale per il 2016 sono pari a € 750.000.0000. La quota di risorse per Regione Lombardia, calcolata in proporzione alla quota di popolazione stimata in condizione di maggior bisogno, è pari a € 90.508.818.

La presentazione delle proposte di intervento a cura degli ambiti e la stesura dei progetti individualizzati

Entro 60 giorni dall'accREDITamento ai beneficiari del primo bimestre i Comuni, coordinati a livello di Ambiti territoriali, predispongono il progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, che viene costruito insieme al nucleo familiare sulla base delle indicazioni operative fissate a livello nazionale^[2].

È attraverso il PON Inclusione che vengono, infatti, messe a disposizione degli ambiti territoriali complessivamente a livello nazionale una cifra pari a € 486.943.523,00 e per Regione Lombardia € 17.575.507, risorse in questo caso a valere fino al 2019.

Tramite il Programma verranno così **rafforzati i servizi di accompagnamento e le misure di attivazione rivolte ai destinatari della misura**, senza intervenire sul beneficio economico, che resta a carico del bilancio dello Stato.

Che cosa sono chiamati a fare operativamente ora gli ambiti?

A partire dal 1 settembre ed entro il termine ultimo del 30 dicembre 2016, gli Ambiti sono chiamati a presentare proposte di intervento che dovranno essere articolate secondo tre specifiche azioni ammissibili: **Azione A) Rafforzamento dei servizi sociali; Azione B) Interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa; Azione C) Promozione di accordi di collaborazione in rete** (si veda lo schema di sintesi in Tabella 2).

Tabella 2. Articolazione delle azioni ammissibili finanziate con il PON “Inclusione”

<p>AZIONE A – RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI</p>	<p>A.1 Potenziamento dei servizi di segretariato sociale, dei servizi per la presa in carico e degli interventi sociali rivolti alle famiglie Destinatarie del SIA. A.2 Informazione all’utenza e infrastrutture informatiche</p>
<p>AZIONE B – INTERVENTI SOCIO EDUCATIVI E DI ATTIVAZIONE LAVORATIVA^[3]</p>	<p>B.1 Servizi socio educativi B.2 Attivazione lavorativa, tirocini e work-experience B.3 Orientamento, consulenza e informazione per l’accesso al mercato del lavoro per i beneficiari del SIA B.4 Formazione per il lavoro per i Destinatari del SIA</p>
<p>AZIONE C – PROMOZIONE DI ACCORDI DI COLLABORAZIONE IN RETE</p>	<p>C.1 Attività per l’innovazione e l’empowerment degli operatori dei sistemi collegati al SIA (es. operatori degli ambiti territoriali, dei Centri per l’impiego, servizi per la salute, istruzione e formazione) finalizzati alla creazione di sinergie di competenze e know-how C.2 Azione di networking per il sostegno all’attuazione delle azioni connesse al SIA (accesso, presa in carico, progettazione)</p>

A seguito delle proposte presentate dagli Ambiti territoriali, il Ministero provvederà alla valutazione delle stesse a decorrere dal 30 settembre 2016, per le domande a quella data pervenute, e successivamente a decorrere dal 15 novembre per le ulteriori domande.

Gli ambiti che vedranno approvate le proprie proposte progettuali potranno così dare il via agli interventi che, coerentemente con le indicazioni operative fornite dalle [Linee guida](#), dovranno prevedere la stipula di progetti individualizzati con i beneficiari dei contributi economici secondo le seguenti fasi:

- a) **Preassessment (pre-analisi)**, ovvero una prima raccolta di analisi sul nucleo familiare finalizzata ad orientare gli operatori e le famiglie nella decisione sul percorso da svolgere per la definizione del progetto e a determinare la composizione dell’equipe multidisciplinare che dovrà accompagnare e attuare il progetto stesso;
- b) **Costituzione delle equipe multidisciplinari**, composte indicativamente da un assistente sociale e un operatore dei Centri per l’impiego e da eventuali altre figure professionali identificate sulla base dei bisogni emersi;
- c) **Assessment (Quadro di analisi)**, ovvero identificazione dei bisogni e delle potenzialità di ciascuna famiglia, nonché dei servizi e delle reti familiari e sociali che possono supportarla;
- d) **Progettazione**, ovvero l’individuazione dell’insieme delle azioni da intraprendere;
- e) **Interventi**, ovvero l’attivazione del sistema coordinato di interventi e servizi per l’inclusione attiva.

Prime osservazioni sul futuro scenario lombardo

In sintesi, tra i contributi che verranno erogati direttamente dall'INPS e le risorse stanziare attraverso il PON, Regione Lombardia potrà beneficiare allo stato attuale di € **108.084.325,00**, cifra che in realtà per i contributi economici comprende solo la quota 2016 (e non fino al 2019 come le risorse PON) e che, pertanto, sarà destinata ulteriormente a crescere.

La Tabella 3 offre un quadro delle risorse a livello provinciale relative all'implementazione dei progetti per il rafforzamento dei servizi di accompagnamento alla misura gestiti dagli Ambiti.

Tabella 3. La ripartizione dei Fondi PON in Lombardia – Dati a livello provinciale

Provincia	Riparto risorse periodo 2016-2019 (€)
Bergamo	1.948.354,00
Brescia	2.222.857,00
Como	1.054.087,00
Cremona	635.382,00
Lecco	597.852,00
Lodi	416.387,00
Mantova	729.052,00
Milano	5.530.079,00
Monza – Brianza	1.593.137,00
Pavia	964.155,00
Sondrio	319.942,00
Varese	1.564.223,00
Totale Regione Lombardia	17.575.507,00

Già da una prima lettura di questi numeri si mette in evidenza come per i territori lombardi (ma non solo) questa misura rappresenti sicuramente un'opportunità: le risorse economiche di cui disporranno andranno sì a rafforzare i servizi necessari allo svolgimento delle funzioni attribuite per la presa in carico dei destinatari del SIA ma **potranno generare delle ricadute positive anche nei confronti di coloro che non vi**

accederanno. Come espressamente indicato anche all'interno dell'Avviso pubblico relativo al PON: *“le misure di sistema non hanno destinatari diretti, ma sono rivolte indirettamente e prioritariamente ai destinatari del SIA, sebbene possa beneficiarne indirettamente anche l'utenza ad essi assimilabile che trae beneficio dalla costituzione delle reti”*. Ciò nonostante, quanto gli Ambiti riusciranno a promuovere progettualità integrate e a cogliere la sfida di “buttare il cuore oltre l'ostacolo”, ovvero utilizzare le risorse di cui potranno disporre non solo per il potenziamento dei servizi esistenti ma anche per la realizzazione di altre tipologie di interventi non presenti nel proprio territorio?

Chi possiamo stimare in Lombardia beneficerà di questa misura? Relativamente ai potenziali beneficiari, in questo primo mese, una percezione diffusa tra gli operatori dei Comuni attivamente impegnati nella raccolta e trasmissione delle domande all'INPS è che i requisiti per accedervi siano “eccessivamente restrittivi” e che la quota di coloro che a seguito della valutazione multidimensionale del bisogno supereranno il punteggio minimo di 45 saranno residuali.

Monitoreremo con attenzione gli sviluppi dell'attuazione del SIA nei prossimi mesi sia per trovare risposta a questi interrogativi sia a quelli che progressivamente si apriranno.

[1] Si veda per il dettaglio dei punteggi il [Vademecum predisposto dal SIA](#), allegato all'articolo

[2] Si vedano, per maggiori informazioni, le [Linee Guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva \(SIA\)](#) predisposte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in allegato.

[3] Si precisa che per le azioni B.3 e B.4 le proposte progettuali che verranno presentate dagli Ambiti dovranno prevedere la partecipazione in qualità di partner (o attraverso la formalizzazione di accordi) dei soggetti aventi diretta competenza in materia, ovvero i Centri per l'impiego e gli Enti pubblici di formazione o altre strutture pubbliche competenti in materia sulla base della normativa regionale.

Famiglie povere in Lombardia: quanti potranno beneficiare del SIA?

Di Carla Dessi

3 novembre 2016

Temi > Povertà

L'articolo propone una sintesi dei principali dati aggiornati sulla povertà in Italia e in Lombardia, provenienti dalle diverse fonti disponibili, connettendo il quadro sulla condizione di povertà all'introduzione della nuova misura nazionale – SIA

L'avvio del SIA a livello nazionale con la sua attenzione specifica verso le famiglie con fragilità ci richiama alla necessità di offrire un quadro aggiornato dei dati relativi ai cittadini lombardi in condizione di povertà. Proponiamo in questo contributo un "flash" dei principali dati diffusi dalle fonti informative che con periodicità monitorano in Italia e in Lombardia questo fenomeno, quadro che incroceremo con le stime ufficiali sui potenziali beneficiari della misura.

Il contesto dei dati

Nel 2015 a livello nazionale l'ISTAT stima la presenza di **1 milione e 582mila famiglie in condizione di povertà assoluta**^[1], numero pari a 4 milioni e 598mila individui, **il più alto registrato nel corso dell'ultimo decennio**.

L'incidenza della povertà assoluta si mantiene sostanzialmente stabile sui livelli stimati negli ultimi tre anni per le famiglie, mentre cresce se misurata in termini di persone. Stesse dinamiche per quanto riguarda la **povertà relativa**^[2]:

- nel corso dell'ultimo anno aumentano le famiglie in condizione di povertà assoluta in particolare tra le famiglie con quattro componenti (+2,8), soprattutto se coppie con due figli (+2,7) e tra le famiglie di soli stranieri (+4,9);

- **l'incidenza di povertà diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento** e si amplia per le famiglie con persona di riferimento occupata, in particolar modo se operaio.

Qual è la situazione in Lombardia?

In Lombardia, come nelle altre regioni del Nord-Italia, nonostante l'incidenza sia comunque contenuta rispetto ai dati del Centro Italia e del Mezzogiorno, **si registra un aumento del dato sulla povertà relativa, aumento progressivo nel corso degli anni e che sembra non arrestarsi.**

Volendo provare a quantificare in valori assoluti la presenza di famiglie e individui in condizione di povertà, l'Associazione Banco Alimentare della Regione Lombardia[3], applicando alla Lombardia il tasso assoluto di povertà assoluta medio del Nord Italia, stima che siano **oltre 670.000 le persone indigenti**, con un incremento di 100.000 presenze in più rispetto all'anno precedente. Tale numerosità viene ritenuta, altresì, una stima per difetto in quanto è noto come l'incidenza più alta di individui in povertà assoluta si concentri nelle aree metropolitane del nord.

Dal suo osservatorio privilegiato i dati del Banco Alimentare[4] relativi al 2015 ci consentono di entrare un po' più in profondità relativamente all'evoluzione del fenomeno e alle tipologie di famiglie e individui in condizione di indigenza presenti in Lombardia. Viene, infatti, messo in evidenza come, dal biennio 2008-2009:

- gli assistiti in Lombardia sono cresciuti del 59% (nella città di Milano del 62%);
- l'incidenza della povertà sulle famiglie con più figli a carico è aumentata del 250%;
- è sicuramente importante il dato sulla **povertà minorile**, laddove i bambini poveri sono i figli delle famiglie numerose, i bambini degli immigrati, dei nuclei monogenitoriali, di genitori privi di un'occupazione, figli di giovani coppie con un lavoro precario.

La platea dei beneficiari del SIA

Ad integrazione di questo scenario vediamo, quindi, qual è la quota di popolazione in condizione di maggior bisogno stimata dall'INPS nell'attribuzione delle risorse relative ai sussidi economici per l'anno 2016 (vedi Tabella 1).

Tabella 1. Platea di beneficiari del SIA – Dato Regione Lombardia (Circolare INPS n. 133 del 19/7/2016)

Quota di popolazione in povertà assoluta*	13,7%**
Quota di popolazione in condizione di grave deprivazione materiale*	12,1%**
Quota di popolazione in famiglie con intensità lavorativa molto bassa*	8,7%**
Quota regionale	12,1%**
Risorse attribuite	€ 90.508.818

*Valore media 2012-2014

** % sul totale nazionale

I valori percentuali registrati rispetto alle altre regioni[5], va precisato, sono da ricondursi al rapporto tra i valori assoluti stimati per Regione Lombardia sul totale nazionale, valori significativi vista la numerosità della popolazione residente.

La quantificazione dei potenziali beneficiari a livello nazionale è stata calcolata dall'INPS sulla base delle seguenti variabili: 1) numero di coloro che, in possesso dei requisiti, hanno presentato una dichiarazione ai fini ISEE nel 2015; 2) numero di coloro che, pur avendo i requisiti, non hanno presentato una dichiarazione ISEE. Come si può vedere in Tabella 2, attraverso l'erogazione dei contributi economici si stima complessivamente di raggiungere a livello nazionale **tra 800mila e un milione di persone** e, dall'applicazione degli stessi criteri **tra 97mila e 121mila persone in Regione Lombardia**.

Tabella 2. Stima dei potenziali beneficiari dei contributi economici – Dato nazionale e regionale a confronto (Fonte dati: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)

Tipologia di beneficiari	Stima a livello nazionale	Stima Regione Lombardia[6]
Nuclei familiari	Tra 180mila e 220mila	Tra 22mila e 26mila
Minorenni	Tra 400mila e 500mila	Tra 48mila e 60mila
Numero persone complessivamente presenti nei nuclei	Tra 800mila e 1 milione	Tra 97mila e 121mila

Quale scenario si prospetta nella nostra regione?

Quantificare con precisione il numero di famiglie e di individui in condizione di povertà è una sfida ancora aperta.

Una cosa, tuttavia, è certa: i dati mostrano valori in lenta ma continua crescita in Lombardia e, sebbene contenuti in termini percentuali, “pesano” in valore assoluto. La densità di popolazione nella nostra regione fa sì che numericamente le famiglie e gli individui in condizione di povertà raggiungano valori importanti. A conferma di questo dato vediamo anche la quota di risorse economiche attribuite a Regione Lombardia a copertura del bisogno stimato.

Alla luce di queste considerazioni, quanto possiamo ipotizzare inciderà il SIA nel rispondere al bisogno delle famiglie lombarde? Quanti, alla luce dei criteri di accesso, riusciranno realmente a beneficiarne? Quali tra le situazioni di fragilità presenti potranno trarre beneficio da questa misura?

[1] *L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per ampiezza demografica del comune di residenza).*

[2] *La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è posta pari alla spesa media mensile per persona nel Paese; questa è risultata nel 2015 pari a 1.050,95 euro (+0,9% rispetto al valore della soglia nel 2014, pari a 1.041,91 euro). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere.*

[3] *L'Associazione Banco Alimentare della Lombardia “Danilo Fossati” Onlus è un Ente non profit che opera in Lombardia dal 1989. Il Banco Alimentare recupera le eccedenze dalla filiera agroalimentare, dalla grande distribuzione organizzata e dalla ristorazione collettiva per ridistribuirle gratuitamente alle strutture caritative che aiutano persone e famiglie bisognose.*

[4] *Vedi http://cdn.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/files/allegati/2016/10/bilancio_sociale_2015_0.pdf.*

[5] *Vedi Circolare INPS n. 133 del 19/7/2016 in allegato.*

[6] *Stima calcolata applicando la quota regionale del 12,1% attribuita dall'INPS nel calcolo delle risorse economiche al numero dei potenziali beneficiari stimati a livello nazionale.*

SIA: avvio della sperimentazione e prime risultanze

Sostegno per l'inclusione attiva “al via”

Una prima analisi riguardo le modalità di presentazione delle domande e i beneficiari della misura

Di Carla Dessi

28 marzo 2017

Temi > Povertà

L'avvio della sperimentazione del SIA sta registrando una serie di ricadute nei territori impegnati nell'implementazione. A partire dai primi dati raccolti dagli Ambiti territoriali, il contributo esplora alcune delle questioni relative alla presentazione delle domande e ai beneficiari della misura.

Con il [Decreto direttoriale del 13 marzo 2017](#) la Direzione generale per l'inclusione sociale e le politiche sociali del Ministero del Lavoro ha pubblicato una nuova “ondata” di progetti presentati dagli Ambiti territoriali ammissibili al finanziamento del PON Inclusione.

Cresce, così, anche il numero degli Ambiti lombardi che si avviano ad una formalizzazione degli accordi con il Ministero per l'attuazione degli interventi territoriali finalizzati al Sostegno per l'Inclusione Attiva: ai 3 progetti dichiarati ammissibili nella [comunicazione dello scorso 31 gennaio](#) se ne aggiungono altri 36, raggiungendo così il 40% sul totale.

Come richiamato in una nostra [precedente analisi](#) effettuata in prossimità della consegna dei progetti dello scorso 30 dicembre 2016, l'avvio della sperimentazione ha fatto registrare una serie di ricadute nei territori, territori che stanno “metabolizzando” non senza difficoltà l'introduzione di questa misura.

Ci proponiamo di esplorare in questo contributo alcune delle questioni relative alla presentazione delle domande e ai beneficiari della misura, ricostruite a partire dai primi dati raccolti dagli Ambiti^[1].

Il quadro delle domande accolte e la loro gestione

Dopo i primi mesi di silenzio da parte dell'INPS, è disponibile un quadro più preciso rispetto alle domande accolte e quindi ai beneficiari dei contributi economici con i quali avviare le progettazioni individualizzate.

Quali variabili intervenienti nella gestione dell'avvio della misura?

- **Il reperimento dei dati:** le modalità di gestione previste all'interno degli Ambiti possono incidere nella raccolta delle informazioni in merito ai cittadini beneficiari dei contributi economici. Ricordiamo, infatti, che la presentazione della domanda da parte dei cittadini avviene principalmente attraverso gli sportelli di segretariato sociale dei singoli Comuni. Il dato relativo alle domande accolte è reperibile solo tramite accesso diretto al portale INPS e, in assenza di un accordo pregresso tra soggetto gestore e singoli Comuni dell'Ambito, l'accesso a questi dati può avvenire solo dall'operatore autorizzato per ciascun Comune. Pertanto, **un primo elemento che rallenta la gestione della misura a livello di ambito è, così, meramente di processo ed è legato al reperimento ed invio da parte dei singoli comuni dei dati relativi alle famiglie beneficiarie.** Se ciò non riguarda certamente gli Ambiti mono-comunali come è il caso di Milano, per altri Ambiti è sicuramente un tema che pone conseguenze sul lato sia programmatico che gestionale.
- **Il primo contatto con i beneficiari:** una volta raccolti i nominativi dei beneficiari, le cui domande sono state accettate dall'INPS, spetta ai Comuni/Ambiti provvedere ad un primo contatto per l'avvio della fase di "pre-assessment", come previsto dalle [Linee guida](#). Nei casi in cui la raccolta delle domande per l'accesso alla misura ha utilizzato quale canale privilegiato quello puramente amministrativo (vedi ad es. nei casi in cui la raccolta delle domande è avvenuta tramite i CAF/Patronati) si possono presentare casi in cui non c'è ancora stato un contatto diretto con il beneficiario della misura. Se questo non rappresenta un elemento di difficoltà nel caso di utenza nota e già in carico ai servizi (come sembrerebbe essere dai dati attualmente disponibili), va precisato che nel caso di nuovi utenti possono verificarsi/stanno cominciando a verificarsi diverse situazioni, quali, *in primis*, **un'incomprensione da parte dell'utenza in merito alla richiesta di recarsi presso i servizi sociali per la condivisione di una progettazione personalizzata.** Vi è spesso poca consapevolezza nelle persone beneficiarie della misura, rispetto al fatto che l'accesso alla stessa non vada inteso esclusivamente legato al beneficio economico. Nel caso in cui abbiano già cominciato a ricevere l'accredito da parte dell'INPS, la motivazione ad accogliere questa sollecitazione da parte dei servizi potrebbe addirittura venire meno. Gli operatori dei servizi sociali

territoriali, pertanto, in fase di primo contatto si vedono impegnati anche in un lavoro informativo in merito alle caratteristiche della misura e agli impegni richiesti ai beneficiari, pena la fuoriuscita dalla misura.

I beneficiari della misura

Come sopra anticipato, in forte prevalenza, **trattasi di utenti già noti ai servizi**. I requisiti stringenti per l'accesso e, in particolar modo, il possesso di un ISEE inferiore o pari a € 3.000, fa sì che siano prevalentemente situazioni già in carico ad essere state orientate dagli assistenti sociali alla presentazione della domanda.

Quali tipologie di fragilità rientrano tra i beneficiari del SIA?

I primi dati raccolti mettono in evidenza **una forte eterogeneità territoriale**, espressione anche delle peculiarità dei singoli contesti. Vi sono, tuttavia, delle casistiche ricorrenti, complessivamente coerenti con la platea dei destinatari della misura, ovvero:

La **presenza di nuclei familiari fragili a seguito della perdita del lavoro** da parte di uno o più componenti: è una casistica che spesso richiede una presa in carico più "leggera" e connessa alla componente lavorativa ma che sta, tuttavia, mettendo in difficoltà gli operatori dei servizi sociali a causa dell'assenza di accordi stipulati con i Centri per l'Impiego. Sono pochi, infatti, i contesti territoriali che stanno procedendo "agilmente" da questo punto di vista. Nonostante la certezza nell'assegnazione delle risorse tramite il "Bando non competitivo" la scelta prevalente finora adottata è stata quella di provvedere alla gestione della misura con risorse interne e rimandare ad un momento successivo la formalizzazione di accordi con gli altri soggetti del territorio. Per tutti i contesti non "attrezzati" con accordi pregressi, la diretta conseguenza è la costruzione di progettazioni personalizzate "incomplete".

La **presenza di nuclei familiari con bisogni complessi**: è il caso di quelle situazioni che vedono al loro interno, vuoi anche per l'ampiezza del nucleo, la sovrapposizione in contemporanea di molteplici fattori di fragilità quali, ad esempio, l'assenza o la perdita del lavoro della persona di riferimento e il manifestarsi di ulteriori criticità come uno sfratto esecutivo a seguito del perdurare di una condizione di morosità o la presenza di una dipendenza da sostanze. È per questa tipologia di utenza, per la quale una presa in carico multidisciplinare risulterebbe sicuramente appropriata, che tuttavia i servizi stanno incontrando difficoltà a rispondere a causa della tempestività che richiedono nell'attivazione di interventi e del meccanismo non ancora "oliato" del lavoro in équipe, auspicato dalle Linee guida ministeriali ma che deve ancora tradursi operativamente nei territori.

All'interno di questi nuclei si rileva, inoltre, frequentemente la **presenza di madri sole con figli**, sia italiane che straniere, spesso con una situazione di separazione conflittuale alle spalle. È una tipologia di utenza che richiede una forte attivazione da parte degli operatori nella presa in carico e nella connessione con gli altri servizi presenti, quali ad esempio gli interventi educativi scolastici per i minori, il potenziamento delle competenze delle madri ai fini di un inserimento lavorativo, la tutela nel caso di abusi e maltrattamenti.

Uno scenario “in divenire”

Siamo in presenza di un quadro, relativamente all'implementazione della misura e ai beneficiari degli interventi, sicuramente provvisorio e che registrerà significativi cambiamenti nei prossimi mesi. Un fattore dirimente che, nel momento in cui si dovesse presentare, rappresenterà una sfida significativa per i territori è dato dall'**abbassamento del punteggio minimo di 45 punti relativamente alla valutazione multidimensionale del bisogno**. L'ipotesi, tuttavia non ancora confermata ufficialmente, è che il Ministero riveda la soglia di accesso abbassandola di 10 o 15 punti. Tale scelta, se da un lato consentirà di raggiungere una quota di famiglie vulnerabili fino ad ora escluse dalla misura, dall'altro si tradurrà in **un incremento importante del numero di prese in carico**, in qualche caso stimato pari al doppio di quelle attuali, con evidenti ripercussioni nella gestione della misura da parte di servizi che, faticosamente, stanno avviando al loro interno importanti processi di cambiamento.

[1] Si ringraziano per la gentile collaborazione gli interlocutori degli Ambiti di Desio, Garbagnate Milanese, Lodi, Merate, Rho per gli spunti e le sollecitazioni offerte.

SIA: lavori in corso

Gestione della misura da parte degli ambiti lombardi, a che punto siamo in questo scenario in continuo movimento?

Di Carla Dessi e Daniela Mesini

28 maggio 2017

Temi > Povertà, SIA, welfare nazionale

Proseguono i “lavori in corso” relativi alla sperimentazione del SIA. Diamo uno sguardo alle ultime novità operative connesse all’accesso alla misura e proponiamo delle riflessioni in merito a come gli Ambiti lombardi si sono attivati/si stanno attivando nella gestione della misura.

Lo scenario normativo: le ultime novità introdotte a seguito dell’ampliamento dei criteri di accesso

Il [decreto del 16 marzo](#) relativo [all’ampliamento dei criteri di accesso del SIA](#) è stato seguito da due ulteriori comunicazioni, a cura di INPS ([Circolare n. 86 del 12/5/2017](#)) e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ([Protocollo n. 3816 del 18/5/2017](#)), che meglio ne precisano alcune ricadute operative. Almeno due le questioni di particolare interesse per i territori, oltre al fatto che sono disponibili sul sito dell’INPS e del Ministero i nuovi moduli per la domanda di accesso alla misura:

- **l’INPS provvederà a rielaborare d’ufficio tutte le domande presentate entro il 29 aprile 2017 che siano state rigettate esclusivamente per effetto dell’applicazione di almeno uno dei criteri modificati dal decreto 16 marzo 2017** (punteggio tra 25 e 45 nella valutazione multidimensionale, soglia degli altri trattamenti economici percepiti tra € 600 e € 900 mensili). Al fine di evitare duplicazioni delle domande, **la circolare raccomanda ai Comuni e agli Ambiti Territoriali di non far ripresentare domanda di SIA** ai componenti dei nuclei che si trovino in una di queste situazioni;
- nel corso dell’erogazione del beneficio, dovranno essere comunicate all’INPS tutte le eventuali variazioni della situazione lavorativa e reddituale dei componenti del nucleo familiare, rispetto a quanto rilevato nella dichiarazione ISEE in corso di validità alla data di presentazione della domanda per il SIA. A tal fine, il beneficiario dovrà utilizzare il **modello SIA-com** (allegato 3 alla circolare n. 86), che dovrà essere compilato entro 30 giorni dall’inizio della attività

lavorativa, con l'indicazione del reddito annuo previsto. Il format dovrà essere presentato anche al verificarsi di due ulteriori fattispecie e cioè: A) in caso di variazioni successive del suddetto reddito previsto, B) all'atto della richiesta del beneficio, qualora uno o più componenti del nucleo stiano percependo redditi da lavoro che non siano valorizzati nell'ISEE in corso di validità al momento della presentazione della domanda, per la "nota" difficoltà dell'indicatore a catturare redditi "contemporanei" al momento della richiesta del beneficio. Quest'ultimo punto è molto importante perché consente una prima "attualizzazione" dell'ISEE, al di là di quanto previsto per il calcolo dell'ISEE corrente[1]. La comunicazione all'INPS delle variazioni reddituali in corso di erogazione del SIA permetterà di verificare la permanenza dell'ISEE al di sotto dei 3.000 euro, condizione per continuare a beneficiare del contributo.

Al di là, dunque, di queste novità operative imposte dall'allargamento delle maglie per l'accesso al SIA, che cosa è successo in questi mesi nei territori lombardi? Come si sono organizzati nella gestione della misura?

Le caratteristiche delle proposte progettuali presentate dagli Ambiti

Prosegue l'iter di approvazione tramite decreto del Ministero delle proposte progettuali presentate dagli Ambiti. Con il [Decreto Direttoriale n. 120 del 6 aprile 2017](#) il numero degli Ambiti lombardi che ha ricevuto comunicazione formale in merito supera oramai il 60%. È un iter che in qualche caso ha visto/sta vedendo i territori impegnati nel fornire chiarimenti o integrazioni al Ministero in merito a contenuti specifici inseriti nel formulario compilato (ad es. per quanto riguarda una più precisa quantificazione di beneficiari e/o dei risultati attesi) ma anche rimodulazioni nell'allocazione delle risorse tra le tre azioni previste.

A tal proposito, Regione Lombardia con la [Circolare regionale n. 21 del 30 novembre 2016](#) si era espressa in modo esplicito indirizzando gli ambiti territoriali alla costruzione di proposte che prevedessero l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal PON per l'Azione A) Rafforzamento dei servizi sociali e l'Azione C) Promozione di accordi di collaborazione in rete, definendo **non prioritario** un investimento di risorse nell'Azione B) Interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa *"in quanto i servizi e gli strumenti individuati sono oggetto di misure attivate ovvero attivabili mediante il POR regionale"*.

Le indicazioni contenute in questa circolare hanno, pertanto, fortemente condizionato gli Ambiti nella presentazione delle proprie proposte con il risultato di una **netta concentrazione di risorse sulle azioni di rafforzamento dei servizi sociali** (peraltro in linea con le aspettative espresse dal Ministero all'interno del Bando non competitivo) e con solo una minima parte destinata alle altre voci. Ciò nonostante va precisato che

qualche Ambito ha deciso di destinare comunque una quota di risorse a copertura di tirocini, *work- experience* e borse lavoro.

Chi ha fatto questa scelta, ovviamente consapevole della rilevanza delle misure già presenti in Regione in relazione alle politiche attive del lavoro, ha visto per lo più nel PON Inclusione l'opportunità di dotarsi di interventi "tagliati su misura" su di un target di utenza particolarmente fragile, spesso di origine straniera e con consistenti oneri di cura, che necessiterebbe quindi di percorsi di durata ed impegno contenuto, probabilmente anche propedeutici agli schemi tradizionali.

L'attivazione dei territori nella gestione della misura

I primi mesi di avvio della misura sono stati per i territori un vero e proprio "tsunami". Mentre i Comuni cominciavano a raccogliere le domande da parte dei cittadini, a livello di ambito occorreva ricomporre il quadro conoscitivo sia delle domande presentate che delle domande accolte, con una forte incertezza in merito alle ricadute sul proprio territorio. Sono stati, pertanto, primi mesi **fortemente dedicati ad una gestione prevalentemente amministrativa della misura**, mesi nei quali la progettazione personalizzata in sede di equipe multidimensionale ha faticato a "prendere il via" nella maggior parte dei casi.

Quali gli elementi facilitanti e ostacolanti?

Tra gli elementi facilitanti va segnalata la **presenza di strumenti e modalità di lavoro già acquisite e in linea con una presa in carico multidimensionale**. Si pensi, ad esempio, al fatto che gli strumenti attualmente diffusi dal Ministero in merito alla presa in carico e al monitoraggio e alla valutazione rappresentano un'"eredità" dalla sperimentazione della social card e pertanto, ad esempio, il Comune di Milano ha già avuto modo in precedenza di utilizzarli. Nelle more della predisposizione degli strumenti ministeriali definitivi sono diversi gli Ambiti che hanno fatto la scelta di acquisire "in toto" le schede messe a disposizione. Tra le motivazioni a supporto: l'opportunità di usufruire di una "cassetta degli attrezzi" già testata ma anche una sorta di tutela nell'aspettativa di una strumentazione definitiva da parte del Ministero non molto dissimile.

In qualche territorio, inoltre, vanno segnalate **progettualità già attive attraverso altri canali di finanziamento che, hanno consentito di avviare prassi di lavoro trasferibili anche nell'ambito del SIA**. Tra gli esempi più "calzanti" il [programma P.I.P.P.I.](#) e il [bando Fondazione Cariplo Welfare di comunità](#): si pensi nel primo caso all'attivazione e al lavoro previsto in sede di equipe multidisciplinari e nel secondo caso al tema della ricomposizione degli interventi di contrasto alle fragilità tra pubblico e privato.

Una questione, infatti, non trascurabile per gli Ambiti territoriali è proprio quella della **frammentazione degli interventi di contrasto alla povertà**: da una gestione prettamente incentrata sull'erogazione di contributi economici a livello di singolo Comune, l'introduzione del SIA ha attribuito agli Ambiti la regia di un processo che vede accanto al beneficio economico il coinvolgimento dei beneficiari in percorsi di attivazione, anche attraverso la collaborazione di altri soggetti. **Il quadro informativo relativamente alle diverse opportunità presenti spesso non è chiaro così come la governance dei diversi interventi.** La fuoriuscita da una condizione di fragilità richiama necessariamente in campo, com'è noto, aspetti legati non solo all'attivazione lavorativa, ampiamente "sponsorizzata" dal SIA, ma anche aspetti connessi alla responsabilizzazione delle famiglie piuttosto che all'accesso all'abitazione per i quali sono numerose le realtà associative attive e operanti. Agli Ambiti spetta, pertanto, anche **il compito di ricostruire lo scenario all'interno del quale si collocano al fine di una valorizzazione delle risorse e delle opportunità presenti.** L'invito contenuto all'interno delle Linee guida ministeriali di costituire nel proprio territorio un "Gruppo di riferimento territoriale" va proprio in questa direzione^[2], suggerimento che abbiamo avuto modo di verificare è stato già colto da qualche Ambito.

Dunque, questi mesi di sperimentazione del SIA vedono uno scenario in continuo movimento, ma evidentemente non ancora a regime, vuoi anche per via di una questione particolarmente sentita, ovvero: **l'anticipazione di risorse da parte degli Ambiti.**

L'iniziale trasferimento di risorse per la gestione della misura è previsto, infatti, che avvenga successivamente al decreto di approvazione della proposta progettuale a valere sul Bando non competitivo e contestualmente alla stipula della convenzione di sovvenzione con il Ministero. La raccolta delle domande da parte dei Comuni è, tuttavia, partita con il mese di settembre 2016 e i primi progetti personalizzati per i beneficiari che avevano presentato domanda entro il 31 ottobre 2016 dovevano essere stipulati entro il 31 marzo 2017. Così, nell'attesa dell'approvazione della propria proposta, nella maggior parte dei casi, gli ambiti hanno rimandato ad un momento successivo le procedure per l'acquisizione di personale in rafforzamento dei servizi sociali **preferendo l'utilizzo di personale già in organico e solo in minima parte attivando altri professionisti in sede di equipe multidimensionale.** Questa, sicuramente, una delle principali motivazioni circa le scarse o parziali connessioni con i servizi al lavoro e i Centri per l'impiego (laddove non vi erano accordi/protocolli già esistenti).

[1] Come noto la possibilità di chiedere l'ISEE corrente si ha solo se si è verificata una riduzione della situazione reddituale superiore al 25% rispetto a quella indicata nell'ISEE ordinario già in possesso, riduzione causata dalla variazione della situazione lavorativa (per esempio per un licenziamento) di uno dei componenti il nucleo familiare verificatasi nei 18 mesi precedenti la richiesta di prestazione.

[2] Vedi a pag. 16 delle [Linee guida](#): “gli Ambiti territoriali al fine di agevolare il lavoro in rete potranno costituire un “Gruppo di riferimento territoriale” composto dagli stakeholders del pubblico e del privato sociale, con la funzione di sostenere le attività di programmazione, di monitoraggio e di valutazione dello stato di implementazione della misura”.

L'Italia entra in Europa

Il Reddito di Inclusione diventa Legge

Di Daniela Mesini

9 marzo 2017

Temi > Povertà

Finalmente anche l'Italia si è dotata di una misura strutturale di contrasto alla povertà. Già approvata alla Camera nel luglio scorso, anche il Senato ha approvato definitivamente la Legge Delega che istituirà il REI (Reddito di Inclusione). Nonostante la natura ancora categoriale ed un impegno di spesa decisamente al di sotto di quanto necessario per un reddito minimo in grado di beneficiare tutti i poveri assoluti, si tratta di una tappa fondamentale nel quadro evolutivo delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro Paese. Vediamo perché ...

Da dove veniamo...

Come noto l'Italia si è sempre distinta per l'assenza di una misura universalistica di contrasto alla povertà e per la presenza di una serie di interventi frammentati, caratterizzati da uno sbilanciamento dei trasferimenti monetari sui servizi.

I tradizionali dispositivi nazionali hanno sempre privilegiato un approccio assistenzialistico e categoriale rivolto soprattutto ad anziani, meglio se con una storia contributiva alle spalle. Si pensi ai grandi schemi, tuttora esistenti, quali l'assegno sociale o l'integrazione al minimo che da soli concentrano oltre il 90% delle risorse nazionali destinate ai soggetti più poveri (E. Ranci Ortigosa, D. Mesini, 2016)[\[1\]](#).

Il sostegno monetario alle famiglie è stato finora realizzato da pochi istituti (gli assegni al nucleo familiare e gli assegni di maternità) a cui si sono aggiunti via via interventi *una tantum* e di scarsa entità quali ad esempio il bonus bebè, il bonus gas ed energia e la tremontiana carta acquisti (o *Social Card*)[\[2\]](#), misura questa più finalizzata a contenere l'aumento dei prezzi di alcuni beni essenziali su specifici target di utenza piuttosto che per contrastare la povertà.

Alcuni di questi interventi sono tuttora attivi, altri si sono esauriti.

Con il Governo Monti la grave crisi economica impone un cambio di rotta. Viene introdotta la sperimentazione di una nuova misura di contrasto al disagio economico

grave, la cosiddetta Social Card sperimentale[3] che pur prendendo in prestito il nome della precedente carta di pagamento elettronico ne modifica le caratteristiche. Si rivolge alle famiglie povere di disoccupati o precari con figli minori, ne amplia l'erogazione mensile e soprattutto ne prevede l'abbinamento con progetti di attivazione sociale e lavorativa.

La sperimentazione della misura, della durata di 1 anno, coinvolge 12 Comuni italiani con oltre 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona) per uno stanziamento complessivo di 50 milioni di euro.

La nuova politica introdotta in via sperimentale in Italia, seppur non scevra di criticità attuative, ottiene l'assenso anche dell'Europa che con un'apposita Raccomandazione del Consiglio del luglio del 2014 invita il paese ad estenderla a tutto il territorio nazionale[4].

Intanto la povertà assoluta cresce esponenzialmente raggiungendo e superando i 4 milioni di persone ed il tema del contrasto all'esclusione sociale diventa sempre più presente nell'agenda politica, anche grazie alla pressione di molte associazioni operanti nel sociale e alla crescente attenzione dell'Europa che con la Strategia EU 2020 ha rafforzato la dimensione sociale delle politiche economiche e per l'occupazione.

L'introduzione del REI

Gli ultimi 3 Governi (Letta, Renzi, Gentiloni) prevedono innanzitutto un'evoluzione della Social Card Sperimentale nell'attuale SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) ed istituiscono per la prima volta in Italia un apposito Fondo per la Lotta alla Povertà ed all'Esclusione Sociale nell'ambito di un Piano Nazionale di contrasto alla povertà che ha come obiettivo l'introduzione di uno schema di Reddito Minimo quale nuovo livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Da oggi, 9 marzo 2017, il REI è stato definitivamente approvato anche in Senato. Si prevede a questo punto che il Governo emani, entro i prossimi mesi, uno o più decreti con i quali dare concreta attuazione ai principi contenuti nella delega.

La cosa certa fin d'ora è che **da schema transitorio di lotta alla povertà qual è il SIA, si passerà ad una misura strutturale caratterizzata da un graduale incremento del beneficio e da una graduale estensione dei beneficiari**, da individuare prioritariamente tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione. Un miliardo e 600 milioni lo stanziamento previsto, lontano dal fabbisogno di circa 7 miliardi necessario per la generalizzazione di una misura davvero

universalistica di contrasto alla povertà assoluta in Italia, ma con previsioni di progressivo incremento.

Presupposto della nuova misura, in linea con i più moderni schemi di reddito minimo europeo, sarà l'abbinamento con programmi di attivazione sociale e/o lavorativa dei beneficiari predisposti dal livello locale, in particolare dai servizi sociali dei Comuni in forma associata, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole ed i soggetti privati non profit. Proprio al fine del potenziamento e della qualificazione delle prese in carico e più in generale per rafforzare i servizi territoriali per la gestione della misura la delega prevede, così come sta avvenendo per il SIA, l'utilizzo dei fondi strutturali europei, garantiti senz'altro per il settennio 2014/2020, ma incerti per il futuro.

Dobbiamo ancora pazientare per aver chiara la configurazione della nuova misura e per fare delle valutazioni precise nel merito, ma ormai la strada è tracciata e siamo senz'altro di fronte a quanto di più vicino ad uno schema generale di reddito minimo tra i vari istituti introdotti in Italia negli ultimi anni.

Nell'attesa dunque della messa a regime del Reddito di Inclusione il SIA rappresenta un'utile ed indispensabile palestra per i territori per sperimentarsi nell'attivazione e/o nel consolidamento di forme di *governance* locali per il contrasto alla povertà, così come per la messa a punto delle forme organizzative più funzionali alla gestione delle prese in carico dei beneficiari.

[1] E. Ranci Ortigosa, D. Mesini, (a cura di), *Costruiamo il Welfare dei Diritti: ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 2, 2016

[2] [Decreto legge n. 112 del 2008.](#)

[3] *Prevista dall'art. 60 del Decreto Legge n. 5/2012 convertito in L.35/2012.*

[4] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_italy_it.pdf

La seconda edizione del voucher per l'autonomia lombardo

RdA: avanti con il voucher per l'autonomia

Dgr n.X/5672 dell'11 ottobre 2016 – Misura reddito di autonomia 2016 - Voucher per l'autonomia

Di Valentina Ghetti

3 novembre 2016

Temi > Anziani, Disabilità, Reddito di Autonomia

Prosegue per il prossimo triennio la misura destinata ad anziani e disabili denominata Voucher per l'autonomia, con nuove regole, più risorse e l'obiettivo di ampliamento della platea dei beneficiari. L'articolo fa il punto sui cambiamenti rispetto alla sperimentazione 2015-2016, pone alcuni spunti in relazione ai risultati raggiunti sino ad ora e alla dotazione finanziaria.

Con la dgr 5672 la Regione norma la prosecuzione della terza misura a valenza sociale prevista dal Reddito di autonomia, i voucher per l'autonomia rivolti a persone anziane e disabili. A seguito della dgr 5060, in cui si dava continuità alla sperimentazione avviata a 2015, sono infatti uscite le dgr attuative sul bonus famiglia e sulla misura nidi gratis, con questo atto si completa il quadro delle misure di rilievo sociale.

La sperimentazione 2015 e le scelte della prosecuzione

Ricordiamo brevemente che la misura è stata introdotta nell'autunno del 2015, con una dotazione finanziaria di 4,7 milioni di euro provenienti dalle risorse europee, così suddivise: 2,5 milioni destinati alla misura rivolta agli anziani e 2,3 ai disabili ([dgr 4152/2015](#)). **Una misura che ha incontrato non poche difficoltà nella sua attuazione.** In un [precedente articolo](#) abbiamo analizzato i principali fattori di criticità e di ostacolo alla sua iniziale diffusione, tra cui la difficile promozione sul territorio, dettata dai tempi in cui si è avviata la fase sperimentale e la difficoltà dei comuni a gestire la comunicazione e le sue regole di funzionamento. O ancora le fatiche nella selezione della domanda, per il riscontro di un'aspettativa diversa da parte di molte famiglie (avere risorse cash, non un voucher per accedere a servizi) e per i criteri di selezione

giudicati particolarmente restrittivi (in riferimento alla tipologia di target, all'esclusione dell'utenza già in carico e alle soglie Isee assunte).

Difficoltà rese evidenti dal faticoso decollo della misura riscontrato anche dai dati: ad aprile si contavano domande accolte pari al 25% di quelle stimate per gli anziani e al 47,8% per i disabili (Decreti n. 1802 n. 1803). Inoltre nell'estate del 2016 (Ddg n. 6855 di luglio) si rimettevano in gioco 1,3 milioni, ovvero quasi un terzo di quelli già appostati, provenienti dalle rinunce ai voucher in corso di determinazione dei progetti personalizzati definiti, per motivi vari (decessi, modifica dello stato di salute, non condivisione del progetto – cita il decreto). Tutti elementi che sembrano richiamare un'attuazione difficoltosa e che con tutta probabilità è all'origine dei mesi che sono intercorsi dall'annuncio del nuovo RdA alla definizione puntuale del nuovo voucher per l'autonomia, arrivata solo ora.

Detto ciò, questi sono dati certamente parziali, non abbiamo ad oggi una fotografia puntuale dei risultati della misura dopo un anno di sperimentazione. **Non consociamo dunque le evidenze puntuali che hanno portato il legislatore alla scelta di procedere nella direzione del voucher sino al 2018, seppur introducendo qualche cambiamento di rilievo nella rimodulazione del target.** Con la nuova delibera si fa infatti riferimento a generici "esiti significativi per il complessivo sistema di welfare, in relazione al consolidamento delle reti istituzionali tra comuni, ambiti e comunità" ma non si dà conto dell'effettiva assegnazione delle risorse e delle domande complessivamente accolte. Avere queste informazioni sarebbe invece molto utile.

Cosa cambia con la nuova misura

Il finanziamento

La Regione dunque prosegue nell'erogazione dei voucher per l'autonomia. **Raddoppiano le risorse, vengono infatti finalizzati 10,27 milioni di euro, provenienti sempre dalle risorse europee del POR FSE asse Inclusion e lotta alla povertà: 5,11 per la disabilità e 5,16 per gli anziani.**

Si introduce una distinzione nel finanziamento dei territori, tra l'Ambito di Milano comprendente il Comune e il resto degli ambiti, in considerazione alla dimensione della popolazione.

E' da precisare che il finanziamento previsto è a valere sul triennio 2016-2018 anche se, analizzando la tempistica proposta in delibera, **il periodo di erogazione effettivo sarà di 14 mesi, da aprile 2017 a giugno 2018.**

- 13 gennaio 2017: scadenza presentazione delle domande agli Ambiti

- 24 febbraio 2017 Invio graduatoria da parte degli Ambiti, per validazione regionale
- 14 aprile 2017 valutazione e definizione PI e avvio delle prestazioni
- 15 giugno 2018 conclusione delle attività
- 30 luglio 2018 chiusura avviso

E' interessante infine osservare che i capitoli spesa indicati nella dgr da cui derivano queste risorse, vedono a bilancio oltre 57 milioni per il triennio 2016-2017. Questo significa che solo una parte di esse, il 18%, sono finalizzate ai voucher, mentre sulle restanti non conosciamo ancora le scelte del legislatore.

Tab. 1 – Stanziamenti per le amministrazioni locali previsti dall'assestamento di bilancio_ decreto 7814 del Segretario Generale

	2016	2017	2018	stanz.	Totale 2016-2018
Capitoli disabilità	10914	3.407.500,00	5.250.000,00	5.250.000,00	13.907.500,00
	10921	2.385.250,00	3.675.000,00	3.675.000,00	9.735.250,00
	10936	1.022.250,00	1.575.000,00	1.575.000,00	4.172.250,00
TOTALE					27.815.000,00
Capitoli anziani	11264	2.500.000,00	5.150.000,00	5.150.000,00	12.800.000,00
	11265	2.500.000,00	5.150.000,00	5.150.000,00	12.800.000,00
	11263	750.000,00	1.545.000,00	1.545.000,00	3.840.000,00
TOTALE					29.440.000,00

Tab.2 – Stanziamenti finalizzati da dgr 5672 voucher per l'autonomia

	2016	2017	2018	Totale stanz. 2016-2018
Capitoli disabilità	10914	1.002.302,00	766.726,50	2.535.755,00
	10921	715.611,40	536.708,55	1.789.028,50
	10936	306.690,60	230.017,95	766.726,50
TOTALE				5.091.510,00
Capitoli anziani	11264	1.031.553,80	773.665,35	2.578.884,50
	11265	722.087,66	541.565,75	1.805.219,16
	11263	309.466,14	232.099,61	773.665,36
TOTALE				5.157.769,02

Destinatari e regole di funzionamento

Un altro dato di rilievo è che **si allentano i vincoli di destinazione ampliando dunque la platea dei potenziali beneficiari e facilitando la possibilità di accesso alla misura.**

Per l'area anziani

- si amplia la platea abbassando il limite d'età a 65 anni – prima era 75 – e includendo nel target anche i caregiver
- si destina la misura a persone anziane in condizione di vulnerabilità socio economica, superando il vincolo della destinazione a forme di iniziale demenza o Alzheimer o altre patologie di natura psicogeriatrica
- si supera definitivamente il vincolo della nuova presa in carico, si specifica solo che i beneficiari non debbano essere destinatari della misura RSA aperta
- si innalza la soglia Isee a 20.000 euro

Rimane confermato invece il pacchetto di interventi che possono essere sostenuti con il voucher (autonomia personale, mantenimento del livello culturale e sociale, sostegno al contesto familiare erogati da Centri diurni e Centri diurni integrati) e l'ammontare dello stesso, pari a 400 euro mensili per progetti individualizzati di 4.800 per 12 mesi.

Per l'area disabili

- anche qui si amplia la platea superando il precedente riferimento alle sole disabilità intellettive o esito di trauma o patologie invalidanti, estendendo il voucher ai giovani e adulti disabili sopra i 16 anni, precisando che il livello di compromissione funzionale consenta un percorso di acquisizione di abilità sociali e relative all'autonomia nella cura di sé e dell'ambiente di vita nonché nella vita di relazione
- si supera definitivamente il vincolo della nuova presa in carico
- si innalza la soglia Isee a 20.000 euro

Anche in questo caso sono confermati gli importi del voucher anziani e i relativi limiti, 400 euro al mese per massimo 12 mesi. Gli interventi finanziabili sono quelli offerti da CSE e SFA orientati all'autonomia personale, alla socializzazione, al mantenimento del livello culturale, propedeutici all'inserimento nel mercato del lavoro, all'inserimento e re-inserimento lavorativo, a sostegno del ruolo nella famiglia o di emancipazione, come indicato dal ddg 3731.

Reddito di Autonomia: i numeri della nuova edizione dei voucher per anziani e disabili

Di Carla Dessi

14 febbraio 2017

Temi > Anziani, Disabilità, Reddito di Autonomia

E' partita la seconda edizione della misura del reddito di autonomia rivolta ad anziani e disabili. Attualmente gli ambiti territoriali stanno effettuando le valutazioni multidimensionali delle richieste raccolte. L'articolo propone alcune prime considerazioni sul nuovo scenario che si va a delineare attraverso la lettura dei dati relativi alle nuove risorse stanziare e alla modifica dei criteri di accesso rispetto alla precedente edizione della misura.

Con Deliberazione n. X/5672 Regione Lombardia ha dato il via alla prosecuzione della terza misura a valenza sociale prevista dal Reddito di Autonomia, ovvero i voucher per l'autonomia rivolti a persone anziane e con disabilità.

In un precedente contributo abbiamo delineato i principali cambiamenti introdotti^[1] dall'avvio della sperimentazione nell'ottobre 2015, completiamo la ricostruzione del nuovo scenario che verrà a delinearsi attraverso una lettura dei dati relativi alle risorse che saranno a disposizione nel territorio lombardo.

Risorse finanziarie e voucher assegnati

La misura del Reddito di Autonomia 2016 vede complessivamente uno stanziamento di risorse pari a € 10.267.200 e, fermo restando l'importo attribuito ai voucher destinati a sostenere i progetti individualizzati che rimane pari a € 4.800 per 12 mesi, potrà consentire in linea teorica il raggiungimento di 1.074 anziani e 1.065 disabili. **Stanziamento, dunque, raddoppiato, così come il numero di destinatari**, dato coerente con le modifiche apportate ai criteri per l'accesso a questa nuova edizione della sperimentazione (vedi Tabella 2).

Tabella 1. Budget previsionale e voucher anziani e disabili assegnati – Anni 2015-2016

ATS	DGR n. X/5672 11 ottobre 2016				DGR n. X/4152 8 ottobre 2015			
	Anziani		Disabili		Anziani		Disabili	
	Assegnazione voucher teorici	Budget previsionale	Assegnazione voucher teorici	Budget previsionale	Assegnazione e voucher teorici	Budget previsionale	Assegnazione voucher teorici	Budget previsionale
Città Metropolitana di Milano	364	1.747.200	353	1.694.400	199	955.200	165	792.000
Insubria	159	763.200	153	734.400	66	316.800	61	292.800
Montagna	38	182.400	37	177.600	23	110.400	21	100.800
Brianza	131	628.800	130	624.000	67	321.600	65	312.000
Bergamo	110	528.000	123	590.400	64	307.200	70	336.000
Brescia	115	552.000	126	604.800	26	124.800	32	153.600
Val Padana	91	436.800	84	403.200	54	259.200	44	211.200
Pavia	66	316.800	59	283.200	21	100.800	17	81.600
	1.074	5.155.200	1.065	5.112.000	520	2.496.000	475	2.280.000

Fonte dati: elaborazioni LombardiaSociale su dati Regione Lombardia

Tabella 2. Modifiche ai criteri di accesso introdotte

Voucher anziani	<p>Abbassamento del limite minimo di età da 75 a 65 anni e inclusione dei caregiver tra i destinatari</p> <p>Destinazione della misura a persone anziane in condizione di vulnerabilità socio-economica, superando il vincolo della destinazione a forme di iniziale demenza o Alzheimer o altre patologie di natura psico-geriatrica</p> <p>Superamento del vincolo della nuova presa in carico (unica preclusione il non essere destinatari della misura RSA aperta)</p> <p>Innalzamento della soglia ISEE da 10.000 a 20.000 Euro</p>
Voucher disabili	<p>Estensione del voucher dalle sole disabilità intellettive o esito di trauma o patologie invalidanti ai giovani e adulti disabili sopra i 16 anni, con la precisazione che il livello di compromissione funzionale sia tale da consentire un percorso di acquisizione di competenze</p> <p>Superamento del vincolo della nuova presa in carico</p> <p>Innalzamento della soglia ISEE da 10.000 a 20.000 Euro</p>

Un ulteriore elemento che va considerato in questa riedizione della misura è il **coinvolgimento di tutti gli Ambiti lombardi**: l'avvio della sperimentazione nel dicembre 2015 aveva visto, infatti, un'adesione su base volontaria degli Ambiti con la diretta conseguenza che a partecipare effettivamente sono stati in 72, poco meno di 3 su 4. Questa "apertura" è senza dubbio interessante in quanto va nella direzione di un'ampia copertura del bisogno del territorio lombardo.

Nell'attribuzione delle risorse agli Ambiti lombardi è prevalsa anche in questo caso, l'attribuzione per tutti dei medesimi criteri, ovvero:

- per il **voucher anziani** la quota di risorse è stata attribuita in rapporto alla popolazione over 65enne[2];
- per il **voucher disabili** la quota di risorse è stata attribuita in rapporto alla popolazione in età 16-64 anni[3].

Prime considerazioni sul nuovo scenario

L'assegnazione dei voucher ai territori

Nella lettura dei dati ad avvio della sperimentazione avevamo avanzato delle osservazioni relativamente ai criteri di assegnazione utilizzati: l'approccio "universalista" dell'attribuzione, in modo trasversale e proporzionale, per tutti gli ambiti degli stessi criteri non prende, infatti, in considerazione altre variabili potenzialmente intervenienti quali, ad esempio, il grado di copertura dei servizi territoriali piuttosto che la distribuzione della popolazione per fasce ISEE.

Ci sembra anche in questo caso un'"occasione mancata" il non aver accompagnato questa scelta da ulteriori elementi. La debole adesione alla misura nella sua prima edizione ha contribuito sì ad allentare i criteri di accesso a questa edizione ma **nell'attribuzione delle risorse non ha tenuto conto del mancato raggiungimento di un bisogno comunque stimato**. Si sarebbero potuti ad esempio introdurre dei meccanismi "facilitanti" per gli Ambiti che non sono stati attivi nella precedente sperimentazione, dato che riguarda sia i 26 esclusi[4] che gli Ambiti tra i 72 aderenti che, a seguito di domande considerate non ammissibili e/o successive rinunce, non hanno avuto voucher attivati[5]. Sembrerebbe così crescere il divario tra i territori lombardi che già hanno intercettato i loro potenziali beneficiari e stanno lavorando nella direzione di un miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie con fragilità e i territori che hanno "perso il primo treno".

La tempistica

Le problematiche connesse alla **tempistica stringente e alle scadenze ravvicinate** che hanno caratterizzato il primo anno di sperimentazione si sono riproposte anche in questa edizione:

- dall'approvazione degli avvisi pubblici con la comunicazione delle risorse stanziare, datata 28 novembre 2016, gli Ambiti hanno avuto tempo fino al 13 gennaio 2017 per la raccolta delle domande da parte della cittadinanza. Qualche settimana in più rispetto all'anno precedente ma con un calendario

ancora una volta coincidente con le vacanze natalizie e con l'impegno degli operatori in chiusura 2016 dirottato su altri versanti, tra cui la partecipazione al Bando PON per l'attuazione del "Sostegno per l'Inclusione Attiva".

- dalla raccolta delle domande gli Ambiti devono portare a compimento le valutazioni multidimensionali entro il 24 febbraio 2017, solo qualche settimana in più rispetto allo scorso anno ma con un numero stimato pari al doppio di beneficiari da raggiungere.

In osservazione

L'implementazione della misura nei prossimi mesi suggerisce di prestare attenzione in particolare ai seguenti punti:

- **"Take-up rate"**: un nodo della misura nella sua prima edizione è dato dalle basse percentuali di anziani e disabili fruitori dei voucher[6]. Quanto l'allentamento nei criteri di accesso fungerà da elemento facilitante e consentirà il raggiungimento di un ampio numero di destinatari?
- **Capillarità nel territorio**: emergeranno delle differenze e quali tra gli Ambiti che erogano per la prima volta i voucher e gli ambiti che hanno in attivo progetti personalizzati e quindi già una dimestichezza con le modalità di attivazione richieste?
- **Le progettazioni personalizzate**: verso quali interventi si orienteranno le progettazioni con i destinatari dei voucher e quanto riusciranno ad incidere nella necessità di sollievo e supporto per i *caregiver* con familiari non autosufficienti?

[1] [Vedi articolo](#)

[2] *Si veda per ulteriori dettagli l'Allegato C del Decreto n. 12405 del 28/11/2016. Ad esempio, indicativamente, per un Ambito con popolazione over 65enne pari a 10.000 abitanti il riparto teorico attribuibile verrebbe stimato in € 24.390 [pari a 10.000/0,41], cifra che consentirebbe al massimo l'erogazione di 5 voucher [numero dato da 24.390/4.800]. Si segnala, seppur con minime variazioni, l'applicazione di un coefficiente diverso per Brescia, Milano e l'Ambito di Lodi.*

[3] *Si veda per ulteriori dettagli l'Allegato C del Decreto n. 12405 del 28/11/2016. Ad esempio, indicativamente, per un Ambito con popolazione in età compresa tra 16 e 64 anni pari a 10.000 abitanti il riparto teorico attribuibile verrebbe stimato di poco*

superiore a € 8.200 [pari a 10.000/1,21], cifra che consentirebbe al massimo l'erogazione di 2 voucher [numero dato da 8.264/4.800]. Si segnala, seppur con minime variazioni, l'applicazione di un coefficiente diverso per Brescia, Milano e l'Ambito di Lodi.

[4] Si ricorda che relativamente alla scadenza della prima edizione dei voucher di autonomia, fissata per il 16 dicembre 2015, 13 Ambiti hanno aderito fuori termine e altrettanti 13 non hanno espresso adesione.

[5] Vedi Decreto n. 6836 del 13/07/2016.

[6] Vedi sempre il Decreto n. 6836 del 13/07/2016.

Voucher per l'autonomia: decollano o no?

Analisi della dgr di assegnazione della seconda edizione della misura prevista dal Reddito di Autonomia

Di Valentina Ghetti e Carla Dessi

14 giugno 2017

Temi > Anziani, Disabilità, Reddito di Autonomia

La seconda edizione del voucher di autonomia entra nel vivo con le approvazioni delle graduatorie degli ambiti territoriali. Come è andata questa volta? Aumentano gli ambiti aderenti, aumentano i beneficiari ma la misura, complessivamente, fatica a decollare. Vediamo perché.

Con la dgr 5672 Regione Lombardia ha lanciato la [seconda fase del Reddito di Autonomia](#), dando continuità all'avvio sperimentale di una serie di misure orientate a sostenere le persone in condizioni di vulnerabilità. Hanno trovato così prosecuzione i voucher per l'autonomia, concessi ad anziani e disabili per l'attivazione di percorsi in sostegno all'autonomia, vedendovi assegnati complessivamente 10,2 milioni di euro, ovvero il doppio delle risorse della fase sperimentale (si veda un [precedente articolo](#)).

Si è appena conclusa l'istruttoria per la selezione dei beneficiari. Il percorso è stato analogo alla precedente edizione: gli ambiti territoriali e i loro comuni sono stati impegnati nella promozione della misura sui territori, nell'accoglienza e valutazione dell'idoneità delle domande e poi nella definizione delle graduatorie. Con il d.d.s 5837 la Regione ha approvato definitivamente l'elenco dei voucher assegnati a ciascun ambito.

Sui risultati che hanno connotato la prima sperimentazione, [abbiamo già scritto](#). Riprendiamo qui solo alcuni elementi di sintesi:

- basso "tasso di utilizzo" ovvero un numero di beneficiari raggiunti inferiori allo stimato;
- parzialità nella penetrazione territoriale della misura: 26 ambiti non avevano aderito;

- rigidità della misura: diversi elementi di vincolo giudicati eccessivamente limitanti.

Ora interessa capire se si registrano elementi di evoluzione, e quali.

L'adesione territoriale cresce

Complessivamente, il numero di Ambiti che hanno aderito formalmente alla misura cresce da 72 a 85 (+13,2%). È un dato, tuttavia ancora da tenere sotto osservazione nei prossimi mesi. Ricordiamo, infatti, che la precedente edizione ha registrato, a seguito dell'approvazione delle graduatorie, un'ulteriore riduzione nel corso dell'attuazione delle progettazioni sui casi, a causa di sopravvenute rinunce da parte dei beneficiari, cambi di percorso o anche decessi (si è passati da 72 a 62).

Tab. 1. – Confronto tra ambiti aderenti con voucher definitivi 2016 e ambiti con voucher ammessi 2017

Anno 2016 Provincia	2017				
	Ambiti aderenti	Ambiti con voucher definitivi assegnati – v.a.	Ambiti con voucher definitivi assegnati – % sul totale	Ambiti con voucher ammessi – v.a.	Ambiti con voucher ammessi – % sul totale
Bergamo	14	12	85,7	13	92,9
Brescia	7	7	53,8	10	76,9
Como	6	5	55,6	7	77,8
Cremona	2	2	66,7	3	100,0
Lecco	3	3	100	3	100,0
Lodi	1	1	50	2	100,0
Mantova	6	4	66,7	6	100,0
Milano	11	10	58,8	17	94,1
Monza – Brianza	4	4	80,0	5	100,0
Pavia	4	3	33,3	6	66,7
Sondrio	5	4	66,7	6	50,0
Varese	9	7	58,3	7	58,3
Totale Regione Lombardia	72	62	63,3	85	86,7

Complessivamente però, il quadro relativo al 2017 mostra un **progressivo miglioramento in termini di copertura nella distribuzione dei voucher sul territorio lombardo**: gli Ambiti esclusi dalla sperimentazione diminuiscono da 57 a 25 per quanto riguarda il voucher anziani e da 37 a 21 per quello rivolto ai disabili.

Tab. 2 – Dettaglio ambiti senza voucher 2017

2017

Provincia	Ambiti senza alcun voucher effettivo ANZIANI – V.A.	Ambiti senza alcun voucher effettivo ANZIANI – Dettaglio	Ambiti senza alcun voucher effettivo DISABILI – V.A.	Ambiti senza alcun voucher effettivo DISABILI – Dettaglio
Bergamo	1	Monte Bronzone – Basso Sebino	1	Villa Imagna e Villa d'Almè
Brescia	8	Bassa Bresciana Occidentale ; Bassa Bresciana Orientale; Brescia Ovest ; Oglio Ovest; Valle Sabbia ; Bassa Bresciana Centrale; Sebino; Monte Orfano	3	Bassa Bresciana Occidentale ; Brescia Ovest ; Valle Sabbia
Como	5	Como ; Mariano Comense; Olgiate Comasco; Dongo; Campione d'Italia	2	Como ; Campione d'Italia
Cremona	-	-	1	Cremona
Lecco	<i>Dato disponibile a livello provinciale</i>		<i>Dato disponibile a livello provinciale</i>	
Lodi	<i>Dato disponibile a livello provinciale</i>		<i>Dato disponibile a livello provinciale</i>	
Mantova	-	-	-	-
Milano	1	Paullo	3	Corsico; Paullo ; Pioltello
Monza – Brianza	-	-	-	-
Pavia	3	Mortara ; Voghera ; Casteggio	4	Mortara ; Voghera ; Vigevano; Garlasco
Sondrio	2	Bormio ; Sondrio	2	Bormio ; Sondrio
Varese	5	Castellanza; Saronno ; Varese ; Luino Somma Lombardo	5	Azzate; Saronno ; Varese ; Luino Somma Lombardo
Totale Regione Lombardia	25		21	

Da un confronto nel biennio quindi, a livello aggregato, si registra una prevalenza di province che hanno visto un nuovo **coinvolgimento di Ambiti non aderenti all'edizione precedente** (vedi Brescia, Como, Cremona, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Varese). **Permangono tuttavia ancora casi di territori (14 ambiti) rimasti fuori dalla sperimentazione, sia per anziani che disabili, alcuni dei quali protraggono l'esclusione della prima edizione (6 ambiti^[1])**. I motivi non li conosciamo: potrebbe trattarsi della mancata ricezione di domande, di debole promozione territoriale o di una scelta specifica di non aderire. Sappiamo, infatti, che la misura ha richiamato non poche critiche da parte dei tecnici deputati alla sua applicazione, soprattutto per la rigidità dei vincoli posti e delle tempistiche strette della prima edizione, che ha fatto

percepire gli ambiti quali meri esecutori senza grandi convinzioni sulla bontà della misura.

Crescono i beneficiari

Specularmente alla diffusione territoriale, il dato è in crescita anche sul fronte dei destinatari. Il numero dei beneficiari dei voucher di questa seconda edizione è infatti quasi triplicato, da 352 beneficiari a 899, pur con le cautele già espresse in relazione alla possibile variazione di questo dato in corso di definizione, e poi attuazione, delle progettualità.

In questa seconda edizione **si conferma un fenomeno già registrato in precedenza:** in alcuni contesti il numero di domande ricevute dai cittadini è stato superiore al previsto e in qualche caso anche il numero di domande poi ritenute idonee sono state superiori al n. dei voucher assegnati. Quei territori hanno visto così un'assegnazione maggiore. Se in passato ciò si è verificato esclusivamente per i voucher sulla disabilità[2], ora possiamo notare come si sia registrato anche, seppur in misura minore, per i voucher anziani[3].

Qualcosa sta accadendo quindi? La misura sta progressivamente entrando nell'operato dei servizi? In questi contesti potrebbe essere migliorata l'informazione sul territorio, non trattandosi più di una misura completamente nuova ed avendo tempistiche meno stringenti. O ancora, potrebbe esserci stata una migliore comprensione dello spazio di utilizzo della misura e ad una miglior capacità di orientamento del bisogno, da parte del servizio sociale. Oppure ancora potrebbe essere l'esito dell'allentamento dei vincoli di accesso, rispetto alla prima edizione (si veda il prossimo punto). Sarà interessante approfondire questo aspetto nel corso dell'implementazione della misura, anche in relazione alla tenuta delle progettualità.

Una misura però che (ancora) stenta a decollare?

Tutte buone notizie dunque? Solo in parte, poiché un evidente incremento la Regione lo aspettava a fronte delle variazioni introdotte: abbassamento dell'età per il voucher anziani, innalzamento della soglia Isee da 10 a 20 mila euro, inclusione della destinazione dei voucher anche al caregiver e superamento del vincolo che fossero persone sconosciute ai servizi, solo per citare le principali. Tanto che, come detto, sono state duplicate le risorse appostate sulla misura e indicati quali destinatari potenziali oltre 2.000 persone a fronte dei 995 della prima edizione (2.139 i voucher potenzialmente assegnabili dagli ambiti).

Bene, dei 10,2 milioni destinati alla partita, ne sono risultati assegnabili effettivamente 8,6 milioni (4,3 per ciascuna tipologia di voucher), corrispondenti alle quote degli ambiti aderenti. Di questi, alla luce delle graduatorie approvate, ne risultano

effettivamente destinabili – perché corrispondenti a domande presentate e giudicate idonee – solo 4,7 milioni (1,9 c.a sui voucher anziani e 2,8 su quello disabili), ovvero meno della metà del previsto (46%).

Dunque complessivamente **non sembrano esserci grandi evoluzioni sul tema del raggiungimento dei beneficiari**: oggi i voucher potranno essere concretamente in mano a un totale di 988 persone (595 persone con disabilità e 393 anziani), al netto delle eventuali variazioni in corso di erogazione che, come detto, sappiamo per l'esperienza precedente possono avere una certa incidenza. Sebbene il dato migliori rispetto alla prima sperimentazione (la % di anziani raggiungibili era solo il 24% di quanto stimato e oggi sale al 37%; quella destinata alle persone disabili da 46% passa a oltre il 55%), **il take up rate della misura rimane un nodo critico**.

L'esito complessivo, a quanto sembra osservando questi primi dati, è quindi ancora una certa fatica di affermazione della proposta regionale, quale opportunità concreta di sostegno all'autonomia. Non è facile identificarne i motivi. Una sovra-stima della domanda? Difficile crederlo. Una misura progettata male? Cioè una proposta che non incontra la reale esigenza delle persone a cui vorrebbe rivolgersi? Rispetto a questo, il fenomeno delle tante rinunce dovrebbe far riflettere. O ancora, una misura che non è compresa e dunque osteggiata da chi dovrebbe promuoverla? Sempre meno da parte degli ambiti sembrerebbe, che però come abbiamo detto si sono sentiti molto vincolati nella gestione della misura e limitati dallo scarso spazio progettuale assegnato loro, ma anche i gestori stessi dei servizi (sfa, cse, cdi...) che si vedono interpellati nell'inserimento di persone nuove dovendo accettare un elevato rischio di impresa (pagati solo al raggiungimento di un certo n. di accessi). Forse tutti questi motivi insieme, e anche altri, hanno responsabilità di questo faticoso decollo.

Ad onor del vero anche in passato ci siamo scontrati con grandi fatiche nel dare avvio ad altre misure (vedi Rsa aperta), che poi però nel medio periodo hanno cominciato a marciare, anche per effetti compensativi – non sempre voluti – con altre misure (es. RSA aperta e SAD, aumenta l'accesso alla prima e diminuisce il secondo). Questo ci dice certamente che c'è un tempo di stabilizzazione che dobbiamo continuare ad osservare.

[1] *Monte Bronzone – Basso Sebino (Bergamo), Campione d'Italia (Como); Paullo (Milano), Voghera (Pavia), Saronno e Varese.*

[2] *Undici gli Ambiti in cui si è verificato questo fenomeno: Albino (Valle Seriana), Alto Sebino, Seriate e Valle Brembana (Provincia di Bergamo), Rho (Milano), Dongo (Como), Arcisate e Tradate (Varese), Certosa (Pavia), Ostiglia e Viadana (Mantova).*

[3] *Venti gli Ambiti per quanto riguarda questa nuova edizione, di cui 5 Ambiti hanno registrato questo dato sui voucher anziani e in due casi, Lomazzo-Fino Mornasco (Como) e Suzzara (Mantova), il numero maggiore di voucher ammessi ha riguardato sia anziani che disabili.*

LombardiaSociale.it è un sito indipendente che si occupa di analisi e valutazione del sistema lombardo dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e socio educativi, ampiamente intesi come welfare sociale. È un progetto ideato da Cristiano Gori, che lo dirige, realizzato da un'équipe di ricerca collocata presso l'Istituto per la Ricerca Sociale e finanziato e promosso dai principali soggetti che si occupano di welfare sociale in Lombardia.

Il principale obiettivo che persegue è la costruzione di uno spazio di confronto sul welfare lombardo, attraverso la pubblicazione online di materiali di analisi delle misure regionali, l'aggiornamento e la raccolta di punti di vista ed esperienze territoriali e l'organizzazione di seminari ed eventi di discussione e confronto con quanti operano nell'area del welfare sociale in Lombardia.

PROGETTO REALIZZATO DA



PROMOTORE ISTITUZIONALE



PROMOTORI PRINCIPALI



ALTRI PROMOTORI

AGeSPI Lombardia
Legacoop
Confcooperative
AGCI

IN COLLABORAZIONE CON

