



Aprile 2018

IL REDDITO DI AUTONOMIA DELLA LOMBARDIA: MISURE PER FAMIGLIE, ANZIANI E DISABILI A RISCHIO POVERTÀ

Da alcuni anni cresce il numero di persone toccate dal problema della povertà: circa un italiano su tre è a **rischio di povertà o esclusione sociale**; in Lombardia il rischio coinvolge il 20% dei cittadini. La riduzione di questo fenomeno è un obiettivo centrale dell'Unione Europea -*Strategia 2020*- e dei decisori politici a vari livelli.

Regione Lombardia nel 2015 avvia il **Reddito di Autonomia**, un pacchetto di misure dirette alla popolazione in condizioni socio-economiche vulnerabili, per prevenire e ridurre il rischio di povertà. Il programma regionale, con alcuni aggiornamenti, è confermato nel 2016 ed è tutt'ora in corso. Il policy maker regionale dedica particolare attenzione al sostegno della maternità e delle famiglie vulnerabili con figli piccoli oltre che agli anziani e ai disabili. A questi target si rivolgono **Bonus Famiglia, Nidi Gratis e Voucher di Autonomia**, tre misure incluse nel Reddito di Autonomia e oggetto di questo documento.

La Nota Informativa inquadra i problemi che il decisore si propone di mitigare e analizza le soluzioni proposte. Inoltre, restituisce alcune informazioni sull'attuazione degli interventi, in parte desunte dalla relazione che la Giunta ha inviato al Consiglio regionale negli ultimi mesi della X legislatura sull'attuazione della legge regionale 3/2008, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale* (REL 123/2017). In conclusione propone delle riflessioni che potrebbero rappresentare dei possibili punti di partenza per futuri approfondimenti.



CONTENUTI DEL DOCUMENTO

Il Reddito di Autonomia della Lombardia	p. 2
Bonus Famiglia	p. 5
Nidi Gratis	p. 8
Voucher di Autonomia	p. 11
Riflessioni e spunti per futuri approfondimenti	p. 16

IL REDDITO DI AUTONOMIA DELLA LOMBARDIA

Nel 2016 oltre 1,6 milioni di famiglie residenti in Italia (6,3%), composte da oltre 4,7 milioni di individui (7,9%), vivono in povertà assoluta, sono quindi impossibilitate ad accedere ai beni e ai servizi essenziali per conseguire uno standard di vita considerato minimamente accettabile¹. Sotto la soglia di povertà relativa (box 1) si trova il 10,6% delle famiglie e il 14% delle persone residenti. Queste condizioni risultano più diffuse tra le famiglie giovani o con minori e nel mezzogiorno ma colpiscono in modo significativo anche il nord. **Nelle regioni del nord, la povertà cresce nel tempo:** dal 2013 al 2016 l'incidenza della povertà assoluta passa dal 4,4% al 5% mentre quella della povertà relativa passa dal 4,6% al 5,7%².

Il rischio di povertà o esclusione sociale³ interessa un'ampia parte della popolazione: sono oltre 18 milioni gli italiani (30%), che si trovano in una condizione di rischio di povertà o in grave deprivazione materiale o vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro. **Il 19,7% dei cittadini della Lombardia** è considerato a rischio di povertà o esclusione sociale: 13,3% a rischio di povertà, 6,1% in condizione di grave deprivazione e 7,2% con un'intensità lavorativa molto bassa⁴.

In questo contesto problematico, e in un'ottica di prevenzione del rischio di povertà e esclusione sociale, si inseriscono le politiche del **Reddito di Autonomia** di Regione Lombardia.

Il Reddito di Autonomia è un programma regionale progettato per contribuire a **ridurre il rischio povertà** dei cittadini lombardi e **favorire l'accessibilità a prestazioni e servizi**; è complementare alle politiche statali contro la povertà e si affianca ad altri interventi regionali oltre che alla rete di servizi presenti sul territorio.

Il programma **si compone di un insieme di misure destinate alla popolazione in condizioni socio-economiche vulnerabili:** nuclei familiari con figli piccoli, anziani, disabili, disoccupati. I requisiti di accesso infatti considerano il reddito, misurato dall'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), la presenza di figli e alcune condizioni di fragilità (ad esempio, lo stato di disoccupazione o di limitazione dell'autonomia).

Gli interventi consistono in un contributo economico ('cash', sottoforma di esenzione, voucher e buoni servizio) che alleggerisce la spesa per l'accesso ad alcuni servizi o prestazioni (iscrizione al nido, prestazioni sanitarie ambulatoriali), permette la partecipazione a percorsi formativi, di inserimento lavorativo, ad

Box 1 - Il rischio povertà in Italia e in Lombardia

Povertà	Italia		Nord		Lombardia	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Relativa (% famiglie)	10,4	10,6	5,4	5,7	4,6	5,0
Rischio (% persone)	19,9	20,6	11,0	12,4	11,1	13,3

Povertà relativa incidenza: percentuale di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o sotto la soglia di povertà relativa. La soglia di povertà relativa è data dalla spesa pro-capite che si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti (nel 2016 è risultata pari a 1.061,35 euro mensili).Fonte: Istat

Rischio di povertà (indicatore Europa 2020): percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore o pari alla soglia di rischio di povertà fissata al 60% del reddito equivalente mediano. Nel 2016 la soglia di povertà (calcolata sui redditi 2015) è pari a 9.748 euro annui. Fonte: Istat/Eurostat (indagine Eu-Silc)

¹ La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e i servizi del paniere di povertà assoluta (beni e servizi necessari per mantenere uno standard di vita considerato minimamente accettabile). La soglia varia in base all'età dei componenti della famiglia di riferimento, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza (Istat).

² Istat, *La povertà in Italia* anno 2016 e tavole statistiche <https://www.istat.it/it/archivio/202338>.

³ L'inclusione sociale è un obiettivo centrale per l'UE che si è impegnata entro il 2020 a ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale di almeno 20 milioni rispetto al 2008. Questo indicatore è utilizzato a livello europeo e combina il tasso di rischio di povertà, il tasso di grave deprivazione materiale e la quota di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.

⁴ Istat, *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie* anno 2016 e tavole statistiche, a pagina 26 del report sono presenti le definizioni degli indicatori, <https://www.istat.it/it/archivio/213867>; Istat, *Rapporto BES 2017: il benessere equo e sostenibile in Italia* e tavole statistiche, <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/misure-del-benessere>; Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion by NUTS 2 regions*. Il 'rischio di povertà o esclusione sociale' e la 'grave deprivazione materiale' si riferiscono all'anno 2016; il 'rischio povertà' e la 'bassa intensità di lavoro' sono calcolati sulla base rispettivamente del reddito e dei mesi lavorati del 2015.

attività socio-educative e culturali. All'obiettivo più generale (mitigare il rischio di scivolamento nella povertà) si affiancano dunque **altri obiettivi peculiari dei singoli interventi**, ad esempio: il sostegno alla maternità, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, lo sviluppo dell'autonomia personale, la permanenza o l'inserimento nel mondo del lavoro.

Quasi tutti gli interventi prevedono un *Patto di corresponsabilità*: un progetto/patto che impegna il beneficiario a realizzare un percorso personalizzato di uscita dalla condizione di bisogno che viene condiviso con i soggetti attuatori (tra questi le Agenzie di Tutela della Salute –ATS–, i consultori, gli Ambiti territoriali⁵ e gli Uffici di Piano).

Il programma parte nell'ottobre 2015 con cinque misure che il policy maker definisce **'azioni sperimentali'**⁶: Bonus Bebè, Assegno di Autonomia per anziani e disabili, Bonus Affitti, Progetto di Inserimento Lavorativo (PIL) e abolizione del superticket ambulatoriale (Zero Ticket sanitario)⁷.

Il Reddito di Autonomia è **confermato nell'aprile 2016 con alcuni aggiornamenti** che ricomprendono l'ampliamento della platea di destinatari e l'introduzione di nuovi interventi⁸. Gli interventi confermati sono l'esenzione del superticket, il PIL e il Voucher di Autonomia (ex Assegno di Autonomia) con alcuni ritocchi, il Bonus Famiglia sostituisce il Bonus Bebè e Nidi Gratis parte per la prima volta. In questa fase del programma il Bonus Affitti non è incluso⁹. L'attuazione delle misure, così come disegnate nel 2016, prosegue nel 2017. La figura presentata a pagina 4 restituisce una rappresentazione schematica degli interventi e dei principali obiettivi del programma 2016/2017 (fig. 1).

Le risorse disponibili per l'attuazione del programma 2015/2016 ammontano a circa 22,5 milioni di euro mentre per il programma 2016/2017 superano i 62 milioni di euro (in questi importi non è inclusa la previsione di risorse per l'esenzione dal superticket). Ulteriori stanziamenti sono previsti per il 2018.

Sin dall'avvio del programma il **policy maker regionale dedica ampio spazio agli interventi in ambito sociale rivolti alle famiglie con nuovi nati o figli piccoli oltre che agli anziani e ai disabili** con limitazioni dell'autonomia lievi o moderate: **Bonus Famiglia** (che sostituisce il Bonus bebè previsto nella 1° fase del programma), **Nidi Gratis** che parte nel 2016 e **Voucher di autonomia** previsto nella 1° fase del Reddito di Autonomia e confermato nella 2°.

Le prossime sezioni di questo documento si focalizzano proprio su queste tre misure descrivendo i problemi che il policy maker regionale si propone di mitigare, le soluzioni proposte e alcune prime informazioni sull'attuazione degli interventi¹⁰.

Le informazioni e i dati relativi alle singole misure derivano dall'analisi degli atti regionali pubblicati sul portale e sul Bollettino Ufficiale di Regione Lombardia (BURL) e dalla Relazione che la Giunta ha inviato al Consiglio nel settembre 2017 (REL 123), in attuazione della clausola valutativa della l.r. n. 3/2008 *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*¹¹.

⁵ Ambito territoriale: ambito di riferimento per il Piano di zona (strumento di programmazione locale della rete d'offerta sociale, l.r.3/2008) composto da un aggregazione di Comuni. In Lombardia abbiamo 98 Ambiti (corrispondenti ai 98 Piani di Zona).

⁶ Deliberazione della Giunta regionale (DGR) n.4155/2015.

⁷ Atti di riferimento per l'avvio dei singoli interventi: DGR 4153/2015 esenzione superticket; DGR 4152/2015 Bonus Bebè e Assegno di Autonomia; DGR 4154/2015 Bonus Affitti; DGR 4151/2015 PIL.

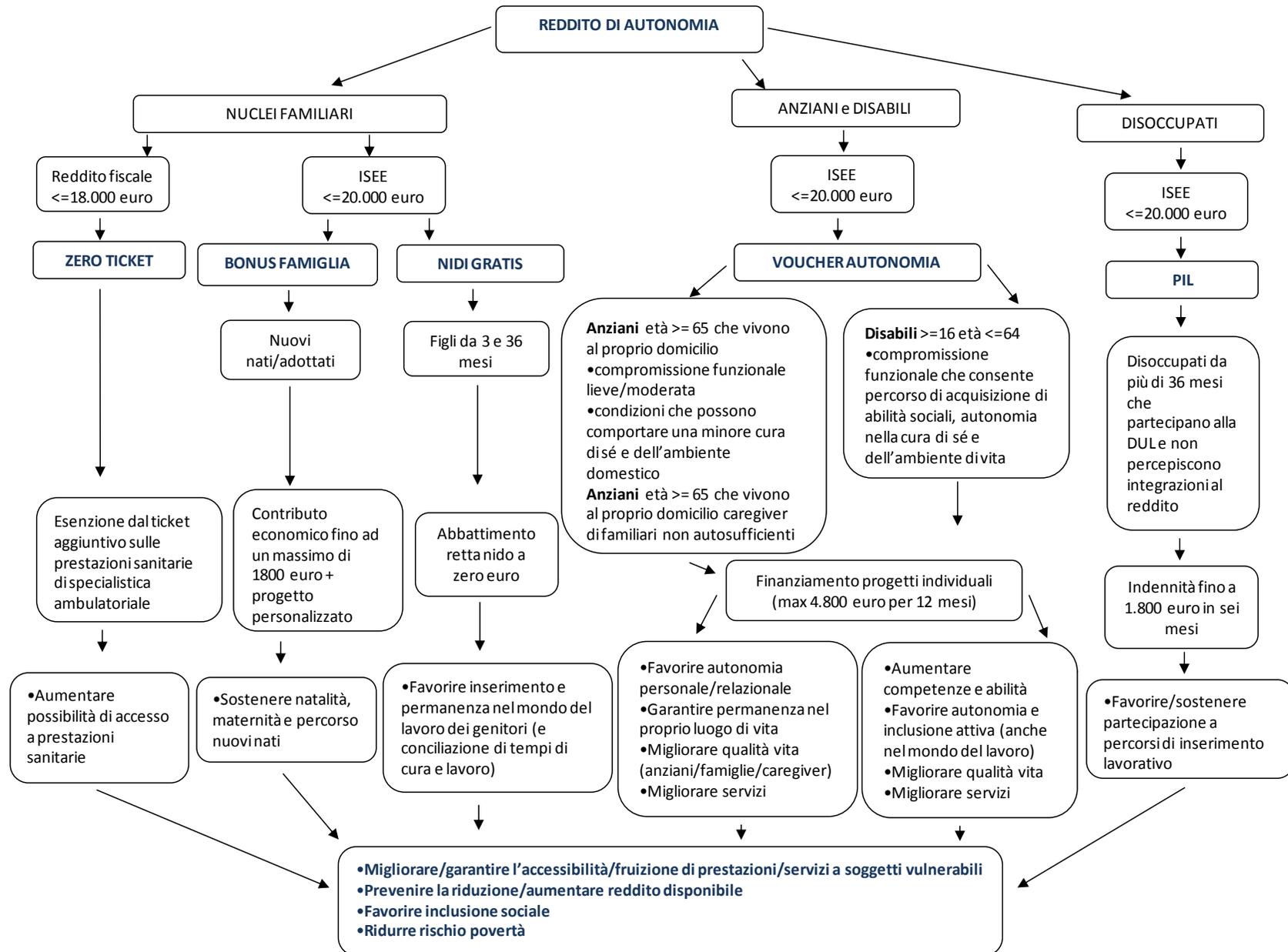
⁸ Delibera che imposta il Reddito di Autonomia 2016: DGR 5060/2016. Atti di riferimento per l'avvio degli interventi nuovi o rimodulati: DGR 5095/2016 Bonus Famiglia; DGR 5096/2016 Nidi Gratis; DGR 5672/2016 Voucher di Autonomia.

⁹ E' presente un'indicazione che rimanda a successivi sviluppi della misura *in chiave di complementarità con iniziative finanziate a valere su fondi statali ed in funzione di sussidiarietà con i servizi attivati dai Comuni* (DGR 5060/2016).

¹⁰ Per comprendere l'effettivo stato di avanzamento e i risultati delle misure siamo in attesa di ulteriori informazioni dagli uffici competenti.

¹¹ Art.31. La clausola valutativa prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio una relazione biennale informandolo sull'attività svolta e sui risultati raggiunti nel promuovere e garantire la piena attuazione della legge 3/2008. La Relazione è pubblicata nel sito del Consiglio regionale, sezione dedicata alla banca dati delle leggi regionali integrata con i documenti di studio e valutazione delle politiche: OpenLeggiLombardia

Figura 1 - Gli interventi del Reddito di autonomia 2016/2017



BONUS FAMIGLIA

PERCHÉ?

In coincidenza con la crisi economica del 2008 è iniziata in Italia, e in Europa, una fase di calo della natalità. Le generazioni più giovani e le donne in età riproduttiva (tra 15 e 49 anni) sono sempre meno e mostrano una propensione decrescente ad avere figli. In Italia nel 2016 vengono iscritti all'anagrafe 473.438 bambini (100 mila in meno rispetto al 2008). Nello stesso anno, in Lombardia si registrano oltre 81 mila bambini, circa 20 mila in meno rispetto al 2008. Con 8,2 nascite ogni 1.000 residenti la Lombardia occupa la quarta posizione tra le regioni italiane, dopo Trentino, Campania e Sicilia, per tasso di natalità.

Nel 2016 il numero medio di figli per donna in Italia si attesta a 1,34 (1,43 in Lombardia) confermando una tendenza al calo della fecondità in corso dal 2010¹².

I fattori che possono influire sulla scelta di **avere figli**, concepiti ma anche adottati, sono numerosi e investono le diverse dimensioni della vita, la dimensione personale, quella economica, quella sociale e culturale.

Le famiglie in condizioni di fragilità socio-economica partono in posizione di svantaggio sia rispetto alla scelta di allargare il proprio nucleo, con un nuovo nato o un figlio adottivo, sia rispetto alle possibilità di migliorare la propria condizione di vulnerabilità e di riuscire ad accedere a beni e servizi che agevolino il percorso della gravidanza e dei primi mesi del nuovo nato o dell'ingresso in famiglia di un minore adottato. Il Bonus Famiglia di Regione Lombardia intende intervenire proprio per ridurre lo svantaggio e gli **ostacoli socioeconomici che si possono presentare durante la gestazione e nei primi mesi di cura di un nuovo figlio**.

COSA È ?

L'intervento consiste in un **contributo economico**, fino a un massimo di 1.800 euro, integrato da un progetto personalizzato per mitigare lo stato di vulnerabilità della famiglia.

PER CHI?

Possono accedere al contributo le **famiglie vulnerabili in attesa di un figlio o che lo adottano** con reddito **ISEE** inferiore o uguale a **20.000 euro** e residenti in Lombardia da almeno cinque anni.

La vulnerabilità può derivare, ad esempio, da uno stato di disoccupazione, dalla presenza di uno sfratto, di una morosità nel pagamento dell'affitto o di conflitti familiari.

COME FUNZIONA?

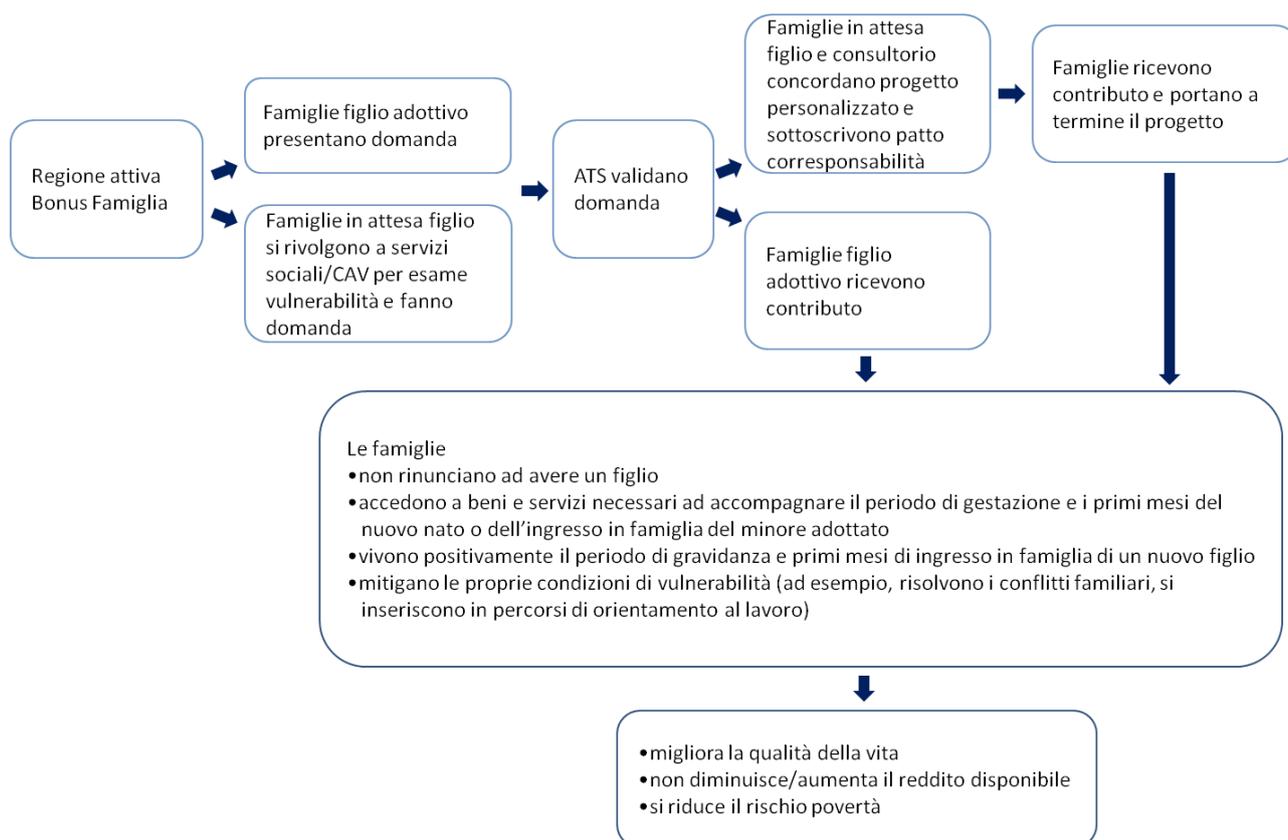
Le famiglie che desiderano chiedere questo bonus possono rivolgersi ai servizi sociali del proprio Comune, ai Centri di Aiuto alla Vita (CAV) o ai consultori che effettuano un esame preventivo delle condizioni di vulnerabilità della famiglia in attesa di un figlio. Acquisita la scheda relativa alle condizioni di vulnerabilità socio/economica la famiglia presenta la richiesta di accesso al bonus attraverso una piattaforma informatica.

Il contributo è erogato dalle Agenzie di Tutela della Salute (ATS) che verificano e validano le domande e le trasmettono al consultorio di riferimento.

¹² Report di Istat Anno 2016 - Natalità e fecondità della popolazione residente <https://www.istat.it/it/archivio/213817> e Policy paper di Éupolis Lombardia *Il problema della denatalità in correlazione alle politiche di sostegno alla famiglia e di conciliazione in Lombardia* (ricerca promossa dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano ricerche 2017).

Il consultorio prende in carico la famiglia con la quale condivide un progetto personalizzato (anche in collaborazione con i servizi del Comune e i CAV) che riporta gli elementi utili alla verifica della situazione di disagio e le azioni previste per tentare di superare le condizioni di vulnerabilità (sostegno psicologico, controlli sanitari, accompagnamento all'allattamento, orientamento al collocamento lavorativo ecc.). Il progetto prevede anche la sottoscrizione di un *Patto etico di corresponsabilità* che impegna i beneficiari del bonus a recarsi presso il consultorio per la verifica dell'andamento della gravidanza e della crescita del neonato. Il progetto personalizzato per le famiglie adottive non è previsto.

LA LOGICA DELL'INTERVENTO



PRIME INFORMAZIONI SULL'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO

La Regione introduce Bonus Famiglia¹³ nel programma regionale Reddito di Autonomia nell'aprile 2016¹⁴. L'intervento parte a maggio 2016 con uno stanziamento di **15 milioni** di euro¹⁵ (**1° edizione 2016/2017**). Nel mese di giugno del 2017 l'intervento è confermato e si avvia la **2° edizione 2017/2018** con una dotazione di risorse pari a 10,8 milioni di euro, **8,5 milioni** stanziati sul bilancio 2017 e 2,3 milioni derivanti dalle economie della precedente edizione.¹⁶

Le risorse sono ripartite tra le ATS (cui spetta erogare il Bonus alle famiglie) in base al (i) numero di donne residenti in età fertile (compresa tra i 15 e 49 anni), (ii) numero di nascite risultante dall'ultimo dato disponibile Istat e solo per la 2° edizione al (iii) tasso di disoccupazione risultante dall'ultima rilevazione Istat disponibile.

¹³ Il Bonus Famiglia rimodula e innova le misure precedenti dedicate alla natalità e alla famiglia denominate Nasko, Cresco e Bonus Bebè.

¹⁴ DGR 5060/2016.

¹⁵ DGR 5095 e Ddg 4760 del 2016.

¹⁶ DGR 6711 e Dds7480 del 2017. Al totale delle risorse vanno aggiunti 1,2 milioni di euro dedicati alle attività di supporto alle famiglie svolte dagli Ambiti territoriali.

Le due edizioni dell'intervento prevedono il coinvolgimento attivo delle **ATS**, delle Aziende Socio sanitarie Territoriali (**ASST**), dei **Comuni** (in particolare dei servizi sociali), dei **consultori** e dei **centri di aiuto alla vita**, che sono, insieme alla **Regione** (Direzione Generale Reddito di Autonomia ed Inclusione Sociale – DG RAIS), i **principali soggetti attuatori** della misura (box 2) e devono spesso operare in sinergia.

Durante i primi mesi del 2017 la DG RAIS ha effettuato un insieme di valutazioni tecniche, conseguenti a incontri con le ATS e all'acquisizione di relazioni e segnalazioni dei soggetti territoriali coinvolti, rilevando **alcune criticità** nella gestione della misura: difficoltà di coordinamento e **collaborazione tra i diversi attori coinvolti**, ad esempio Comuni e consultori per la stesura del progetto personalizzato; difficoltà nella **presentazione della domanda**, nella **definizione delle condizioni di fragilità**; mancato **coinvolgimento delle Associazioni familiari** nell'attuazione della misura.

Per risolvere queste difficoltà sono stati adottati alcuni accorgimenti. Innanzitutto è stata semplificata la *Scheda di avvenuto colloquio per la vulnerabilità socioeconomica* stralciando la prevista condizione di disagio sociale/relazionale non facilmente documentabile. Nella 2° edizione sono poi state stanziare risorse aggiuntive, 1,2 milioni di euro, dedicate ai 98 Ambiti territoriali per svolgere un insieme di attività di supporto all'attuazione dell'intervento: supporto alle famiglie che vogliono presentare richiesta del Bonus, anche con l'aiuto delle Associazioni familiari, raccordo con i consultori per la stesura di progetti personalizzati, realizzazione di spazi informativi per le famiglie¹⁷.

Le finestre per la **presentazione** delle **richieste** di accesso al contributo da parte delle famiglie sono:

- 1° edizione, da giugno a dicembre 2016, prorogata fino ad aprile 2017;
- 2° edizione, da giugno 2017 a ottobre 2017, prorogata a giugno 2018¹⁸.

Nella 1° edizione sono state finanziate oltre 9.800 famiglie, con risorse pari a circa 12 milioni di euro.

La condizione di vulnerabilità prevalente ha riguardato problemi occupazionali¹⁹.

La 2° edizione, che è tutt'ora in corso, al 17 ottobre 2017 ha soddisfatto 1.100 richieste (per un totale di **circa 11.000 famiglie** che **hanno ricevuto il contributo tra il giugno 2016 e l'ottobre 2017**)²⁰.

Fig. 2 - Bonus Famiglia 1° e 2° edizione
Assegnazione risorse alle ATS

ATS	Risorse 1° edizione	Risorse 2° edizione
Bergamo	1.711.000	854.493
Brescia	1.791.000	1.084.782
Brianza	1.801.000	1.005.756
Città metropolitana di Milano	5.204.000	2.980.073
Insubria	2.127.000	1.256.326
Montagna	485.000	231.835
Val Padana	1.120.000	653.916
Pavia	761.000	432.819
Totale	15.000.000	8.500.000

Fonte: Atti Regione Lombardia

Box 2 - I soggetti coinvolti nell'attuazione del Bonus

ATS

- Verifica requisiti e validazione domande
- Liquidazione/erogazione bonus
- Monitoraggio intervento
- Promozione collaborazione tra gli Enti e i soggetti coinvolti
- Sottoscrizione eventuali intese tra ASST, Enti locali e altre istituzioni

Consultori

- Presa in carico famiglia, stesura progetto personalizzato e sottoscrizione patto etico di corresponsabilità
- Monitoraggio progetto personalizzato

Comuni (servizi sociali) e CAV

- Esame preventivo bisogno (scheda condizioni vulnerabilità)
- Collaborazione con i consultori (progetto personalizzato)

Ambiti territoriali (2° edizione)

- Sottoscrizione di intese con le ATS e/o ASST
- Identificazione delle associazioni familiari iscritte nei registri regionali di cui alla l.r.1/2008 (per supportare le famiglie nell'accesso alla misura)
- realizzazione di iniziative di comunicazione
- attivazione di spazi informativi rivolti alle famiglie

¹⁷ Criticità e accorgimenti sono desumibili da alcuni atti ufficiali della Regione, vedi ad esempio: DGR 6715 e Dds 2417 del 2017.

¹⁸ DGR 5968/2016 e 7230/2017.

¹⁹ REL 123/2017 (DGR 7047/2017).

²⁰ DGR 7230/2017.

PERCHÉ?

La nascita di un figlio introduce la famiglia in una fase delicata della vita. Curare e seguire il percorso di crescita dei figli comporta una revisione delle abitudini e la riorganizzazione dei tempi di vita, soprattutto per le donne che possono incontrare **problemi di permanenza e inserimento nel mondo del lavoro**.

Le **donne con figli piccoli incontrano** infatti **maggiori ostacoli** a mantenere o a trovare un posto di lavoro rispetto a quelle senza figli. Per le madri di 25-49 anni²¹ il tasso di occupazione nel 2016 si ferma al 54%, contro il 79% delle donne che vivono sole e il 69% di quelle in coppia senza figli. Il tasso di occupazione delle madri mostra valori ancora più bassi quando appartengono a famiglie a basso reddito.

Il rapporto BES 2017 evidenzia che ogni 100 donne occupate senza figli, le madri lavoratrici con bambini piccoli sono circa 76, in Lombardia questo dato migliora leggermente passando a 78,7²².

Tra il 2012 e il 2016 c'è stato un aumento dell'83% dei genitori lavoratori dimissionari dal proprio posto di lavoro. Le donne sono le principali interessate dal fenomeno, nel 2016 su un totale di 35 mila genitori dimissionari oltre 27 mila sono donne (78%). Le motivazioni per cui i genitori rassegnano le dimissioni (o risolvono il rapporto di lavoro) nel 44% dei casi riguardano l'incompatibilità tra occupazione e assistenza al neonato per mancato accoglimento al nido o per assenza di parenti di supporto, l'elevata incidenza dei costi asilo nido o baby sitter, o ancora la non concessione di un orario flessibile o del part-time²³.

Le indagini condotte da Istat rilevano che i neo genitori italiani si appoggiano principalmente alle reti di cura informali (nonni o parenti) e che la carenza o la **difficile accessibilità ai servizi** di supporto ostacolano la partecipazione al mondo del lavoro di molte donne²⁴.

L'ultimo censimento di Istat²⁵, anno educativo 2014/15, fotografa oltre 11mila servizi attivi sul territorio nazionale (asili nido, micronido e sezioni primavera) per il 38% a titolarità pubblica. I posti autorizzati sono 325.641 e garantiscono la disponibilità di 22,8 posti ogni 100 bambini con meno di tre anni. In Lombardia i servizi attivi sono 2.442 (29% a titolarità pubblica) e i posti autorizzati 66.921 (disponibilità 24,8 posti ogni 100 bimbi sotto i tre anni)²⁶.

Istat registra da diversi anni una tendenza alla diminuzione degli iscritti rispetto al totale del bacino di utenza potenziale e individua tra i fattori che influiscono su questo calo l'aumento delle tariffe richieste dai Comuni per i servizi offerti e la difficile situazione reddituale e lavorativa delle famiglie.

La spesa pubblica per i servizi socio-educativi della prima infanzia si contrae a partire dal 2011 e viene in parte compensata da aumenti graduali della compartecipazione sostenuta dalle famiglie. Nel 2014 circa il 20% della spesa dei Comuni è a carico delle famiglie; in Lombardia, a fronte di una spesa media per bambino di 6.519 euro, è a carico degli utenti il 26%²⁷.

I dati di contesto confermano che **le strategie di conciliazione del lavoro e dei tempi di vita** possono svolgere un ruolo importante per mitigare la perdita o l'abbandono dell'occupazione e le difficoltà di accesso ad un nuovo lavoro per le famiglie con figli, in particolare se versano in una condizione socio-economica vulnerabile. Nidi Gratis interviene proprio in supporto di una delle possibili strategie di

²¹ Fascia di età in cui l'attività riproduttiva interagisce con la presenza delle donne sul mercato del lavoro.

²² Istat, *Rapporto annuale 2017*, capitolo 4: *Il mercato del lavoro: la lenta ripresa e le disparità tra i gruppi sociali*; Istat, *Rapporto BES 2017: il benessere equo e sostenibile in Italia*.

²³ Ispettorato del lavoro, *Relazioni annuali sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001*, n. 151.

²⁴ Ad esempio: http://www.istat.it/it/files/2015/02/Avere_Figli.pdf e <https://www.istat.it/it/archivio/207362>

²⁵ <https://www.istat.it/it/archivio/207362>

²⁶ Per promuovere la maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e migliorare la conciliazione della vita familiare e lavorativa, l'Unione Europea ha fissato la quota di 33 posti per 100 bambini come obiettivo strategico per il 2020. La medesima soglia è indicata nel Dlgs.65/2017 tra gli obiettivi strategici del sistema integrato di educazione e di istruzione italiano.

²⁷ Vedi <http://www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf> e <https://www.istat.it/it/archivio/207362> (Report e tavole statistiche).

conciliazione, l'accesso a servizi della prima infanzia cui affidare i propri figli, proponendosi di **agevolare l'inserimento e la permanenza nel mondo del lavoro dei genitori**, in particolare delle madri, e di **prevenire un calo del reddito della famiglia**.

COSA È ?

L'intervento consiste in un **buono servizio che azzerava la quota della retta a carico delle famiglie** per la frequenza dei figli ai **nidi-micronidi** pubblici o privati convenzionati con il pubblico.

Il contributo integra le agevolazioni tariffarie già previste dai Comuni ed è versato direttamente dalla Regione ai Comuni sede delle strutture per la prima infanzia interessate.

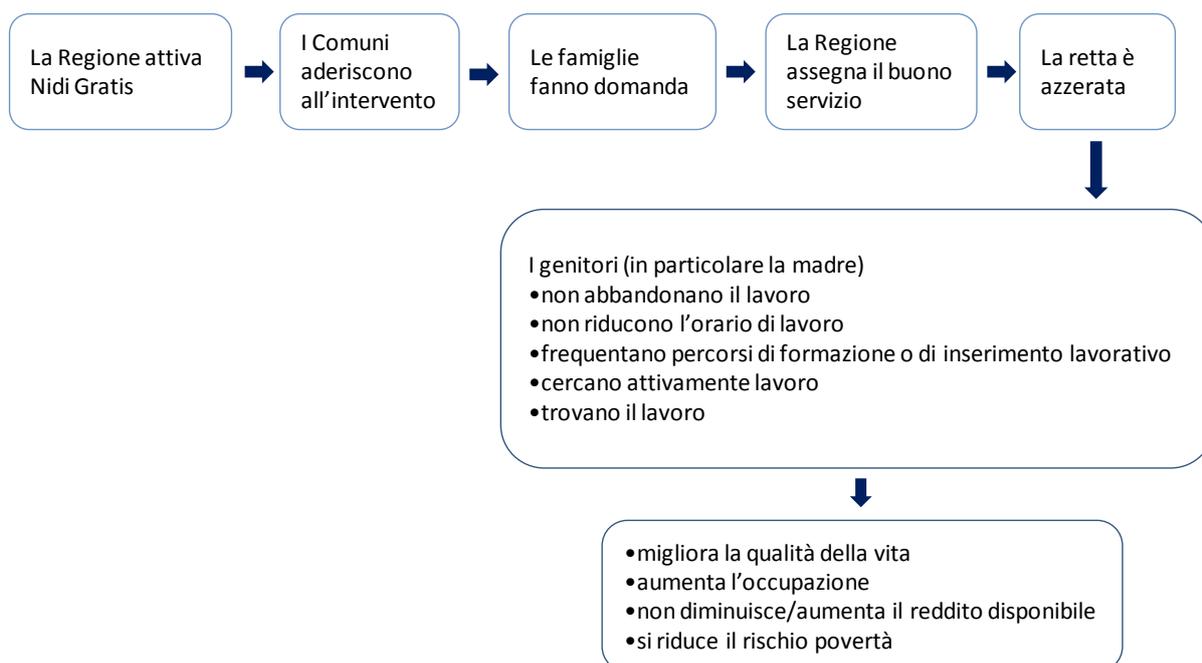
PER CHI?

Possono accedere all'agevolazione le **famiglie con figli tra i 3 e i 36 mesi**, reddito **ISEE** inferiore o uguale a **20.000 euro** e residenti in Lombardia da almeno cinque anni. I genitori devono essere occupati oppure devono aver sottoscritto il Patto di servizio personalizzato previsto dal Dlgs 150/2015, un accordo che impegna il disoccupato alla ricerca attiva del lavoro e a partecipare a iniziative di orientamento, formazione, riqualificazione. Le famiglie destinatarie possono richiedere l'agevolazione solo se il Comune dove il bimbo frequenta il nido-micronido ha aderito all'intervento.

COME FUNZIONA?

Nidi Gratis prevede il coinvolgimento attivo dei Comuni che, se interessati, formalizzano l'adesione alla misura con delibera di Giunta comunale. Il Comune, in forma singola o associata, per poter aderire deve essere titolare di nidi e/o micronidi pubblici o di posti nel privato convenzionato, aver adottato agevolazioni tariffarie differenziate in base all'ISEE e non aver applicato aumenti di tariffe rispetto all'anno precedente (ad eccezione di adeguamenti Istat/tasso di inflazione programmata o aumenti delle rette per ISEE sopra i 20.000 euro). Una volta che la Regione ha approvato l'adesione del Comune, le famiglie interessate possono presentare la domanda per l'azzeramento della retta. Effettuate le verifiche dei requisiti previsti, la Regione comunica l'esito della domanda (le famiglie ammesse all'agevolazione non pagano il nido) e liquida periodicamente ai Comuni le quote a carico delle famiglie ammesse al contributo.

LA LOGICA DELL'INTERVENTO



PRIME INFORMAZIONI SULL'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO

La Regione introduce Nidi Gratis nel Reddito di Autonomia nell'aprile 2016²⁸. L'intervento parte a maggio 2016 con **25,2 milioni** di euro a disposizione, successivamente integrati con **1,5 milioni** per far fronte per far fronte al *trend positivo* di domande riscontrato²⁹ (**1° edizione 2016/2017**). Nel mese di giugno del 2017 l'intervento è confermato con un nuova dotazione di risorse, **32 milioni** di euro³⁰, a valere sul Fondo sociale europeo (FSE) e a luglio si avvia la **2° edizione 2017/2018**.

La 3° edizione della misura (2018/2019), approvata il 4 aprile 2018³¹, partirà nei prossimi mesi.

Finestre per l'**adesione** all'intervento dei **Comuni**:

- 1° edizione, dal 27 maggio fino al 15 settembre 2016;
- 2° edizione, dal 7 luglio al 13 settembre e dal 9 al 31 ottobre 2017.

Finestre per la **presentazione** delle **richieste** di accesso al contributo/buono servizio delle **famiglie**:

- 1° edizione, a partire da giugno 2016;
- 2° edizione, a partire dal 28 agosto 2017.

La domanda può essere presentata solo a seguito del decreto regionale di approvazione dell'adesione del Comune dove i bimbi frequentano il nido-micronido³².

L'azzeramento della retta copre i mesi di frequenza al nido-micronido del bambino ricompresi tra maggio 2016 e luglio 2017 (1° edizione) e tra settembre 2017 e luglio 2018 (2° edizione)³³.

Sono **417 i Comuni** (comprese 8 Unioni di Comuni) **che richiedono di aderire alla 1° edizione** di Nidi Gratis: **390 idonei** (94%) e dunque ammessi alla misura, 27 non soddisfano i requisiti richiesti.

Nella **2° edizione** le adesioni crescono lievemente, in totale sono **445 i Comuni** (di cui 9 Unioni di Comuni) **che presentano richiesta** e un solo comune non è ammesso alla misura (28 comuni dei 445 richiedenti presentano richiesta sia nella prima che nella seconda finestra di adesione in quanto il primo tentativo non va a buon fine)³⁴.

La 2° edizione prevede inoltre la formazione di un *Catalogo delle strutture ammesse alla misura Nidi Gratis*: sono **oltre 1000 i nidi-micronidi** inseriti nel catalogo a seguito delle adesioni dei **444 Comuni** risultati **idonei** (il 27% delle strutture è situato nel Comune di Milano).

Box 3 – Il ruolo dei Comuni e di ANCI Lombardia

I **Comuni** svolgono un ruolo importante nell'attuazione di Nidi Gratis: **con la loro adesione garantiscono la possibilità di accesso alla misura**, forniscono informazioni e supportano le famiglie negli adempimenti amministrativi, verificano i mesi di frequenza dei bimbi al nido e rendicontano alla Regione gli importi delle rette da azzerare. Nella prima edizione dell'intervento i Comuni raccolgono anche le domande delle famiglie e ne verificano i requisiti.

ANCI Lombardia, referente istituzionale dei Comuni, ha da subito condiviso l'iniziativa regionale e nella prima edizione di Nidi Gratis ha assunto un ruolo centrale nel coinvolgimento dei Comuni e nell'implementazione dell'intervento.

La convenzione stipulata nel maggio 2016 definisce la collaborazione tra Regione e ANCI per la 1° edizione 2016/2017. ANCI si impegna, ad esempio, a raccogliere le adesioni dei Comuni, a sviluppare un sistema informativo per la raccolta e l'elaborazione dei dati forniti dai Comuni, a trasmettere alla Regione l'elenco degli aventi diritto al contributo, a monitorare l'avanzamento delle attività e a produrre report periodici.

La collaborazione tra Regione e ANCI prosegue nella 2° edizione 2017/2018. ANCI Lombardia in questa seconda fase si fa carico di accompagnare i Comuni nelle fasi di adesione e di supportarli nella gestione di eventuali criticità di attuazione o difficoltà tecniche e amministrative.

²⁸ DGR n.5060/2016.

²⁹ DGR 5096 e 5882 del 2016. Oltre 10 milioni di euro derivano dalla ripartizione alle Regioni del fondo statale per gli interventi per la famiglia, quota riservata al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Legge 190/2014, art.1, comma 131 – DPCM 7 agosto 2015). Al totale delle risorse vanno aggiunti 200 mila euro destinati ad ANCI Lombardia per le attività di supporto all'attuazione della misura (convenzione stipulata nel maggio 2016).

³⁰ DGR 6716/2017. Al totale delle risorse vanno aggiunti 170 mila euro destinati alle attività di ANCI Lombardia (DGR 7039/2017).

³¹ DGR 4/2018.

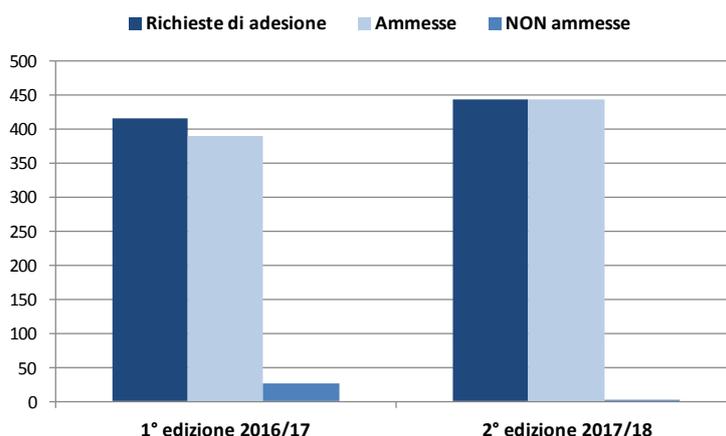
³² Gli atti regionali contengono indicazioni sui tempi di presentazione delle domande anche in relazione a casistiche specifiche. Le scadenze per la presentazione delle domande sono state prorogate più volte. Atti di riferimento: Dds n.9747, n.11912, n.15239, n.16017 del 2017.

³³ Il beneficio può essere retroattivo. La retroattività si declina a partire dalle date di adesione dei Comuni e di presentazione delle domande delle famiglie. Gli atti regionali di attuazione della misura contengono le indicazioni puntuali sui periodi in cui può essere concessa l'agevolazione (vedi, ad esempio, Ddg 4830/2016, Dds 9747 e 11912/2017).

³⁴ Gli atti di approvazione/diniego delle richieste di adesione dei Comuni sono consultabili sul BURL

<http://www.consultazioniburl.servizirl.it/ConsultazioneBurl/>

Fig. 3 - Adesione dei Comuni a Nidi Gratis 1° e 2° edizione



Al 20 giugno 2017 sono oltre 13 mila le famiglie beneficiarie dell’azzeramento della retta³⁵. Non sono al momento disponibili informazioni sulle famiglie beneficiarie della 2° edizione di Nidi Gratis che è tutt’ora in corso.

IL VOUCHER DI AUTONOMIA

PERCHÉ?

Le persone disabili e gli anziani con limitazioni dell’autonomia vivono una condizione di fragilità che le espone al **rischio di esclusione sociale**.

La presenza di limitazioni funzionali, anche lievi o moderate, per i giovani e le persone in età lavorativa può incidere sull’esclusione dal mondo del lavoro e sulla partecipazione sociale. L’invecchiamento³⁶ può poi portare con sé il peggioramento delle condizioni di salute o delle limitazioni dell’autonomia personale che possono anche produrre condizioni di cronicità gravi o di non autosufficienza. Queste fragilità incidono sulla **qualità della vita** dei singoli ma anche delle loro famiglie e più in generale sul benessere della collettività.

Un approfondimento Istat sull’inclusione sociale³⁷ evidenzia che in Italia nel 2013 sono 5 milioni le persone tra 15 e 64 anni con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità non iscritte a corsi scolastici o di formazione di alcun tipo; inoltre il distacco del dato sull’occupazione di questa parte della popolazione rispetto alla popolazione totale è di 11 punti percentuali. Difficoltà nell’incontrare amici o parenti e a svolgere attività di tempo libero interessano circa una persona su cinque che versa in questo stato di vulnerabilità e il dato cresce per la popolazione over 64.

L’indagine europea sui principali aspetti delle condizioni di salute della popolazione (EHIS)³⁸, in Italia condotta da Istat nel 2015, rileva che il 16% degli italiani dai 15 anni in su dichiara di avere moderate/gravi limitazioni motorie (14% in Lombardia), percentuale che sale al 47% per le persone di 65 anni o più (39% in Lombardia). La popolazione anziana inoltre dichiara difficoltà moderate/gravi nel 26% dei casi nelle attività di cura e nel 48% dei casi nelle attività domestiche.

³⁵ REL 123/2017 (DGR 7047/2017).

³⁶ Negli ultimi dieci anni i livelli di invecchiamento della popolazione italiana sono cresciuti. Secondo le previsioni Istat la vita media, entro il 2065, crescerebbe fino a oltre 86 anni per gli uomini e a oltre 90 anni per le donne. Al 1 gennaio 2017 le persone di 65 anni e più rappresentano circa il 22,3% della popolazione totale.

³⁷ <https://www.istat.it/it/archivio/165366>

³⁸ Per informazioni sull’indagine European Health Interview Survey, metodologia, glossario e dati raccolti: <https://www.istat.it/it/archivio/204655>

In Lombardia il 20% degli anziani è interessato da difficoltà nelle attività di cura e il 42% in quelle domestiche³⁹. **Le disuguaglianze, sulla base del livello d'istruzione e del reddito familiare, sono marcate** e si osservano per tutti gli indicatori di salute considerati nell'indagine.

Queste informazioni costituiscono uno dei punti di partenza per riflettere sulle politiche che intendono offrire ai disabili e agli anziani, con limitazioni o compromissioni funzionali lievi/moderate, opportunità per trascorrere più tempo possibile in condizioni di autonomia, mantenendosi attive e partecipando alla vita sociale.

Il **Voucher di Autonomia** di Regione Lombardia si posiziona proprio nel solco di queste riflessioni.

La misura punta a favorire lo **sviluppo** e il **mantenimento dell'autonomia** personale e relazionale, la permanenza presso il **proprio luogo di vita**, lo **sviluppo di abilità** e l'**inclusione attiva** di anziani e disabili in condizioni socio-economiche vulnerabili, offrendo anche la possibilità di accedere a servizi e attività personalizzate in base ai singoli bisogni o che non si sarebbero potuti permettere.

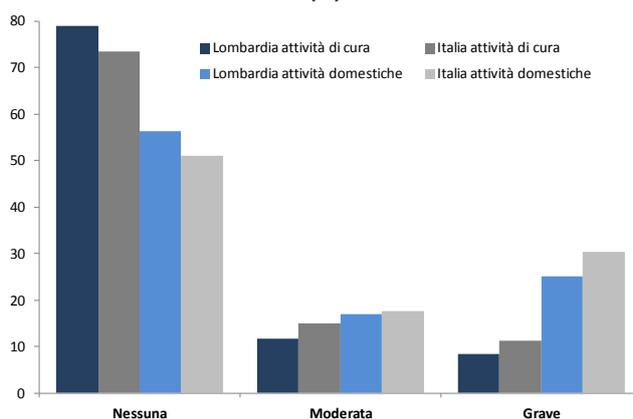
COSA È ?

Il Voucher finanzia la realizzazione di **progetti individuali** e personalizzati. I progetti delineano 'il percorso di autonomia' della persona, inquadrano i bisogni e gli obiettivi da perseguire, definiscono i servizi e le attività da fruire (ad esempio, socio culturali, per il benessere e la cura di sé, educazione psicomotoria, tirocini). L'importo del voucher può arrivare **fino a 4.800 euro** per progetti di 12 mesi.

PER CHI?

Il Voucher è destinato agli **anziani** e ai **disabili** in condizione di vulnerabilità socio economica con i requisiti descritti nella figura 5, distinti per edizione dell'intervento.

Fig. 4 - Anziani per difficoltà nelle attività di cura e domestiche (%)



Fonte: Istat – Dati indagine EHIS 2015

Fig. 5 - Voucher di autonomia destinatari della prima e della seconda edizione

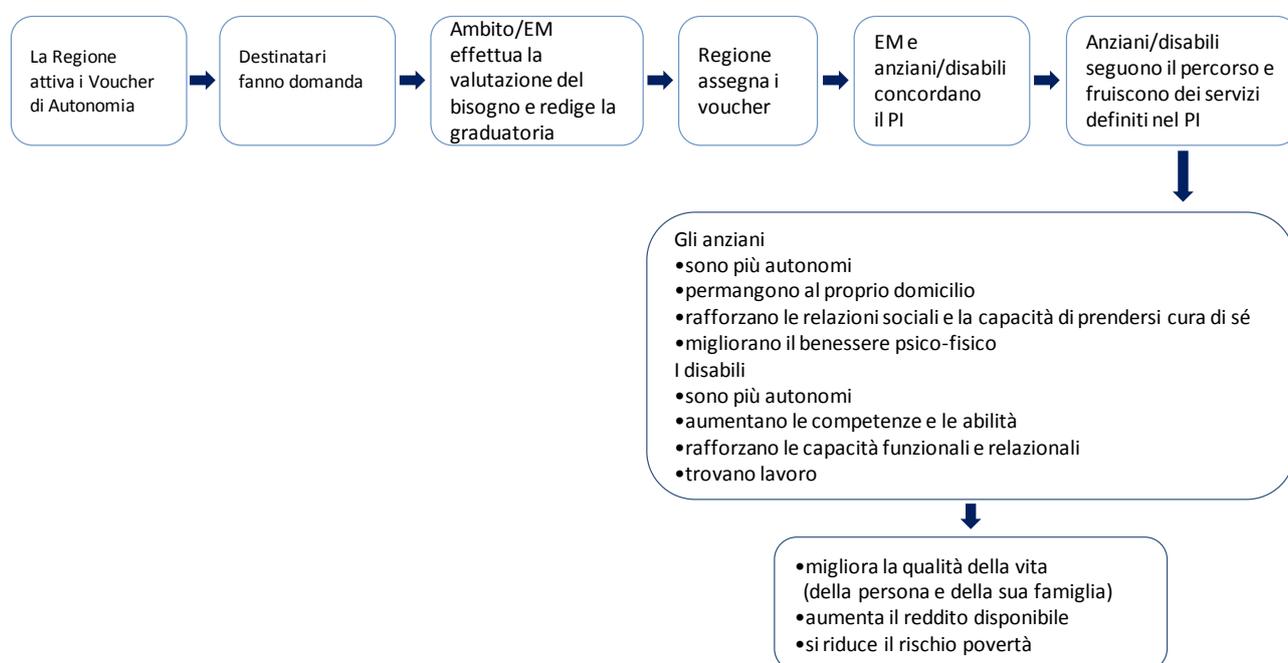
	1° edizione 2015/2016	2° edizione 2016/2017
Anziani	<ul style="list-style-type: none"> ▪ con reddito ISEE <=10.000 ▪ di età >= 75 ▪ che vivono al proprio domicilio ▪ con compromissione funzionale lieve ▪ che non usufruiscono di unità d'offerta/interventi/ prestazioni di carattere sociale o sociosanitario 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ con reddito ISEE <=20.000 ▪ di età >= 65 ▪ che vivono al proprio domicilio ▪ non usufruiscono in maniera sistematica e continuativa di unità d'offerta o servizi socio-sanitari ▪ non hanno in corso attività della 1°edizione del voucher ▪ con almeno una di queste caratteristiche <ul style="list-style-type: none"> - compromissione funzionale lieve/moderata - condizioni che possono comportare una minore cura di sé e povertà relazionale - essere caregiver di non autosufficienti
Disabili	<ul style="list-style-type: none"> ▪ con reddito ISEE <=10.000 ▪ 16 <= età >=35 con riferimento alla disabilità intellettiva ▪ età >= 35 anni con esiti da trauma o da patologie invalidanti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ con reddito ISEE <=20.000 ▪ 16 <= età >=64 ▪ con compromissione funzionale che consente percorso di acquisizione di abilità sociali, autonomia nella cura di sé e dell'ambiente di vita

³⁹ Limitazioni motorie: difficoltà a camminare in piano per 500 metri oppure a salire una rampa di scale (circa 12 scalini) senza aiuto. Attività di cura della persona (ADL - Activities of Daily Living): indicatore del grado di autonomia nello svolgimento delle fondamentali attività quotidiane(mangiare, vestirsi e spogliarsi, fare il bagno ecc). Attività quotidiane strumentali di tipo domestico (IADL - Instrumental Activities of Daily Living): indicatore del grado di autosufficienza nelle attività strumentali (necessarie per vivere in modo autonomo: preparare i pasti, usare il telefono, fare la spesa, svolgere lavori domestici ecc). Per tutte queste limitazioni sono previsti più livelli di difficoltà che vanno da nessuna a non è in grado.

COME FUNZIONA?

La misura prevede il coinvolgimento degli Ambiti territoriali che pubblicizzano l'iniziativa, raccolgono le domande per l'assegnazione del voucher e ne verificano l'ammissibilità. L'equipe multidimensionale dell'Ambito (EM) effettua una prima valutazione dei bisogni dei richiedenti e redige una graduatoria poi validata dalla Regione. Assegnato il voucher, la persona destinataria e l'equipe multidimensionale condividono il progetto individuale (PI) e individuano un responsabile del caso (case manager). Il case manager supporta la persona e la famiglia lungo l'intero percorso del PI, coordina i diversi attori del sistema dei servizi, monitora i progressi e/o le criticità e valuta gli eventuali correttivi da apportare al percorso. Concluso il percorso del progetto individuale, equipe multidimensionale e case manager verificano quanto complessivamente realizzato e gli esiti prodotti sui destinatari e sulle loro famiglie rispetto, ad esempio, al mantenimento dell'autonomia, al miglioramento delle relazioni sociali, allo sviluppo di abilità, alla gestione dei tempi di vita e lavoro delle famiglie. La Regione versa il corrispettivo del voucher direttamente all'Ente capofila dell'Ambito territoriale interessato.

LA LOGICA DELL'INTERVENTO



PRIME INFORMAZIONI SULL'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO

La Regione introduce per la prima volta il Voucher di Autonomia, con la denominazione Assegno di Autonomia, nel programma Reddito di Autonomia dell'ottobre 2015⁴⁰.

La **1° edizione** del Voucher (**2015/2016**) parte a dicembre del 2015 con uno stanziamento complessivo di **4,8 milioni** di euro (2,5 milioni per il voucher anziani e 2,3 milioni per il voucher disabili)⁴¹ a valere sul FSE.

L'intervento è confermato nel nuovo programma regionale dell'aprile 2016 con alcuni aggiornamenti che riguardano l'ampliamento della platea di destinatari (fig. 5) e le modalità attuative: la 1° edizione prevede l'adesione volontaria degli Ambiti, questa nuova edizione coinvolge tutti i 98 Ambiti del territorio regionale.

La **2° edizione 2016/2017** parte a dicembre 2016 con uno stanziamento complessivo di **10,3 milioni** di euro (5,16 milioni voucher anziani e 5,11 milioni voucher disabili)⁴², sempre a valere sul FSE.

⁴⁰ DGR n. 4155/2015.

⁴¹ DGR 4152/2015; Dds 10226 (anziani) e 10227 (disabili) del 2015.

⁴² DGR 5060/2016; Dds 10405 (anziani), 12408 (disabili) e 12399 (Ambito Milano) del 2016.

Le finestre per la **presentazione** delle **richieste** di accesso al Voucher di anziani e disabili⁴³ sono:

- 1° edizione, dal 16 dicembre 2015 al 15 gennaio 2016;
- 2° edizione, dal 2 dicembre 2016 al 13 marzo 2017.

I servizi del Progetto individuale possono essere fruiti a partire dal 16 marzo 2016 per la 1° edizione e dal 14 giugno 2017 per la 2° edizione.

Alla **1° edizione** del Voucher **hanno aderito 85 Ambiti territoriali** (87% degli Ambiti dell'intero territorio regionale). Le adesioni ritenute **ammissibili** riguardano **72 Ambiti** (73% del totale degli Ambiti della Regione)⁴⁴ cui è stato assegnato un budget iniziale complessivo di quasi 4,8 milioni di euro. A queste risorse corrispondono **995 voucher 'teorici'** (520 anziani, 475 disabili). Il maggior numero di adesioni volontarie ammesse viene dal territorio delle ATS⁴⁵ Bergamo e Montagna; l'adesione più bassa si registra nelle ATS Pavia (44%) e Brescia (50%).

Hanno poi **ricevuto richieste di voucher ritenute idonee e dunque inviato** la relativa **graduatoria** a Regione il **60% degli Ambiti**, aderenti e ammessi, per il **Voucher anziani**, e l'**89%** degli Ambiti per il **Voucher disabili**. Anche in questo caso vi sono differenze territoriali, soprattutto per il Voucher anziani per il quale tutti gli Ambiti dell'ATS Brianza (100%) riescono a produrre una graduatoria, questo dato nei territori delle ATS Insubria e Montagna scende al 38% (fig. 6).

La **2° edizione** ha coinvolto tutti i **98 Ambiti** assegnando un budget iniziale complessivo di circa 10,3 milioni di euro e di **2.139 voucher teorici** (1.074 anziani, 1.065 disabili).

Hanno inviato la graduatoria il 76% degli Ambiti per il Voucher anziani e il 79% per il Voucher disabili. Per il Voucher anziani producono una graduatoria il 100% degli Ambiti delle ATS Bergamo, Brianza e Valpadana, il dato più basso si osserva nell'ATS di Brescia (33%); per il Voucher disabili il 100% si raggiunge nell'ATS Brianza e il risultato più basso nell'ATS Pavia (56%)⁴⁶.

Fig. 6 - Ambiti e invio graduatorie per territorio

ATS	Ambiti (totale)	1° edizione (2015/2016)				2° edizione (2016/2017)	
		Anziani		Disabili		Anziani	Disabili
		Ambiti ammessi	Ambiti che hanno inviato graduatorie su ambiti ammessi	Ambiti ammessi	Ambiti che hanno inviato graduatorie su ambiti ammessi	Ambiti che hanno inviato graduatorie su totale ambiti	Ambiti che hanno inviato graduatorie su totale ambiti
Bergamo	14	100%	50%	100%	86%	100%	93%
Brescia	12	50%	67%	50%	100%	33%	75%
Brianza	8	88%	100%	88%	100%	100%	100%
CM Milano	19	63%	83%	63%	100%	95%	84%
Insubria	19	68%	38%	68%	85%	53%	63%
Montagna	8	100%	38%	100%	88%	63%	75%
Pavia	9	44%	50%	44%	75%	67%	56%
Val Padana	9	89%	63%	89%	75%	100%	89%
Totale	98	73%	60%	73%	89%	76%	79%

I **voucher assegnati**, che corrispondono ai **destinatari ammessi all'intervento** (persone che possono concordare il Progetto individuale e usufruire dei servizi previsti), nella **1° edizione** sono **125** per gli **anziani** e **227** per i **disabili** e nella **2° edizione** **aumentano a 393** per gli **anziani** e **595** per i **disabili**.

In entrambe le edizioni sono stati assegnati dei voucher aggiuntivi agli ambiti con più richieste rispetto alle risorse/voucher teorici attribuiti inizialmente, utilizzando risorse assegnate agli Ambiti che non hanno prodotto graduatorie.

⁴³ Atti di riferimento: 1° edizione Dds 10226 e 10227 del 2015; 2° edizione Dds 12405, 12408, 12399 del 2016, DGR 6083 e Dds 579 del 2017.

⁴⁴ 13 ambiti hanno aderito fuori termine.

⁴⁵ Per osservare le differenze territoriali abbiamo suddiviso gli Ambiti per singola ATS.

⁴⁶ I dati di questa sezione sono stati da noi elaborati in base a quanto riportato nei seguenti atti: Ddg 11640, 11643 del 2015, Ddg 1802, 1803 del 2016, Dds 5837/2017, <http://www.fse.regione.lombardia.it/>

Considerate le informazioni disponibili, possiamo ricostruire il **grado di adesione dei destinatari** alla misura solo attraverso il rapporto tra voucher teorici e voucher assegnati: i voucher teorici rappresentano la platea dei destinatari attesi (sulla base delle risorse stanziare), i voucher assegnati corrispondono alle domande pervenute agli Ambiti e ritenute ammissibili⁴⁷.

La **1° edizione** dell'intervento coinvolge il **24% dei destinatari attesi** per il voucher **anziani** e il **48%** per il voucher **disabili**, percentuali che crescono, rispettivamente di 13 e 8 punti percentuali, nella **2° edizione (37% anziani e 56% disabili)**.

La crescita dei destinatari assegnatari di voucher nella 2° edizione non ha avuto un andamento omogeneo in tutti i territori, ad esempio: l'ATS Valpadana mostra il dato di maggior crescita (+ 44 punti percentuali per gli anziani e + 25 per i disabili); il coinvolgimento diminuisce di 18 pp nell'ATS Brescia per il voucher anziani, e di 41 pp per Pavia e 8 pp per ATS Montagna per i disabili.

Fig. 7 - Voucher teorici e voucher assegnati

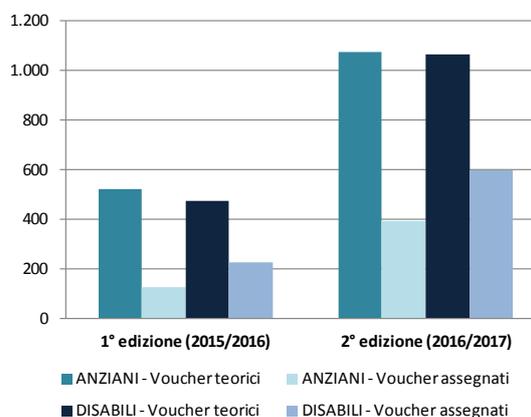


Fig. 8 - Anziani: voucher assegnati per ATS (%)

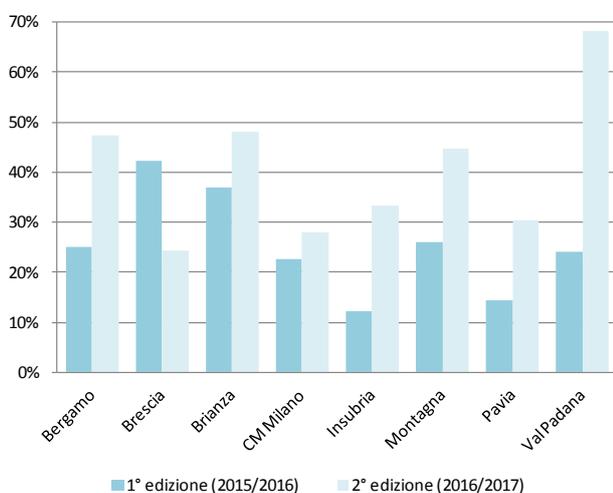
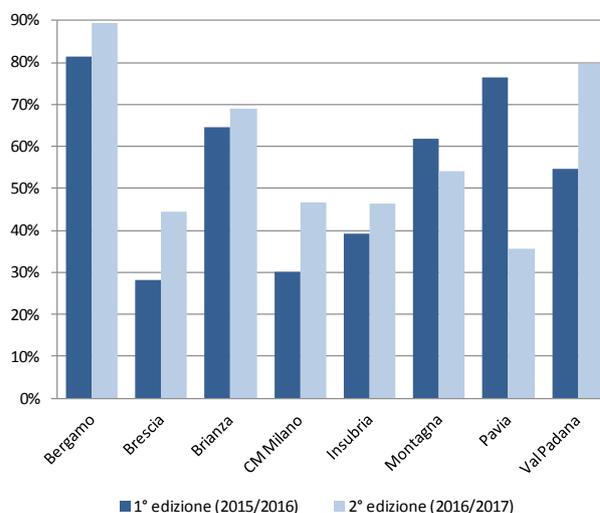


Fig. 9 - Disabili: voucher assegnati per ATS (%)



L'informativa che la Giunta ha inviato al Consiglio nel settembre 2017 (REL 123) restituisce alcuni dati sui **percorsi realizzati**: sono 63 (in 39 Ambiti) gli anziani che hanno portato a termine il progetto nella 1° edizione e 384 (in 73 Ambiti) nella 2° edizione, i disabili sono 147 (in 57 Ambiti) nella prima edizione e 619 (in 82 Ambiti) nella seconda.

⁴⁷ Il grado di adesione/partecipazione all'intervento (tecnicamente definito take up rate) andrebbe misurato sulla base: (i) della platea di destinatari potenziali definita dal dato sul numero di anziani/disabili in possesso dei requisiti richiesti dagli avvisi, (ii) dei partecipanti, cioè del numero di destinatari che hanno presentato domanda per il voucher.

RIFLESSIONI E SPUNTI PER FUTURI APPROFONDIMENTI

L'analisi dell'**adesione dei destinatari** alle misure e della soddisfazione della domanda può consentire di cogliere il gradimento e la capacità dell'intervento regionale di intercettare target e bisogni per i quali è stato pensato. Rispetto a questi obiettivi conoscitivi, le prime informazioni sull'attuazione delle misure qui presentate mostrano che

- Nidi Gratis nella 1° edizione utilizza tutte le risorse inizialmente previste che, a seguito del *trend positivo* di domande riscontrato, vengono anche incrementate. Per questo, nella 2° edizione, che è in corso, lo stanziamento è da subito più cospicuo.
- Voucher Autonomia, utilizza parzialmente le risorse dedicate, non riesce ad assegnare tutti i voucher previsti, non intercetta in maniera omogenea il territorio regionale, nonostante nella 2° edizione crescano i destinatari assegnatari di voucher e i territori coinvolti.
- Bonus Famiglia nella 1° edizione non esaurisce le risorse attivate; i 2,3 milioni di euro non utilizzati costituiscono parte delle risorse dedicate alla 2° edizione che non si è ancora conclusa.

Queste prime informazioni suggeriscono che l'adesione a Nidi Gratis sembra soddisfare le aspettative in misura senz'altro maggiore rispetto a Bonus famiglia e al Voucher di Autonomia. Non conosciamo però il numero dei potenziali destinatari delle misure e la distribuzione territoriale delle domande presentate o di quelle ammesse (tranne che per la misura Voucher Autonomia) e quindi non possiamo comprendere in che misura l'intervento regionale ha dato risposta ai bisogni della collettività.

Inoltre, **non abbiamo sufficienti elementi** per comprendere le motivazioni che influiscono su questi primi risultati. Un'adesione inferiore alle aspettative potrebbe dipendere, ad esempio, dalla scarsa pubblicizzazione dell'iniziativa, da criteri di accesso troppo restrittivi, dal non gradimento del tipo di soluzione proposta, da difficoltà di collaborazione tra i diversi attori coinvolti (in Bonus Famiglia questa criticità è stata rilevata e sono state messe in atto azioni per farvi fronte).

La disponibilità di **informazioni più esaustive** e nuove **analisi** consentirebbero di approfondire questi e altri obiettivi conoscitivi sullo stato di attuazione, sugli esiti e sull'**efficacia delle soluzioni proposte**. Quali sono le caratteristiche di famiglie, anziani e disabili che hanno aderito agli interventi? Quali criticità si sono riscontrate? Quante famiglie dichiarano una migliore gestione dei tempi di vita e lavoro? In che misura Nidi Gratis ha contribuito alla **riduzione della disoccupazione delle donne con figli piccoli**? In che misura gli interventi hanno contribuito a **ridurre il rischio di povertà**?

Sono solo alcuni dei possibili quesiti valutativi che potrebbero trovare risposta e contribuire ad **arricchire il patrimonio conoscitivo** a disposizione dei decisori, da cui trarre **indicazioni e spunti di riflessione** sui punti di forza delle politiche adottate, sulla capacità di produrre i cambiamenti desiderati e sull'opportunità di reindirizzare, aggiornare o migliorare l'azione regionale.

La Nota informativa è stata realizzata dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali: Elvira Carola (direzione), Marina Gigli (analisi e redazione). Hanno collaborato Daniela Carnelli e Ilaria Ugas.

Tranne dove diversamente specificato i grafici e le tabelle sono il frutto di nostre elaborazioni di dati contenuti negli Atti ufficiali di Regione Lombardia citati nelle note a piè pagina per le singole misure esaminate.

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo www.consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.