

Come è andata la sperimentazione del voucher per l'autonomia?

Analisi e spunti dai primi dati disponibili

Come è andata la misura del voucher per l'autonomia, per anziani e disabili, sperimentata nella prima fase del Reddito di autonomia? L'articolo analizza i dati sulle domande raccolte e ammesse e approfondisce alcuni elementi di attuazione che hanno concorso a determinare i primi risultati.

a cura di Carla Dessi - venerdì, aprile 22, 2016

<http://www.lombardiasociale.it/2016/04/22/come-e-andata-la-sperimentazione-del-voucher-per-lautonomia/>

In concomitanza con la [DGR n. 5060](#) dello scorso aprile, che rilancia la misura del Reddito di Autonomia con una formula rivista in alcune delle sue caratteristiche principali^[1], si propone una lettura trasversale dei dati disponibili relativamente alla prima sperimentazione della misura del [voucher di autonomia anziani e disabili](#), al fine di offrire un quadro conoscitivo complessivo rispetto alla sua applicazione nei territori lombardi.

La partecipazione degli Ambiti lombardi al voucher di autonomia

Un primo elemento di analisi ci viene offerto dal numero di Ambiti lombardi che hanno aderito alla misura. Ricordiamo, infatti, che i decreti attuativi successivi all'avvio della sperimentazione stabilivano che una condizione preliminare per l'allocazione delle risorse tra i territori era **l'adesione volontaria da parte degli Ambiti**. Entro la scadenza, fissata per il 16 dicembre 2015, sono stati 72 su 98 ad aver presentato domanda correttamente: 13 Ambiti hanno aderito fuori termine e altrettanti 13 non hanno espresso adesione.

Nel dettaglio degli Ambiti aderenti per Provincia (Tab. 1), possiamo osservare una certa **disomogeneità nelle adesioni, con solo una minima parte di Province che registrano un'adesione da parte della totalità degli Ambiti** (Bergamo, Lecco, Mantova e Valle Camonica – Sebino) e, dall'altra parte, Province con una copertura pari o di poco inferiore al 50% (Brescia, Lodi e Pavia).

Fin da questa prima fotografia dunque si può dire che **le potenziali ricadute della misura coprono in modo differenziato il territorio lombardo**.

Tabella 1. Dettaglio degli Ambiti aderenti al voucher di autonomia per Provincia

Provincia	Ambiti aderenti	% Ambiti aderenti sul totale per Provincia
Bergamo	14	100,0
Brescia	6	50,0
Como	6	66,7
Cremona	2	66,7
Lecco	3	100,0
Lodi	1	50,0
Mantova	6	100,0

Milano	11	68,8
Monza – Brianza	4	80,0
Pavia	4	44,4
Sondrio	5	83,3
Vallecamonica – Sebino	1	100,0
Varese	9	75,0
Totale Regione Lombardia	72	73,5

Fonte dati: Elaborazioni *LombardiaSociale* su dati Regione Lombardia[2]

La ripartizione delle risorse stanziata da Regione Lombardia, è stata, quindi, calcolata sul numero degli Ambiti aderenti e calcolando il numero di voucher in base alla cifra annua stanziabile per singolo voucher, (pari a € 4.800, ovvero 12 mensilità da € 400) alla luce dei seguenti criteri:

- per il **voucher anziani**: attribuendo una quota di risorse in rapporto alla popolazione over 75enne[3];
- per il **voucher disabili**: attribuendo una quota di risorse in rapporto alla popolazione in età 16-50 anni[4].

Dall'analisi da noi condotta sui dati pubblicati possiamo evidenziare come **questi criteri di attribuzione del numero di voucher siano stati applicati trasversalmente e proporzionalmente in tutti e 72 gli Ambiti aderenti**. Questa scelta, certamente apprezzabile per il suo approccio “universalista”, esula, tuttavia, dal prendere in considerazione altre variabili potenzialmente intervenienti. Si pensi, ad esempio, al grado di copertura dei servizi territoriali piuttosto che alla distribuzione della popolazione per fasce ISEE, informazioni preziose viste alcune delle caratteristiche richieste dalla misura ai potenziali beneficiari: reddito ISEE di riferimento uguale o inferiore a € 10.000 annui e il non essere fruitore di interventi o prestazioni sociali o sociosanitarie.

L'accesso alle risorse stanziata

La partecipazione dei 72 Ambiti e l'attribuzione dei voucher secondo i criteri sopra descritti ha fatto sì che all'avvio della sperimentazione il numero stimato di beneficiari risultasse pari a 479 disabili (numerosità che avrebbe consentito l'impegno di €2.299.200 sui € 2.300.000 stanziati) e 520 anziani (numerosità che avrebbe consentito l'impegno di € 2.496.000 sui € 2.500.000 stanziati).

Ma quante domande sono risultate effettivamente ammissibili[5]?

Ricordiamo che il passaggio successivo richiesto da Regione Lombardia agli Ambiti è consistito nell'avvio delle procedure di pubblicizzazione finalizzate alla raccolta delle domande da parte dei cittadini con i requisiti corrispondenti. Raccolta a cui avrebbe avuto seguito, nelle settimane immediatamente successive, una valutazione in sede di équipe multidimensionale, finalizzata alla stesura della graduatoria finale dei beneficiari. L'esito di questo processo ha visto, complessivamente, un **numero di domande ammissibili pari a 125 per il voucher anziani e 227 per il voucher disabili, pari rispettivamente al 25% e al 47,8% sul totale dei voucher disponibili**. Anche in questo caso è

interessante osservare una forte eterogeneità territoriale (vedi Tabella 2).

Tabella 2. Dettaglio delle domande ammissibili per ATS

ATS	N. ambiti che hanno partecipato alla sperimentazione	Voucher anziani		Voucher disabili	
		Domande ammissibili	Domande ammesse e importi- % sul totale	Domande ammissibili	Domande ammesse e importi- % sul totale
Bergamo	14	16	25,0	57	81,4
Brescia	6	11	42,3	9	28,1
Brianza	6	20	37,0	33	64,7
Città Metropolitana Milano	13	48	22,6	54	30,2
Insubria	13	8	12,1	24	39,3
Montagna	8	6	26,1	13	61,9
Pavia	4	3	14,3	13	76,5
Valpadana	8	13	24,1	24	54,5
TOTALE	72	125	24,0	227	47,8

Fonte dati: Elaborazioni *LombardiaSociale* su dati Regione Lombardia

Nella lettura dei valori medi registrati possiamo, così, osservare:

- per i voucher anziani percentuali di ammissibilità complessivamente molto contenute con una variabilità compresa tra il 12,1% per l'ATS Insubria e il 42,3% per l'ATS di Brescia;
- per i voucher disabili una variabilità sensibilmente maggiore: in questo caso l'ATS di Brescia vede un 28,1% contro un 76,5% dell'ATS di Pavia e l'81,4% dell'ATS di Bergamo.

Entrando nel dettaglio vediamo che i valori medi per ATS **sono il risultato di una situazione in cui numerosi Ambiti registrano valori delle domande ammissibili pari a 0** (vedi Tabella 3), ovvero Ambiti che, pur candidandosi per l'erogazione della misura, non hanno raccolto alcuna domanda che rispondesse ai criteri di ammissibilità. Anche in questo caso vi è un'interessante differenza tra le domande ammissibili per le due tipologie di voucher: per il voucher disabili, infatti, oltre ad esserci un'incidenza sensibilmente inferiore di Ambiti nei quali si siano riscontrate domande "non ammissibili", vi sono Ambiti nei quali la percentuale massima di domande ammissibili registrata è pari al 200%. Rispetto, così, alla quota di voucher stimati inizialmente in qualche caso i voucher che potranno essere erogati sono pari al doppio^[6].

Tabella 3. Dettaglio delle domande ammissibili per ATS

--	--	--	--	--	--

ATS	Voucher anziani		Voucher disabili	
	% di ambiti con nessuna domanda ammissibile	% max di domande ammissibili registrata	% di ambiti con nessuna domanda ammissibile	% max di domande ammissibili registrata
Bergamo	50,0	100,0	14,3	200,0
Brescia	33,3	100,0	–	50,0
Brianza	–	90,0	–	100,0
Città Metropolitana Milano	16,7	100,0	–	120,0
Insubria	61,5	66,7	15,4	133,3
Montagna	62,5	100,0	12,5	200,0
Pavia	50,0	25,0	25,0	140,0
Valpadana	37,5	75,0	25,0	133,3
TOTALE	40,3	100,0	11,1	200,0

Fonte dati: Elaborazioni *LombardiaSociale* su dati Regione Lombardia

Questioni emerse dall'applicazione della misura nei territori lombardi

Quali gli elementi facilitanti e quali gli elementi ostacolanti negli Ambiti che hanno partecipato alla sperimentazione? I numeri raccolti ed analizzati ci hanno sollecitato a voler meglio approfondire le ricadute sui territori in questi primi mesi di implementazione della misura. Abbiamo così, grazie anche alla collaborazione dei responsabili di alcuni degli Ambiti coinvolti^[7], individuato delle questioni che ci proponiamo di presidiare anche nei prossimi mesi, viste peraltro le innovazioni recentemente introdotte.

L'attrattività della misura per la cittadinanza

L'uscita del bando per l'accesso al Reddito di Autonomia ha suscitato un grande interesse da parte delle famiglie che si sono rivolte ai servizi sociali di competenza per presentare domanda sono venute al corrente di questa opportunità. Questa attivazione immediata è, tuttavia, in diversi casi venuta meno nel momento in cui gli operatori sono entrati nel merito della misura. **L'aspettativa principale espressa dalle famiglie era, infatti, quella di poter avere accesso ad un contributo economico per cui, di fronte alla richiesta di documentazione integrativa piuttosto che della sottoscrizione di un progetto individualizzato in diversi casi hanno rinunciato ad andare oltre.**

Va precisato che, nella presentazione della sperimentazione e nella delineazione delle linee di intervento, le misure del voucher anziani e disabili rientravano all'interno del "cappello" dell'"Assegno di autonomia". Nonostante fosse comunque precisato che il sostegno alle famiglie che rispondevano ai requisiti previsti avrebbe avuto la forma del voucher, questa attribuzione terminologica ha generato delle aspettative "sfalsate" da parte delle famiglie che credevano di poter beneficiare di un contributo economico diretto. Il fatto, inoltre, che questa misura fosse indirizzata a famiglie non note ai servizi ha alimentato ulteriormente questa incomprensione di fondo^[8].

Le tempistiche

Le scadenze ravvicinate e il calendario coincidente con le vacanze natalizie ma anche con l'impegno degli operatori per altre misure in corso (ad esempio il FNA) hanno rappresentato un forte limite.

A seguito della ripartizione delle risorse, datata 21 dicembre 2015, gli Ambiti hanno avuto tempo fino al 15 gennaio per la raccolta delle domande e poco meno di un mese (entro il 5 febbraio 2016) per portare a compimento le valutazioni multidimensionali. Le occasioni per offrire informazioni dettagliate alle famiglie rispetto alle caratteristiche della misura sono state, così, circoscritte.

Inoltre va considerato, che la conoscenza di una famiglia richiede dei tempi che nella maggior parte dei casi vedono necessari più momenti di osservazione e questo poco collimava con la richiesta regionale. Gli Ambiti che hanno potuto affidare la gestione della misura ad un unico professionista sono riusciti con maggiore facilità a rispettare queste scadenze, a scapito, tuttavia, degli Ambiti che non hanno potuto godere di questa possibilità.

Ulteriore elemento che ha influenzato le tempistiche è l'incertezza che ha gravato sull'[applicazione dell'ISEE](#), che in qualche caso ha fatto registrare resistenze da parte degli operatori nella sensibilizzazione alla misura, per il timore di dover "rifare il lavoro" a breve.

I beneficiari raggiunti

Sebbene un limite sia quello di aver individuato un numero molto contenuto di potenziali destinatari (es. per i +75 solo lo 0,04% della popolazione), i dati mettono in evidenza come sia stato comunque piuttosto difficile raggiungerli. **Il fatto di non essere già in carico ai servizi territoriali e il reddito ISEE inferiore o pari a € 10.000 annui hanno con tutta probabilità concorso a limitarne l'accesso** Per qualche territorio, soprattutto quelli di dimensioni più piccole la conoscenza delle persone in condizione di fragilità è pressoché capillare e per coloro che non hanno servizi attivi spesso è una scelta quella di non accedervi.

Vanno riconosciute ancora una volta differenze tra le due tipologie di destinatari (anziani e disabili): i dati analizzati, come si è visto, mettono in evidenza una maggiore ammissibilità delle domande per il voucher rivolto ai disabili. In questo caso un fattore che ha contribuito maggiormente a questo risultato è connesso al valore dell'ISEE, per la maggior parte dei casi pari a 0. Tuttavia, per il voucher disabili va considerato anche un altro aspetto che lascia intravedere maggiori potenzialità in merito alla risposta al bisogno delle famiglie. Dai territori una ricaduta segnalata è quella di aver contribuito ad intercettare una fascia di giovani adulti con cui poter attivare delle progettazioni individualizzate che vanno effettivamente nella direzione di un potenziamento dei percorsi di autonomia.

Il rilancio del Reddito di Autonomia verso una seconda fase applicativa, ha mostrato come la Regione Lombardia, rispetto ad alcuni limiti fin qui evidenziati, abbia già apportato correttivi importanti: il raddoppio della soglia ISEE, l'apertura nell'accesso alla misura anche a coloro eventualmente in carico ai servizi, l'ampliamento delle patologie ammissibili così come l'ampliamento degli interventi finanziabili. Tutti accorgimenti che fanno ben sperare sull'ampliamento della platea di beneficiari effettivi per la nuova edizione della misura.

[1] Vedi la sintesi di Valentina Ghetti: <http://www.lombardiasociale.it/2016/04/20/il-ilancio-del-reddito-di-autonomia-lombardo/?c=atti-e-normative>.

[2] Decreto n. 11643 del 21/12/2015 e Decreto n. 11640 del 21/12/2015.

[3] Si veda per ulteriori dettagli il Decreto n. 11643. Ad esempio, indicativamente, per un Ambito con popolazione over 75enne pari a 10.000 abitanti il riparto teorico attribuibile verrebbe stimato in € 30.500 [pari a 10.000 * il coefficiente 3,05], cifra che consentirebbe al massimo l'erogazione di 6 voucher [numero dato da 30.500/4.800].

[4] Si veda per ulteriori dettagli il Decreto n. 11640. Ad esempio, indicativamente, per un Ambito con popolazione in età compresa tra 16 e 50 anni pari a 10.000 abitanti il riparto teorico attribuibile verrebbe

stimato di poco superiore a € 6.600 [pari a 10.000/1,51], cifra che consentirebbe al massimo l'erogazione di 1 voucher [numero dato da 6.600/4.800].

[5] Si veda il Decreto n. 1802 del 14/3/2016 e il Decreto n. 1803 del 14/3/2016.

[6] Va precisato, infatti, che per quanto riguarda il voucher disabili vi era la possibilità per gli Ambiti di fare richiesta di includere nella misura tutti i potenzialmente idonei anche se in misura maggiore rispetto al numero di voucher assegnati.

[7] Si ringraziano in particolare gli Ambiti della Provincia di Lecco, Rho e Vimercate.

[8] Nel Reddito di Autonomia 2016 possiamo osservare, in realtà, come la parola "Assegno" scompaia e venga sostituita da "Voucher" fin nella sua descrizione iniziale.