



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA IN LOMBARDIA



Missione valutativa promossa dal
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla Commissione Sanità e Politiche sociali

Missione Valutativa n. 25/2020



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO



Missione valutativa

Le politiche per la famiglia in Lombardia

Report finale

Febbraio 2021

Abstract

La missione valutativa sulle politiche per la famiglia attive in Lombardia nel triennio 2018-2020, realizzata a partire dalle esigenze espresse dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, è stata condotta tra ottobre 2020 e febbraio 2021. In un ambito di policy così vasto è stato operato un tentativo di sistematizzazione, guardando da una parte alle fragilità e ai bisogni espressi dal territorio (domanda) e dall'altra agli strumenti posti in essere, sia da soggetti pubblici che da soggetti privati, per darvi risposta (offerta). È stata dunque realizzata una mappatura delle politiche, promosse sia da enti pubblici sia da privati, classificate per obiettivi e strumenti di intervento e sono stati delineati alcuni aspetti di interesse. Attraverso focus group e interviste è stato realizzato anche un quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni delle famiglie lombarde, grazie al coinvolgimento di diversi stakeholder del territorio che hanno evidenziato l'importanza di investire nel rafforzamento di una rete di protezione sociale che coinvolga soggetti di natura diversa al fine di mettere in comune strategie e competenze per una più efficace programmazione degli interventi. Attenzione particolare è stata rivolta alla pandemia, sia in termini di fragilità e bisogni sia di risposte di policy. La pandemia ha acuito le criticità esistenti o latenti, pochi sembrano essere i bisogni nuovi, tra tutti quello di digitalizzazione. Infine, è stato dedicato un approfondimento al Fattore Famiglia Lombardo, ricostruendone la logica, i benefici auspicati, i rischi e le distorsioni emerse a partire da casi concreti di applicazione del FFL a politiche regionali e di applicazione di strumenti simili in altri contesti territoriali. Un passo necessario ad una più efficace programmazione, per completare il lavoro realizzato durante la missione valutativa, consisterebbe nell'approntare valutazioni degli effetti di specifiche misure per verificare se, e in quali casi, sono state in grado di migliorare le condizioni delle famiglie.

The Control and Evaluation Joint Committee (Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione) of the Lombardia Region expressed the need for an "evaluative mission" focused on family policies active in Lombardia between 2018-2020. The analysis was realized between October 2020 and February 2021. In such a broad policy area, a systematization has been attempted, looking on the demand side at the "fragilities" and "needs" expressed by the territory and, on the supply side, at policies implemented, both by public and private actors. The detected policies have been mapped, classified by objectives and tools, and described in some aspects of interest. A systematized framework of families' vulnerabilities and needs was also created through focus groups and interviews in which many stakeholders were involved. They highlighted the importance of investing in the strengthening of a social protection network, that could involve different local actors in order to share strategies and skills for a more effective policy-making process. Attention was paid to the current pandemic situation, both in terms of fragilities and needs and in terms of policy responses. The pandemic exacerbated existing or latent challenges and few new needs emerged (among all, that of digitalization). Finally, a specific focus was dedicated to the Fattore Famiglia Lombardo (an economic indicator for the families) aiming at: reconstructing its logic, its desired benefits, risks, and critical issues emerging from concrete cases of FFL application (in regional policies or in other contexts). In order to complete the work carried out during this "evaluative mission", a further step - for a more effective policy planning - could be represented by the realization of impact evaluations of specific measures to verify whether, and in which cases, they have been able to improve families' conditions.

Sommario

Premessa	4
1. Le fragilità e i bisogni delle famiglie lombarde: un quadro sistematizzato	5
2. Una classificazione delle politiche per la famiglia in Lombardia	12
3. La costruzione di una matrice concettuale.....	19
4. Il Fattore Famiglia Lombardo.....	25
5. Conclusioni.....	40
Riferimenti.....	42
Nota metodologica.....	45
Allegato 1. Classificazione delle politiche per la famiglia.....	46
Allegato 2. Matrice a doppia entrata obiettivi/strumenti	47
Allegato 3. Interviste e focus group	48

Premessa

L'analisi qui descritta si focalizza sulle politiche regionali per la famiglia e risponde alle esigenze conoscitive espresse dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV) d'intesa con la III Commissione consiliare¹.

Le politiche in oggetto rappresentano un vasto gruppo di azioni volte a sostenere il benessere della famiglia nelle sue diverse dimensioni. Si tratta di un ambito di policy estremamente articolato e in continua evoluzione che si accompagna alla complessità del concetto stesso di famiglia (alla sua struttura e alla pluralità di funzioni che assolve) e al suo mutare nel corso della storia, come evidenziato nel progetto di massima del CPCV. Le politiche rientranti all'interno di questa categoria affrontano una grande varietà di problemi (tra questi il calo della natalità, la tutela della salute, l'assistenza agli anziani) e agiscono sia con strumenti mirati direttamente al benessere della famiglia (politiche esplicite), sia con strumenti che lo perseguono in modo più o meno indiretto (politiche implicite).

Negli ultimi anni si è sviluppata una crescente attenzione al benessere familiare, sebbene in Italia non vi sia ancora un quadro di interventi propriamente organico, e anche la Regione Lombardia ha progressivamente rivolto la propria attenzione al tema, sia con l'istituzione di assessorati dedicati sia con l'adozione di misure specifiche. In questo contesto si colloca l'attuale processo di revisione della Legge regionale n. 23 del 1999 "Politiche regionali per la famiglia". Alle politiche promosse direttamente dalla Regione si aggiungono quelle del Fondo nazionale per le politiche della famiglia (Nasko, Buono famiglia 2017 e misure di sostegno ai genitori separati e divorziati). L'emergenza sanitaria in corso ha infine prodotto un ulteriore impulso nella stessa direzione, ad esempio attraverso il "pacchetto famiglia".

In un ambito di policy così eterogeneo è tuttavia necessario realizzare una attività di sistematizzazione che guardi da una parte ai bisogni, identificandoli in maniera chiara e il più possibile esaustiva, e dall'altra agli strumenti posti in essere per darvi risposta: lo scopo di questa duplice lettura è disporre di informazioni funzionali a descrivere il grado di copertura dei bisogni identificati e le aree che eventualmente restano scoperte.

In risposta a tale esigenza conoscitiva, il report è articolato come segue. Il Capitolo 1 presenta un quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni del territorio; il Capitolo 2 illustra una possibile classificazione delle politiche per la famiglia attive in Lombardia; il Capitolo 3 compone una matrice concettuale che incrocia i bisogni con le politiche; il Capitolo 4 presenta infine un'analisi di implementazione del Fattore Famiglia Lombardo, un intervento di regolamentazione per l'accesso ai servizi e alla contribuzione tariffaria alternativo alla cornice nazionale.

Le fonti informative utilizzate nel lavoro di ricerca sono: (i) gli atti normativi regionali e nazionali, (ii) l'analisi della letteratura di riferimento e (iii) l'accesso a testimoni privilegiati (in forma di intervista in profondità e focus group).

¹ La missione valutativa scaturita da queste esigenze rientra nel quadro del Programma Triennale di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale (art. 2, LR 20/2017 adottato dall'Ufficio di Presidenza con DUP XI/444 del 25 novembre 2019) (CIG Z242E02FA4).

1. Le fragilità e i bisogni delle famiglie lombarde: un quadro sistematizzato

Uno degli obiettivi della missione valutativa è realizzare un quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni delle famiglie lombarde. L'analisi è utile a mettere in luce da una parte le esigenze e le necessità di intervento e dall'altra le eventuali risposte in termini di politiche. Obiettivo di questo capitolo è descrivere il quadro rilevato. Il lavoro è stato realizzato in più fasi. In prima battuta si è scelto di ricostruire le esigenze delle famiglie lombarde insieme a testimoni privilegiati², classificando e sistematizzando le informazioni raccolte al fine di garantire una confrontabilità con i prodotti degli altri approfondimenti. In seconda battuta ci si è concentrati sulla copertura dei bisogni raccogliendo le percezioni degli esperti e dei testimoni privilegiati, identificando i potenziali limiti dell'intervento pubblico/privato e le possibili direttrici di sviluppo. L'evoluzione e l'emersione dei nuovi bisogni a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID 19 sono state un elemento centrale del confronto.

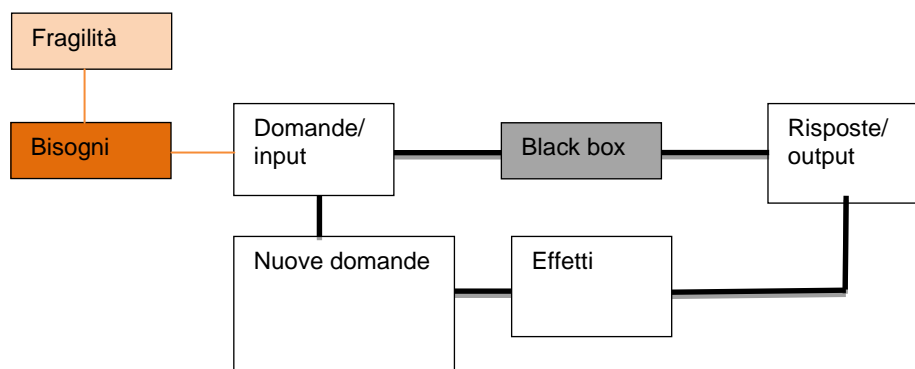
1.1. La definizione di fragilità e di bisogno

Un passaggio propedeutico alla ricostruzione del quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni del territorio è stata la definizione, anche con il supporto degli stakeholder coinvolti nei *focus group* e nelle interviste, dei termini "fragilità" e "bisogno", una condivisione del rapporto esistente tra questi due termini e della loro utilità ai fini di una ricognizione delle politiche per la famiglia. I due termini, talvolta erroneamente utilizzati come sinonimi, rappresentano due concetti diversi per quanto legati tra loro.

All'interno della vulnerabilità tipica dell'essere umano, la fragilità è una condizione oggettiva di rischio: il rischio (di entità variabile) che alcuni eventi o condizioni critiche (per esempio la perdita del lavoro, l'avanzare dell'età, la comparsa di una patologia, la perdita o lo sfilacciarsi di riferimenti amicali e parentali) conducano al peggioramento della qualità della vita di un individuo o di un nucleo familiare. Tale condizione oggettiva può generare dei bisogni. Questi, pertanto, possono essere definiti come situazioni soggettive di necessità che emergono al conclamarsi o al peggiorare della condizione di fragilità. Molti dei soggetti intervistati hanno rilevato tuttavia come non tutti i bisogni siano espressi e consapevolmente conosciuti da chi ne è portatore: spesso le famiglie non esprimono i bisogni di cui sono portatrici, non ne conoscono i confini e la misura o, in alcuni casi, non sanno a chi indirizzare, in termini di servizi e soggetti del territorio, le esigenze concrete che quel bisogno porta con sé. La differenza tra fragilità e bisogni può essere colta anche sotto il profilo delle risposte: i secondi sono già codificati e quindi facilmente collegabili a specifici interventi, la prima ha una natura meno definita e va affrontata con azioni di natura preventiva.

Lo schema semplificato di funzionamento di un sistema politico offerto dal politologo David Easton aiuta a illustrare la differenza tra i due concetti. Secondo lo schema di Easton, le domande (che possono nascere dai bisogni espressi dai cittadini) entrano nel sistema politico attraverso il filtro di soggetti *gatekeepers* (es. partiti, gruppi di lobby o stakeholder), poi vengono esaminate e affrontate in una *black box*, il "luogo del policy making" dove le domande vengono accolte e trasformate in risposte.

² Sono state condotte 5 interviste a testimoni privilegiati e sono stati realizzati 2 focus group che hanno coinvolto ciascuno 11 testimoni privilegiati. I soggetti che hanno preso parte ai focus group e alle interviste sono stati (in ordine alfabetico): Auser Lombardia, Caritas Ambrosiana, Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale, ConfCooperative Federsolidarietà Lombardia, Fondazione Cariplo, Forum Lombardo delle Associazioni familiari, Forum del Terzo Settore, Ordine degli Assistenti Sociali della Lombardia. A questi vanno aggiunte due ricercatrici esperte di famiglie e minori e di caregiver, rispettivamente dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS) e dell'Associazione per la Ricerca Sociale.



Le politiche e le risposte così adottate (*output*) possono produrre un effetto sulle condizioni (*outcome*) di chi ha manifestato quel bisogno, ed eventualmente aiutare a fare emergere nuove domande e bisogni. Se i bisogni in qualche modo generano le domande che direttamente danno vita alle risposte di policy, le fragilità vengono “prima” dei bisogni e sono più lontane dal processo di policy making. Nella realtà, più complessa dello schema, i *policy-maker* dovrebbero anche tentare di intercettare e affrontare le fragilità, per prevenire i bisogni e limitare le domande a cui si dovrebbe poi dare risposta. Aggiungiamo inoltre che non tutte le fragilità danno luogo a bisogni e non si può identificare una corrispondenza biunivoca tra fragilità e bisogni, come vedremo nel paragrafo successivo.

1.2. Le esigenze espresse e il ruolo della pandemia

Per identificare le esigenze del territorio ci si è avvalsi in prima battuta delle percezioni dei testimoni privilegiati coinvolti nelle interviste e nei focus group. Le questioni così emerse sono poi state contestualizzate ricorrendo ai dati dell'ISTAT e alla letteratura in materia. La crisi sanitaria ha generato due fenomeni paralleli. Da un lato, persone già in carico al sistema hanno iniziato a manifestare bisogni nuovi o più intensi (spesso le loro condizioni sono peggiorate anche in conseguenza della riduzione del supporto da parte dei servizi, ostacolati dalla situazione pandemica), dall'altro si è allargata la fascia di popolazione portatrice di bisogni.

La dimensione economica e i bisogni a essa connessi sono stati il primo tema su cui si è concentrata la riflessione. La pandemia ha avuto ricadute economiche importanti su alcune categorie sociali: la perdita o sospensione di un reddito certo (fragilità lavorativa) in molti casi ha comportato una maggiore fragilità del nucleo. Se il rischio di perdita del posto di lavoro è stato in parte ridimensionato da misure nazionali quali il blocco dei licenziamenti o la cassa integrazione, ci sono ambiti e categorie di lavoratori che sono rimasti scoperti o solo parzialmente tutelati. I lavoratori in condizioni di irregolarità lavorativa o con lavori saltuari e informali costituiscono una categoria particolarmente a rischio. È il caso, per esempio, di alcune comunità di origine straniera (un esempio citato è quello della comunità filippina), dove la prevalenza di occupazioni non regolari si somma alla limitata disponibilità di capitale liquido (Fasani e Mazza, 2020) che ha fatto insorgere numerose difficoltà portando a un incremento delle richieste di assistenza primaria, in primis di supporto alimentare. Un altro esempio in cui la dimensione economica ha inciso sulle capacità reattive delle famiglie a esigenze puntuali è l'urgente e diffuso bisogno di accesso ai *device* elettronici per garantire a tutti i componenti del nucleo di proseguire nello studio o in taluni casi nel lavoro. Strettamente legata alla fragilità economica è emersa la fragilità abitativa: ne sono

esempi il sovraffollamento abitativo (in Italia riguarda il 27,8% delle persone e il 41,9% dei minori³) e le difficoltà nel pagamento della rata del mutuo o dell'affitto.

Accanto alla dimensione economica l'aspetto che emerge con forza è l'acuirsi della solitudine, lo sfilacciamento dei rapporti sociali e di solidarietà all'interno della comunità (fragilità relazionale). Gli individui e i nuclei familiari affrontano le loro fragilità ricorrendo in prima battuta al supporto familiare e amicale, e in seconda istanza ai servizi offerti dalla comunità locale. La possibilità di accedere a queste risorse è stata fortemente intaccata dalla pandemia e dal necessario distanziamento sociale. Questo ostacolo, più forte nella prima fase della crisi, ha impattato fortemente su una "*società (quella lombarda n.d.a.) soggetta al rischio solitudine e al crescente individualismo*" così come era già stata definita nel quadro di un'analisi commissionata dal Consiglio della Lombardia nel 2017 riguardante le percezioni dei bisogni dei cittadini⁴. Un milione e mezzo di cittadini lombardi vivono da soli (due su dieci), con una maggiore concentrazione nell'area metropolitana milanese (28%) e nei territori montani (22,4%)⁵. Inoltre, un quinto degli individui e delle famiglie lombarde presentavano già prima della pandemia problematiche relative ad una situazione di solitudine o di malattia cronica/handicap⁶. I bisogni di socialità e di compagnia, secondo la ricerca sottovalutati dalla società e dal sistema dei servizi, sono esplosi in questo nuovo contesto.

L'interruzione delle reti formali e informali, delle attività sociali e della possibilità di perseguire la propria realizzazione come individuo all'esterno del nucleo familiare in attività sportive, ricreative, espressive hanno accresciuto difficoltà e tensioni. All'interno di nuclei fragili con una conflittualità latente, la crisi ha portato all'acuirsi di conflitti e violenze domestiche. Le difficoltà nel trovare un sostegno esterno al nucleo familiare sono state determinate anche da fattori soggettivi: il timore del contagio ha portato alla presa di distanza dalle persone che avrebbero potuto essere di supporto. Inoltre, le misure di distanziamento sociale hanno reso maggiormente manifeste le difficoltà degli adulti nel garantire un adeguato supporto genitoriale in determinati ambiti. Un esempio è l'accompagnamento dei minori nella didattica a distanza (DAD): secondo gli intervistati, nel contesto lombardo le difficoltà di apprendimento dei minori non sono state tanto legate alla mancanza di dispositivi (6% di famiglie con minori in Lombardia non hanno un computer, dato inferiore alla media nazionale del 14,3%)⁷ o da eventuali problemi di connessione (che riguardano per lo più zone periferiche come Val Camonica e Val Brembana), quanto dallo scarso accompagnamento che i genitori sono riusciti ad offrire. Il bisogno di digitalizzazione e il possesso di competenze digitali non rappresentano d'altra parte un bisogno esclusivo dei minori. La pandemia ha portato infatti alla luce una fragilità culturale della società italiana rispetto all'uso degli strumenti digitali nella vita quotidiana. Mentre l'utilizzo di tali strumenti nell'ambito relazionale è di uso comune da parecchi anni, la crisi sanitaria ha costretto la società a fare i conti con la propria "arretratezza culturale" in altri ambiti di applicazione (Forum Lombardo delle Associazioni familiari, 5 febbraio 2021): dal lavoro alla spesa all'accesso ai servizi. In Lombardia il bisogno di digitalizzazione è emerso più come espressione di una fragilità culturale che di una fragilità economica.

L'isolamento ha inoltre determinato un peggioramento delle condizioni psicologiche-sanitarie, in modo particolare per la componente più anziana e vulnerabile e per le famiglie con malati cronici (fragilità sanitaria).

³ Istituto degli Innocenti (2020).

⁴ Eupolis Lombardia (2017).

⁵ Ibidem, pag.38.

⁶ Ibidem, pag.41.

⁷ Istituto degli Innocenti (2020).

Le conseguenze delle fragilità sanitarie possono essere ricondotte a due ambiti: a) una riduzione nella prevenzione, nei controlli e nell'accesso ai servizi sanitari, con il rischio di aumento delle malattie non diagnosticate o non curate; b) un aumento del rischio di depressione, che può compromettere la salute e la capacità individuale di risolvere problemi, raggiungere obiettivi e più in generale di trovare soluzioni.

I focus group e le interviste hanno evidenziato una difficoltà oggettiva dell'attore pubblico, in Lombardia così come in altri contesti, nell'intercettare precocemente le fragilità e i potenziali portatori di bisogni, rendendo debole soprattutto l'azione preventiva. I servizi pubblici sono riusciti a intercettare prevalentemente i casi più gravi e quelli con una problematicità già manifesta. È quindi fondamentale intensificare un'azione di individuazione e classificazione precoce delle fragilità e di prevenzione dei bisogni da parte di tutti gli attori del sistema di welfare (oltre al soggetto pubblico, il Terzo Settore e le Fondazioni private) a fronte di un loro maggior coordinamento.

1.3. Un tentativo di sistematizzazione delle fragilità e dei bisogni raccolti

In questo paragrafo riassumiamo in una tabella di sintesi l'insieme delle fragilità e dei bisogni mappati sul territorio lombardo. Per ogni classe di fragilità sono stati individuati i possibili bisogni emersi. Ribadiamo che non vi è una relazione biunivoca tra fragilità e bisogni: uno stesso bisogno può essere generato da tipi di fragilità diversa e, allo stesso modo, una stessa fragilità può dar luogo a bisogni molto diversi tra loro, così come non dar luogo ad alcun bisogno qualora il nucleo familiare (o l'individuo) abbia le risorse per far fronte alla situazione di fragilità senza che questa si trasformi in criticità manifesta.

La Tabella 1 è stata redatta avendo attenzione a garantire la confrontabilità con gli altri strumenti elaborati in questa missione valutativa, in particolare con la griglia di mappatura delle politiche per la famiglia (si veda il Capitolo 2). Per questo motivo si è preferito non classificare le fragilità secondo un target specifico (es. le fragilità delle famiglie con anziani o quelle delle famiglie al cui interno sono presenti disabili), ma secondo l'ambito in cui si manifesta la criticità che le genera. Alle fragilità sono quindi associati i relativi bisogni emersi dall'indagine.

La tabella evidenzia come alcuni dei bisogni emersi (in particolare il bisogno di essere ascoltati e supportati, il bisogno di sostegno e accompagnamento, il bisogno di confronto) siano trasversali a più aree di fragilità, e questa trasversalità è cresciuta con la pandemia. Per contro alcune fragilità acute durante la pandemia non hanno dato luogo a una crescita proporzionale dei bisogni perché sono state immediatamente attivate specifiche misure.

L'interruzione dei normali ritmi di socialità e di formazione ha fatto emergere con forza bisogni legati al confronto e al dialogo con i propri pari, sia per i minori (gli adolescenti in particolare) sia per i genitori. Tali bisogni, per quanto cresciuti, erano in buona parte già esistenti (es. bisogno di supporto alla genitorialità, bisogno di mediazione dei conflitti, bisogno di socialità e confronto per i minori e gli adolescenti).

Tabella 1. Classificazione delle fragilità e quadro dei bisogni rilevati.

Fragilità	Esempi/indicatori di fragilità	Bisogni rilevati
Economiche	perdita del lavoro, disoccupazione, estrema precarietà del lavoro; scarso potere di acquisto, povertà improvvisa, assenza di un percettore di reddito nel nucleo familiare;	bisogno di incrementare il reddito e di supporto economico; bisogno di orientamento; bisogno di aggiornamento delle proprie competenze, di orientamento e supporto all'inclusione nel mercato del lavoro; bisogno di supporto psicologico, bisogno di confronto e di ascolto; bisogno di supporto per il sostentamento di base; bisogno di conciliazione;
Sociali-relazionali	anzianità; interruzione delle reti sociali e di prossimità; riduzione del supporto tradizionale dei servizi sociali o di altri servizi; comparsa o acuirsi di situazioni di tensioni e violenza intrafamiliare; interruzione della frequenza scolastica; interruzione delle attività sportive e ricreative;	bisogno di ascolto e confronto per gli anziani, bisogno di supporto quotidiano agli anziani; bisogno di socialità e confronto per i minori; bisogno di sostegno e mediazione in situazioni di violenza domestica; bisogno di nuove forme di incontro e contatto per le famiglie seguite dai servizi sociali; bisogno di conciliazione;
Genitoriali ed educative	obbligo della didattica a distanza (DAD); situazione di isolamento e presenza o comparsa di tensioni genitori/figli;	bisogno di sostegno ed <i>empowerment</i> dei genitori nell'accompagnamento dei minori all'utilizzo della didattica a distanza (DAD); bisogno di dispositivi elettronici; bisogno di digitalizzazione; bisogno di mediazione dei conflitti familiari; bisogno di interventi preventivi rispetto al rischio di dispersione scolastica; bisogno di socialità;
Abitative	difficoltà a pagare il mutuo/affitto/bollette; perdita della casa/ sovraffollamento;	bisogno di sostegno economico; bisogno di informazione sulle possibilità di sostegno abitativo; bisogno di assistenza nella gestione della casa;
Psico-sanitarie	presenza di patologie sanitarie, depressione, disturbi psicologici e sentimenti diffusi di paura; riduzione delle cure e degli screening sanitari di controllo;	bisogno di supporto psicologico di prossimità; bisogno di informazioni sui rischi delle mancate cure e dei mancati screening; bisogno di ascolto e di incontro; bisogno di supporto nello sviluppo delle relazioni sociali;

Un'ultima riflessione riguarda le fragilità informative e comunicative, così come i bisogni ad esse collegati, che non sono state inserite all'interno della tabella e che riportiamo separatamente nella Tabella 2. Si tratta di fragilità più trasversali, e di cui le persone hanno spesso scarsa consapevolezza. Esse sono ostacolate nel manifestare potenziali bisogni e di conseguenza indirizzare le proprie richieste di aiuto.

Tabella 2. Fragilità e bisogni trasversali.

Fragilità	Esempi/indicatori di fragilità	Bisogni rilevati
Informative e comunicative	situazione di marginalità sociale; isolamento; anzianità;	bisogno di raggiungere consapevolezza rispetto alle necessità o alle fragilità; bisogno di sostegno per esprimere e presentare la propria situazione di bisogno; bisogno di prossimità e di semplificazione nella manifestazione delle proprie necessità;

1.4. La copertura dei bisogni: limiti vecchi e nuovi dell'intervento pubblico e privato

I rappresentanti delle associazioni e degli enti del terzo settore intervistati hanno sottolineato come alcune delle misure contenitive varate dal governo siano state in parte in grado di contenere le conseguenze della crisi. Il timore è che si tratti tuttavia di un contenimento parziale e temporaneo. Ne sono esempi il blocco dei licenziamenti e quello degli sfratti: essi contengono i bisogni abitativi o di supporto al reddito, ma al loro venire meno questi bisogni potrebbero tornare a crescere. Il quadro che emerge rispetto alla copertura dei bisogni del territorio sottolinea un sistema in fragile equilibrio. La pandemia e le misure di distanziamento sociale hanno infatti, da un lato, sovraccaricato e ostacolato i servizi causando un indebolimento del sistema, dall'altro esacerbato criticità già note rendendo non più procrastinabile la ricerca di soluzioni in determinati ambiti.

Gli operatori si sono trovati non solo a confrontarsi con un aumento dei richiedenti servizi e una diversificazione dei bisogni, ma anche a dover trovare nuove modalità per garantire l'assistenza nel rispetto del distanziamento sociale. Bisogni prima sottovalutati sono emersi con forza: è il caso dei bisogni di socialità e di compagnia delle persone anziane, di quello di protezione contro la violenza familiare o più in generale di sostegno psicologico. Vi si aggiunge il fatto che alcuni servizi prima non percepiti come essenziali hanno iniziato a essere molto richiesti (è il caso del sistema dei servizi domiciliari per persone anziane, ora molto più richieste rispetto alla residenzialità). Inoltre, nel contesto pandemico il timore del contagio ha messo in discussione le pratiche e le modalità di intervento degli assistenti sociali e degli educatori impegnati nel supporto alle fragilità relazionali e genitoriali, obbligando alla ricerca di soluzioni alternative; non essendo più consentito il loro ingresso nelle abitazioni private si sono dovute adottare modalità innovative di presa in carico.

La maggiore criticità evidenziata dagli stakeholder resta comunque la difficoltà di intercettare in chiave preventiva i bisogni non esplicitati. Il sistema dei servizi pubblici sembra non essersi mai concentrato -se non marginalmente- sulla ricerca dei bisogni inespressi, trovandosi già in difficoltà ad affrontare quelli manifesti. Lo stesso utilizzo delle risorse messe in campo, da parte di attori pubblici così come della filantropia, risulta troppo rigido: *"Le risorse sono categorizzate in modo stringente, ingabbiate. Solo se rispondi a tutti i criteri previsti puoi accedere, se no nulla."* (Forum Terzo Settore – Lombardia, focus group, 21 dicembre). In questo contesto emergono alcuni casi in cui la collaborazione tra servizi diversi e l'incrocio delle informazioni disponibili sui potenziali beneficiari hanno fatto emergere bisogni sommersi e hanno consentito di tarare meglio gli interventi. Progetti come "QuBi" o il Bando "Doniamo Energia" della Fondazione Cariplo, ma anche "MILANO AIUTA" e "VERONA AIUTA" sono stati citati a questo proposito come buone pratiche a cui guardare.

L'attenzione degli enti pubblici rimane troppo settorializzata e spesso incentrata sul sostegno economico degli individui e dei nuclei familiari, perdendo di vista altre dimensioni. La copertura dei bisogni di certe fasce di popolazione (es. gli over 80) è incentrata prevalentemente sulla dimensione sanitaria. Vi sono tuttavia alcuni bisogni la cui soddisfazione è essenziale non solo per il raggiungimento di un effettivo benessere psico-fisico, ma anche per la dignità personale. Anche gli interventi, molto diffusi in Lombardia, di conciliazione famiglia lavoro⁸ risultano frammentati e poco conosciuti. Da qui la necessità di riorganizzare il sistema superando un approccio settoriale e frammentato di intervento puntando ad una presa in carico più olistica, necessità non nuova ma ancora più evidente alla luce dell'attuale contesto.

Per contro la pressione dell'emergenza non ha soltanto messo in risalto i limiti del sistema, ma (sfidandolo) ha dato il via a processi di miglioramento e stimolato la nascita di nuove risorse. Alla rigidità del sistema dei servizi

⁸ Polis Lombardia (2018).

si è contrapposta la flessibilità e l'inventiva degli operatori che hanno saputo trovare soluzioni nuove per venire incontro alle esigenze dei beneficiari. La pandemia ha anche prodotto un incremento nel numero di volontari nei servizi di assistenza: se l'intervento di un volontario non può sostituire le competenze di un professionista, la capitalizzazione di queste risorse è certamente utile a garantire una iniziale accoglienza della persona e la successiva presa in carico più mirata da parte dei servizi.

2. Una classificazione delle politiche per la famiglia in Lombardia

Obiettivo di questo capitolo è offrire una mappatura e una tipizzazione delle politiche rivolte alla famiglia sul territorio lombardo tra il 2018 e il 2020. L'analisi si è sviluppata in due fasi. Il primo passo è stato definire dei criteri di classificazione per tipizzare le politiche di interesse. Il passo successivo è stato ricondurre le politiche ai criteri di classificazione adottati. Nel seguito, oltre a ripercorrere le singole fasi di lavoro, vengono illustrati nel dettaglio i criteri di individuazione delle politiche, le motivazioni alla base della classificazione e i prodotti di questa attività. Le fonti utilizzate per la mappatura delle politiche sono il sito web della Regione Lombardia e i siti web della filantropia istituzionale; i criteri di classificazione sono stati discussi e concordati con l'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali del Consiglio regionale della Lombardia.

2.1. I criteri di raccolta delle politiche per la famiglia

È possibile definire una politica come *“una rete di decisioni e di azioni che alloca valori”* (Easton, 1953), dove l'allocazione dei valori è legittimata dall'esigenza di trovare soluzioni a problemi di interesse collettivo. Il termine "politica" può essere applicato all'azione di governi e amministrazioni pubbliche, ma anche di organizzazioni del settore privato, perché l'elemento che struttura una politica pubblica è il problema che l'ha messa in moto, quali che siano la sua origine e le risorse mobilitate per risolverlo o contenerne le conseguenze. In quest'ottica, l'oggetto di questo capitolo è la raccolta, e la successiva classificazione, delle politiche che hanno come “motore” il supporto della famiglia nelle sue funzioni sociali, a prescindere dalla natura del soggetto promotore (pubblico o privato).

Il concetto di famiglia può essere declinato in modi diversi e tale varietà influenza anche, a cascata, i criteri di inclusione delle politiche in oggetto. In particolare la Lombardia, anche grazie alla spinta delle Giunte che si sono susseguite nel corso degli ultimi 20 anni, ha dato vita a quello che è stato denominato il *family friendly welfare*, che guarda alla famiglia come principale attore e risorsa sociale, rispetto a cui le istituzioni assumono un ruolo di sostegno e promozione (Guidetti, 2014). Ma l'analisi delle politiche rivolte alle famiglie non è semplice, perché esse coinvolgono più dimensioni e aree di intervento: trasferimenti monetari diretti e indiretti, servizi collettivi e domiciliari, così come politiche individuali (Saraceno, 2009). La famiglia può essere dunque destinataria di politiche specifiche, ma anche di altre politiche settoriali che incidono più o meno direttamente sui componenti del nucleo familiare. Esempi del secondo tipo si trovano nelle politiche per il lavoro, per l'istruzione, e più in generale nelle politiche di welfare, fino a quelle sanitarie. Su questo tema, il “Rapporto di monitoraggio sulle politiche per la famiglia delle regioni e province autonome” (Istituto degli Innocenti, 2019) nota come *«si registra una consistente produzione legislativa in materia di politiche familiari o per meglio dire di politiche sociali con effetti familiari, cioè di politiche implicite a favore della famiglia [...]»*.

Sul versante dell'azione pubblica in senso stretto, un recente rapporto pubblicato dalla Giunta (Polis Lombardia, 2020) contiene una rassegna delle politiche per la famiglia attive in Lombardia, emanate sia a livello nazionale che locale. Il periodo di riferimento va dal 2018 alla prima metà del 2020, coincidente con l'insediamento dell'attuale Giunta regionale. La rassegna nel rapporto si basa su varie fonti: (i) il portale istituzionale di Regione Lombardia; (ii) i siti istituzionali del Governo, dei Dipartimenti per le Politiche della famiglia e per le Pari opportunità, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e di altri Ministeri (Lavoro e Politiche sociali, Economia e Finanze); (iii) il sito dell'Inps, principale gestore delle misure di sostegno alla previdenza sociale. La logica di selezione indicata nel rapporto è stata quella di censire sia le politiche esplicite per la famiglia che quelle

implicite: *“gli interventi e le misure che potessero impattare sulle condizioni socioeconomiche e sulla qualità della vita dei nuclei familiari o dei singoli componenti che normalmente dipendono dal nucleo familiare per la soddisfazione dei loro bisogni e per l’assistenza ad eventuali fragilità (infanti, minori e giovani ancora in carico al nucleo familiare; anziani; disabili). Sono state inoltre incluse le azioni di promozione delle pari opportunità e di valorizzazione del ruolo lavorativo e sociale delle donne, nonché gli interventi in attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza intra-familiare e in generale alla violenza di genere o a danno dei minori”*. Il risultato di questa operazione è una rassegna di 103 politiche, attuate dalla Regione, dal Governo nazionale o dai Ministeri competenti, da enti locali, realtà del Terzo Settore o altri soggetti che agiscono nell’interesse collettivo.

Accanto alle misure di matrice pubblica, negli ultimi anni è cresciuto in maniera sostanziale il contributo offerto dalla filantropia istituzionale, intendendo con questa l’insieme di Fondazioni, finanziatori aziendali e altri attori che: (i) dispongono di risorse finanziarie proprie che impiegano strategicamente, (ii) sono governate in modo indipendente e (iii) utilizzano risorse private per il bene pubblico. Queste organizzazioni sono strutturate per scopo, con vincoli di responsabilità, pubblica utilità e rendicontazione pubblica⁹. Attraverso una capillare ricerca sul web sono state censite le Fondazioni bancarie (2 soggetti), le Fondazioni di Impresa e di Famiglia (52 soggetti), e le Fondazioni di Comunità (14 soggetti). A partire da questo universo è stata avviata una ricerca delle politiche implementate sul territorio lombardo, che rispondesse agli stessi criteri utilizzati nel rapporto di Giunta per mappare le misure messe in campo dalla pubblica amministrazione. Ne emerge un quadro contenente 35 politiche, attuate in forma di programmi, progetti ed erogazioni, secondo modalità e ambiti del tutto simili a quelli dell’azione pubblica in senso stretto.

A partire da queste due rassegne è stato costruito un dataset che include complessivamente 138 politiche rivolte alle famiglie lombarde, promosse da soggetti pubblici e soggetti filantropici, e attive sul territorio tra il 2018 e il 2020. Le informazioni descrittive di base, utilizzate per la classificazione, provengono dal sito della Giunta¹⁰ e i siti istituzionali delle Fondazioni dedite alla filantropia istituzionale¹¹. Per ciascuna politica è stata, inoltre, predisposta una scheda di sintesi contenente informazioni di dettaglio: (i) denominazione, (ii) riferimenti normativi, (iii) territorio di applicazione, (iv) periodo di applicazione, (v) target, (vi) requisiti e limitazioni, (vii) fonte di finanziamento, (viii) risorse stanziare, (ix) descrizione sintetica del funzionamento¹².

2.2. I criteri di classificazione delle politiche per la famiglia

Se i criteri di raccolta sono stati estensivi e includono le politiche implicite, nella misura in cui sono stati inclusi ambiti trasversali è necessario adottare una classificazione che permetta una lettura per categorie di interesse degli oggetti selezionati. Molteplici sono i criteri utilizzabili, per esempio per soggetto attuatore o per tipologia di beneficiario. Le aggregazioni qui proposte riguardano due tra le dimensioni principali di una politica, ovvero gli obiettivi e gli strumenti di intervento. Tale scelta è motivata dall’esigenza del committente di disporre di informazioni utili a individuare da un lato i problemi concreti - e quindi gli obiettivi - su cui le politiche insistono maggiormente nel periodo osservato, e dall’altro il modo utilizzato per darvi risposta.

Dal punto di vista degli obiettivi, gli esempi di possibile sovrapposizione tra politiche trasversali e politiche specifiche per la famiglia sono svariati: si possono citare le politiche per il lavoro, le azioni di sostegno per il

⁹ European Foundation Center (2016).

¹⁰ Lombardia è Famiglia: www.lombardiadifamiglia.regione.lombardia.it

¹¹ Italia Non Profit: www.italianonprofit.it/filantropia-istituzionale

¹² Nel Capitolo 3 sono descritte le carenze informative del dataset.

reddito, le politiche per la casa, le politiche per la scuola. Inoltre, alcune politiche intervengono su più obiettivi. Si prenda per esempio il Programma QuBì (Fondazione CARIPLO) che promuove *reti territoriali e azioni specifiche di sostegno alle persone fragili, a partire dal contrasto delle povertà alimentare e educativa*, con obiettivi che intersecano quelli tipici delle politiche educative e sanitarie.

Per restituire un quadro descrittivo degli intrecci tra gli obiettivi e dei loro possibili raggruppamenti sono state individuate delle *categorie obiettivo*. Nella maggior parte dei casi queste sono facilmente applicabili in quanto gli obiettivi dichiarati nei singoli interventi sono immediatamente riconducibili ad esse; in altri casi è stato necessario ricorrere a dei compromessi per contenere il numero di categorie obiettivo e rendere la lettura della classificazione più agevole. Un esempio è quello delle cosiddette politiche di conciliazione, che hanno l'obiettivo di facilitare l'intreccio tra la sfera lavorativa e la sfera genitoriale: qui la scelta è stata di riprodurre questa complessità assegnando due categorie obiettivo diverse (lavoro e genitorialità) anziché introdurre una terza, che avrebbe trasferito la stessa complessità dal caso singolo al sistema di aggregazione.

La scelta delle categorie obiettivo si ispira quindi a criteri di esaustività e di parsimonia. Il risultato viene proposto nella Tabella 3, che presenta le categorie, una loro sintetica descrizione e alcuni esempi di politiche in essa ricomprese.

Tabella 3. Classificazione degli obiettivi di policy.

Categoria obiettivo	Descrizione	Esempi
Casa	Politiche abitative, edilizia popolare pubblica, assegni per l'affitto, <i>housing</i> sociale, etc.	<i>Emergenza abitativa in Lombardia, Misura Unica per chi vive in affitto, Fondo morosità incolpevole, Contributo regionale di solidarietà, Housing sociale per persone fragili.</i>
Devianza e gestione dei conflitti	Politiche di inclusione e di contrasto alle dipendenze, alle violenze domestiche, al bullismo, etc.	<i>Programma di attività per il contrasto al gioco d'azzardo patologico, Servizio 114 Emergenza Infanzia, Progetti per il consolidamento di percorsi di inclusione sociale a favore di persone, giovani e adulte, a grave rischio di marginalità.</i>
Genitorialità	Politiche di incentivo alla natalità e di sostegno al ruolo del genitore.	<i>Bonus Famiglia, Bonus mamma domani, Bonus Bebé, Politiche di conciliazione dei tempi di vita con i tempi lavorativi.</i>
Lavoro	Politiche di incentivo e di sostegno al lavoro.	<i>Corpo europeo di solidarietà, #Conciliamo, Sviluppo delle politiche di coordinamento dei tempi e degli orari, Job stations, Fare #benecomune.</i>
Mobilità	Politiche di incentivo e di sostegno alla mobilità.	<i>Bonus Mobilità, Io viaggio ovunque in Lombardia Agevolata, Esenzione bollo auto per persone con disabilità, Contributi per servizio di cani guida per le persone non vedenti.</i>
Reddito	Politiche di sostegno al reddito e contrasto alla povertà, sia in forma economica sia di fornitura di beni di consumo.	<i>Assegno per il nucleo familiare, Reddito di Inclusione (REI), Reddito di Cittadinanza (RdC), Reddito di Emergenza (REM), Carta Famiglia, Tax credit vacanze.</i>
Salute	Politiche di accesso ai servizi sanitari e fornitura di beni di prima necessità.	<i>Esenzione dalle spese sanitarie, Bonus Assistenti familiari, Reddito di Autonomia per Disabili, Agevolazioni fiscali e contrassegno invalidi, Assistenza protesica.</i>
Scuola	Politiche di sostegno all'istruzione.	<i>Dote Scuola – Buono Scuola, Dote Scuola – Materiale Didattico, Dote Scuola – Riconoscimento del Merito, Progetti per la prevenzione e la lotta contro la dispersione scolastica, Indennità mensile di frequenza.</i>
Tempo libero	Politiche di offerta culturale e sportiva.	<i>Bando Dote Sport, Lo Sport: un'occasione per crescere insieme, Giovani Insieme, Parchi gioco inclusivi.</i>

Un'operazione analoga è stata condotta sul versante degli strumenti di intervento. Anche in questo caso ritroviamo esempi in cui, a fronte di una stessa politica, sono presenti modalità diverse di risposta. È il caso del *Reddito di Inclusione* (D.Lgs. 147/2017), che prevede un contributo condizionato alla partecipazione a progetti di inserimento lavorativo, così come del *Reddito di Cittadinanza*, che utilizza strumenti simili, o ancora il progetto *Il libro come cura* (Fondazione DeAgostini) che prevede la donazione di albi illustrati e l'offerta di percorsi di

formazione per le educatrici negli asili nido. Di nuovo, le scelte operate per individuare le *categorie strumento* si ispirano a un compromesso tra esaustività e parsimonia. Il risultato è presentato nella Tabella 4.

Tabella 4. Classificazione degli strumenti di policy.

Categoria strumento	Descrizione	Esempi
Attivazione	Politiche che utilizzano strumenti di condizionalità (tipicamente la partecipazione a corsi in cambio di sussidi);	<i>Reddito di cittadinanza, Reddito di inclusione.</i>
Facilitazione economica	Politiche che utilizzano erogazioni in diverse forme (bonus, incentivi, sgravi fiscali, etc.);	<i>Emergenza abitativa in Lombardia, Misura Unica per chi vive in affitto, Fondo morosità incolpevole, Contributo regionale di solidarietà, Dote infanzia – Bonus Servizi, Pacchetto famiglia.</i>
Informazione, consulenza e tutoraggio	Politiche che offrono servizi di consulenza, sportelli informativi, assistenza telefonica, etc.	<i>Mediazione familiare per coniugi separati o divorziati con figli minori o disabili, Programma di attività per il contrasto al gioco d'azzardo patologico.</i>
Infrastrutture e beni materiali	Politiche che realizzano opere strutturali o forniscono beni di consumo o di prima necessità;	<i>Bando Housing sociale per persone fragili, Comunità mamma- bambino, Attuazione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo, Assistenza protesica.</i>
Istruzione e formazione	Politiche che offrono formazione, sia fuori sia dentro le scuole;	<i>Corpo europeo di solidarietà, Progetti per la prevenzione e la lotta contro la dispersione scolastica, Compiti a casa, Ad Hoc- strategie di contrasto alla dispersione, Nove +.</i>
Prestazioni	Politiche che forniscono assistenza sanitaria e sociosanitaria;	<i>Milano Aiuta, Rete per le cure palliative, Residenzialità Assistita in Comunità religiose, RSA aperta.</i>
Sistema	Politiche di riorganizzazione/integrazione di azioni già esistenti e di regolamentazione;	<i>P.I.P.P.I. - Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione, Congedi parentali per emergenza Covid-19, #Conciliamo, Sviluppo delle politiche di coordinamento dei tempi e degli orari.</i>

Il *dataset* che contiene la classificazione completa delle politiche per la famiglia è inserito nell'Allegato 1. Oltre ai campi descritti, il *dataset* contiene una serie di variabili aggiuntive che permettono raggruppamenti omogenei, lungo una serie di dimensioni che sono illustrate nel paragrafo seguente.

Un primo elemento di interesse di questa classificazione riguarda, come abbiamo visto, il grado di complessità degli oggetti in esame: all'estremo più semplice si trovano politiche che dichiarano un solo obiettivo, da conseguire attraverso un unico strumento di intervento, mentre all'estremo opposto si trovano politiche multi-obiettivo con diversi strumenti. Un esempio del primo tipo è *l'Assegno per il nucleo familiare dei comuni* (L. 448/1998), concesso in via esclusiva dai Comuni e pagato dall'INPS, rivolto alle famiglie con figli minori e redditi limitati con l'obiettivo specifico di sostenere il potere d'acquisto attraverso un singolo strumento di facilitazione economica. Un esempio del secondo tipo è, invece, il già citato *Reddito di Inclusione*. Lungo questo spettro ideale di complessità si collocano i casi intermedi. La Tabella 5 classifica le politiche mappate per complessità di obiettivi e strumenti, distinguendo tra azione pubblica e privata.

Tabella 5. Classificazione delle politiche familiari, per numero di interventi.

	N. Politiche	...di cui multi-obiettivo	...di cui multi-intervento
Da enti pubblici	103	15	17
Da enti privati	35	20	15
<i>Totale</i>	<i>138</i>	<i>35</i>	<i>32</i>

Si nota un primo tratto distintivo tra pubblico e privato: gli interventi pubblici tendono a essere maggiormente specializzate (soltanto 15 su 103 hanno obiettivi molteplici e 17 su 103 hanno strumenti di intervento differenziati), viceversa gli interventi privati mostrano un grado maggiore di complessità (20 su 35 multi-obiettivo e 15 su 35 multi-intervento).

Le difficoltà illustrate in precedenza nel delimitare su un piano teorico la definizione di “politiche per la famiglia” portano a un elenco piuttosto eterogeneo, sia sul piano logico sia sul piano informativo. Soprattutto l’eterogeneità delle fonti informative rende il contenuto delle singole voci di descrizione variabile, in alcuni casi assente. È possibile, tuttavia, apprezzare l’opportunità fornita dalla classificazione di evidenziare l’insieme di interventi che (pur con le differenze del caso) ricadono nell’intersezione tra obiettivo e strumento di intervento (Tabella 6).

Tabella 6. Classificazione delle politiche familiari, per obiettivi e strumenti.

	Attivazione	Facilitazione Economica	Informazione, Consulenza, Tutoraggio	Infrastrutture e Beni Materiali	Istruzione e Formazione	Prestazioni	Sistema	Totale
Casa	0	9	8	10	2	2	1	32
Devianza e gestione dei conflitti	0	1	17	6	6	1	9	40
Genitorialità	0	7	5	2	4	1	7	26
Lavoro	2	4	6	4	7	0	8	31
Mobilità	0	4	1	1	0	0	1	7
Reddito	2	12	2	2	3	1	1	23
Salute	0	17	4	12	3	4	4	44
Scuola	0	10	8	5	11	0	5	39
Tempo libero	0	2	0	1	2	0	1	6
Totale	4	66	51	43	38	9	37	248

Emerge un quadro in cui le politiche che affrontano problemi legati alla sfera della salute, della devianza e gestione dei conflitti e della scuola appaiono le più numerose (marcate in grigio); così come gli strumenti della facilitazione economica risultano i più utilizzati, seguiti dai servizi informativi/consulenziali e dalla fornitura di infrastrutture e beni materiali. In particolare, le politiche per la salute (tra le più numerose in termini assoluti) trovano frequente attuazione attraverso strumenti economici e infrastrutturali, così come le politiche per il contrasto alla devianza e la gestione dei conflitti sono largamente attuate con servizi di consulenza, informazione e tutoraggio. Ancora, le politiche per la scuola mostrano frequente ricorso a strumenti economici (i bonus in primis) e formativi (corsi di aggiornamento e approfondimento); mentre le politiche abitative nella gran parte dei casi offrono infrastrutture residenziali e facilitazioni economiche. Meno frequenti sono le politiche per la mobilità e per il tempo libero (cultura e sport) e meno utilizzati gli strumenti di attivazione (tipici delle politiche attive per il lavoro) e l’erogazione di prestazioni (generalmente associati alle politiche sanitarie e sociosanitarie). Tra gli strumenti di intervento, si nota la netta prevalenza della facilitazione economica, che comprende svariate forme di sostegno che vanno dai contributi ai bonus fiscali. Va aggiunto che tale dato è in linea con le caratteristiche del welfare mediterraneo, segnalate da un’ampia letteratura, dove la spesa sociale dedicata alle famiglie e ai bambini/ragazzi è prevalentemente impiegata in trasferimenti monetari e meno in servizi (Saraceno, 2020).

La Tabella 7 riporta lo stesso incrocio relativamente alle sole politiche promosse da enti pubblici, e mostra una distribuzione coerente con quella complessiva. Peculiare è un ricorso preponderante agli strumenti della facilitazione economica (seguiti a distanza dagli strumenti di sistema), rivolti soprattutto a salute e scuola; anche su questo versante le numerose politiche a contrasto della devianza utilizzano largamente strumenti informativi e consulenziali.

Tabella 7. Classificazione delle politiche familiari, per obiettivi e strumenti – Enti pubblici.

	Attivazione	Facilitazione Economica	Informazione, Consulenza, Tutoraggio	Infrastrutture e Beni Materiali	Istruzione e Formazione	Prestazioni	Sistema	Totale
Casa	0	9	4	0	0	2	1	16
Devianza e gestione dei conflitti	0	1	14	1	2	1	7	26
Genitorialità	0	7	2	0	0	1	6	16
Lavoro	2	2	3	0	1	0	8	16
Mobilità	0	4	1	1	0	0	1	7
Reddito	2	9	0	0	0	0	1	12
Salute	0	16	1	3	1	3	3	27
Scuola	0	10	3	2	2	0	3	20
Tempo libero	0	2	0	1	2	0	0	5
Totale	4	60	28	8	8	7	30	145

Nell'ottica di offrire un punto di vista alternativo rispetto alle precedenti classificazioni, si è cercato di applicare un criterio più restrittivo per classificare le stesse politiche sulla base dei requisiti di accesso. È stato cioè applicato un criterio di classificazione che distingue tra politiche le cui regole di accesso siano rivolte in via esclusiva a nuclei familiari e politiche contenenti regole di accesso rivolte al singolo individuo. L'intento è di restringere il campo alle politiche costruite appositamente per la dimensione familiare, escludendo quelle che, seppur rivolte ai componenti della famiglia, appaiono di natura individuale. Certamente questa operazione sconta una distorsione legata alle informazioni in possesso e non consente un livello di sofisticazione adeguato alla complessità degli oggetti; può però offrire una chiave di lettura aggiuntiva. Innanzitutto, le politiche individuate con questo criterio passano da 138 a 62 (di cui 40 promosse da enti pubblici e 22 dalla filantropia territoriale) e proporzionalmente diminuiscono anche le frequenze con cui queste politiche si distribuiscono tra le categorie di obiettivo e strumento (complessivamente passano da 248 ricorrenze a 144).

Tabella 8. Classificazione delle politiche familiari, per obiettivi e strumenti – Accesso riservato ai nuclei familiari.

	Attivazione	Facilitazione Economica	Informazione, Consulenza, Tutoraggio	Infrastrutture e Beni Materiali	Istruzione e Formazione	Prestazioni	Sistema	Totale
Casa	0	7	4	7	2	0	1	21
Devianza e gestione dei conflitti	0	0	5	2	2	0	3	12
Genitorialità	0	7	5	2	4	1	5	24
Lavoro	2	4	5	2	4	0	6	23
Mobilità	0	0	0	0	0	0	1	1
Reddito	2	10	2	2	3	1	1	21
Salute	0	3	3	7	3	1	3	20
Scuola	0	3	5	3	6	0	2	19
Tempo libero	0	1	0	0	1	0	1	3
Totale	4	35	29	25	25	3	23	144

Si osserva ora un quadro meno eterogeneo dove, ferma restando l'attenzione ridotta a mobilità e tempo libero e agli strumenti di attivazione ed erogazione di prestazioni, vi è una distribuzione più equa degli interventi lungo le categorie. Trovano spazio omogeneo le politiche per la genitorialità (24), per il lavoro (23), per il reddito e la casa (21) e per la salute; seppure la facilitazione economica risulti ancora lo strumento di intervento più frequente (35), il ricorso a informazione consulenza e tutoraggio (29), a infrastrutture e beni materiali (25), alla formazione (25) e alla regolazione (23) appare più equilibrato rispetto a prima.

Infine, nella Tabella 9 si propone un'ultima classificazione che restringe il focus alle sole politiche che fanno esplicito riferimento all'emergenza pandemica Covid-19. Se ne contano 23 complessivamente (di cui 16 di enti pubblici), concentrate sugli obiettivi legati alla scuola (9) e al sostegno al reddito (6), con utilizzo preponderante di strumenti di facilitazione economica (15) e di fornitura di infrastrutture e beni materiali (9).

Tabella 9. Classificazione delle politiche familiari, per obiettivi e strumenti – Covid-19.

	Attivazione	Facilitazione Economica	Informazione, Consulenza, Tutoraggio	Infrastrutture e Beni Materiali	Istruzione e Formazione	Prestazioni	Sistema	Totale
Casa	0	4	0	0	0	0	0	4
Devianza e gestione dei conflitti	0	0	0	2	1	0	1	4
Genitorialità	0	1	0	2	1	0	1	5
Lavoro	0	0	0	0	0	0	1	1
Mobilità	0	1	1	1	0	0	0	3
Reddito	0	4	0	1	0	1	0	6
Salute	0	3	0	1	0	1	0	5
Scuola	0	2	2	2	2	0	1	9
Tempo libero	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	0	15	3	9	4	2	4	37

In conclusione, la lettura incrociata dei dati analizzati evidenzia delle aree di concentrazione delle politiche su alcuni obiettivi di interesse. Questo potrebbe indicare da una parte una maggiore integrazione tra gli interventi per rafforzare l'azione collettiva, dall'altra una potenziale sovrapposizione a discapito dell'efficienza. Su queste aree di concentrazione sarebbe necessario raccogliere informazioni di maggiore dettaglio (dati puntuali sulle domande presentate e ammesse, sulle risorse stanziare e assegnate, sulle caratteristiche dei beneficiari) per verificare eventuali elementi di criticità.

La matrice completa contenente la mappatura di tutte le politiche classificate e la possibilità di accedere alle singole schede di misura viene fornita nell'Allegato 2.

3. La costruzione di una matrice concettuale

Questo capitolo pone a confronto il quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni (Capitolo 1) con la mappatura delle politiche per la famiglia (Capitolo 2) con l'obiettivo di verificare la copertura delle aree di fragilità che istituzioni ed enti privati sono in grado di offrire. Nella parte conclusiva si restituisce un confronto con le percezioni di alcuni stakeholder rispetto alla copertura di fragilità e bisogni nei rispettivi ambiti di interesse (riprendendo e ampliando quanto discusso nel Capitolo 1) e si fornisce una chiave di lettura della matrice concettuale.

3.1. Dai bisogni alle risposte: il confronto tra domanda e offerta di policy

Nel Capitolo 1 è stata rappresentata una sintesi delle fragilità e dei bisogni raccolti attraverso l'interlocuzione con alcuni testimoni privilegiati. Come riportato nei paragrafi precedenti, alcune fragilità e bisogni sono attualmente enfatizzati dall'emergenza pandemica, pur fondando la propria origine nel contesto socioeconomico precedente. Nella gran parte dei casi si tratta di bisogni trasversali a molteplici aree di fragilità, che al momento sono mitigati dalle misure di contrasto alla pandemia messe in campo dalla quasi totalità delle istituzioni. Vi sono però due aree di bisogno emerse con enfasi nel periodo attuale che, con evidente probabilità, caratterizzeranno gli anni a venire: da un lato nuovi bisogni di socialità e condivisione, dall'altro bisogni legati alla digitalizzazione dei processi quotidiani.

Nel Capitolo 2 è stato osservato un territorio caratterizzato da una azione pubblica capillare, ma anche frammentata, focalizzata sulla sanità, sul contrasto alle devianze e sulla scuola, con un'offerta di politiche tradizionalmente orientata al supporto economico e alla fornitura di beni materiali e infrastrutture. Va però osservato che in Italia, seppur numerosi come tipologia, i trasferimenti monetari a sostegno delle famiglie sono di entità inferiore rispetto alla media europea, a parità di spesa sociale (Saraceno, 2020).

Le tabelle sintetiche utilizzate nei capitoli precedenti per offrire una sistematizzazione della domanda e dell'offerta di *policy* rispondono, pur nella riduzione di complessità, all'obiettivo di rappresentare l'incrocio tra le due componenti. In primo luogo, la classificazione delle fragilità (Capitolo 1) è stata realizzata avendo un'attenzione fondamentale: garantire la confrontabilità con gli altri strumenti elaborati in questa missione valutativa, in particolare con la griglia di mappatura delle politiche (Capitolo 2). Tale confrontabilità è una condizione necessaria per far emergere con immediatezza, almeno visiva, eventuali aree di fragilità (e relativi bisogni connessi) non coperte dall'offerta di *policy*. In base a tale attenzione è stato scelto il criterio principale di classificazione delle fragilità delle famiglie lombarde che fa riferimento all'ambito in cui si manifesta la criticità, o l'evento negativo che dà luogo alla condizione di fragilità: (i) abitativa, (ii) economica, (iii) genitoriale ed educativa, (iv) relazionale, (v) sanitaria.

La Tabella 10 mette in relazione fragilità e bisogni con la numerosità delle misure mappate, utilizzando i criteri di classificazione già illustrati. Le misure sono raggruppate sia per obiettivi sia per strumenti di intervento, considerando, quindi, le politiche volte a contrastare/sostenere una certa area di fragilità con un certo strumento.

Tabella 10. Incrocio tra i bisogni rilevati e le politiche mappate.

Are di fragilità	Bisogni rilevati	Obiettivi di policy	Strumenti di policy
Abitativa	Sostegno economico Informazione sul sostegno abitativo Assistenza nella gestione della casa	Casa (32)	Infrastrutture e beni materiali (10) Facilitazione economica (9) Informazione consulenza e tutoraggio (8) Istruzione e formazione (2) Prestazioni (2) Sistema (1)
Economica	Incrementare il reddito Sostegno economico Orientamento al lavoro Aggiornamento delle competenze Supporto all'inclusione nel mercato del lavoro Supporto psicologico Confronto e di ascolto Sostentamento di base Conciliazione vita-lavoro	Lavoro (31) Reddito (23)	Facilitazione economica (16) Istruzione e formazione (10) Sistema (9) Informazione consulenza e tutoraggio (8) Infrastrutture e beni materiali (6) Attivazione (4) Prestazioni (1)
Genitoriale ed educativa	Sostegno ed <i>empowerment</i> dei genitori nell'accompagnamento dei minori all'utilizzo della didattica a distanza Dispositivi elettronici in numero sufficiente Mediazione dei conflitti familiari Prevenzione alla dispersione scolastica Formazione per il digitale Socialità	Devianza e gestione dei conflitti (40) Scuola (39) Genitorialità (26)	Informazione consulenza e tutoraggio (30) Sistema (21) Istruzione e formazione (21) Facilitazione economica (18) Infrastrutture e beni materiali (13) Prestazioni (2)
Relazionale	Ascolto e confronto per gli anziani Supporto per la vita quotidiana degli anziani Tutela del benessere personale Socialità e confronto per i minori Sostegno e mediazione in situazioni di violenza domestica Incontro e contatto per le famiglie seguite dai servizi sociali Conciliazione vita-lavoro	Devianza e gestione dei conflitti (40) Lavoro (31) Genitorialità (26) Tempo libero (6)	Informazione consulenza e tutoraggio (28) Sistema (25) Istruzione e formazione (19) Facilitazione economica (14) Infrastrutture e beni materiali (13) Attivazione (4) Prestazioni (2)
Sanitaria	Supporto psicologico di prossimità Informazione sui rischi da mancate cure e da mancata prevenzione Ascolto e di incontro Supporto nello sviluppo delle relazioni sociali	Salute (44) Devianza e gestione dei conflitti (40)	Informazione consulenza e tutoraggio (21) Facilitazione economica (18) Infrastrutture e beni materiali (18) Sistema (13) Istruzione e formazione (9) Prestazioni (5)

La tabella evidenzia come i bisogni emersi siano trasversali a più aree di fragilità, e altrettanto valga per obiettivi e strumenti di *policy*. In particolare, alcuni bisogni (il bisogno di ascolto/supporto, il bisogno di sostegno/accompagnamento, il bisogno di confronto) sono emersi a partire da situazioni di fragilità molto diverse. Come già ricordato, alcune fragilità acute in pandemia al momento non danno luogo a bisogni perché tempestivamente, ma temporaneamente, contrastate. D'altro canto, l'interruzione, a causa della pandemia, dei normali ritmi di socialità e di formazione ha fatto emergere con forza bisogni legati al confronto e al dialogo con i propri pari, sia per i minori (e gli adolescenti in particolare) sia per i genitori. Gli strumenti elencati sono stati classificati nello stesso modo in cui risultano classificati nella griglia di mappatura delle politiche. I numeri (tra parentesi) indicano la quantità di misure che ricadono sotto una determinata categoria. Sono evidenziati in grigio gli strumenti di intervento più ricorrenti. In questo modo, a partire da una specifica area di fragilità e dai

bisogni raccolti, è possibile capire quali e quante misure sono messe in campo e con quali strumenti per rispondere a quelle determinate necessità al momento dell'analisi.

La *fragilità abitativa* trova in risposta 38 misure che hanno per obiettivo la *casa* e intervengono principalmente con offerta di strumenti quali *Infrastrutture e beni materiali* (in 10 casi), *Facilitazione economica* (9), *Informazione consulenza e tutoraggio* (8).

Alla *fragilità economica* si risponde con politiche per il *lavoro* (31) e per il *reddito* (23), prevalentemente con strumenti di *facilitazione economica* (16), *Istruzione e formazione* (10), *Sistema* (9).

La *fragilità genitoriale ed educativa* è coperta da un ampio ventaglio di misure che affrontano problemi di *Devianza e gestione dei conflitti* (40), *Scuola* (39), *Genitorialità* (26), con strumenti di intervento che offrono prevalentemente *Informazione consulenza e tutoraggio* (30), *Istruzione e formazione* (21), *Sistema* (21); su questo fronte si evidenzia una parziale sovrapposizione con la copertura della *fragilità relazionale* a cui si risponde con misure per la *Devianza e gestione dei conflitti* (40), per il *Lavoro* (31), per la *Genitorialità* (26) e per il *Tempo libero* (6); gli strumenti di intervento più ricorrenti sono quelli di *Informazione consulenza e tutoraggio* (28), *Sistema* (25) e *Istruzione e formazione* (19).

Infine, la *fragilità sanitaria* che trova risposta nelle politiche per *Salute* (44) e *Devianza e gestione dei conflitti* (40), con strumenti di *Informazione consulenza e tutoraggio* (21), *Facilitazione economica* (18), *Infrastrutture e beni materiali* (18).

Sfruttando questo tipo di classificazione sono possibili diversi livelli di aggregazione (v. Capitolo 2): di seguito, si riporta il confronto tra l'offerta di *policy* complessiva, descritta nella Tabella 10, e quella dei soli enti pubblici. Costruita con lo stesso criterio, la Tabella 11 mostra in grigio gli strumenti che presentano i maggiori scostamenti numerici. In altre parole, questa tabella permette di stimare la differenza tra le sole risposte pubbliche e l'insieme delle risposte pubbliche e private.

Partendo dalla *fragilità abitativa* sparisce lo strumento *Infrastrutture e beni materiali*¹³, che complessivamente conta 10 misure (tutte private) e si riduce il ricorso allo strumento *Informazione consulenza e tutoraggio* (da 10 a 4); in questo ambito un esempio dell'offerta privata è il *Bando Housing sociale* della Fondazione Cariplo che offre alloggi per persone fragili, attivando, ove necessario, percorsi di accompagnamento e di sostegno all'autonomia delle persone accolte.

La *fragilità economica* è affrontata dai soggetti pubblici principalmente con interventi di *Facilitazione economica* (11) e *Sistema* (9), mentre l'offerta complessiva aggiunge strumenti di *Istruzione e formazione* (10) e *Infrastrutture e beni materiali* (6); su questo versante l'azione delle Fondazioni si differenzia marcatamente dall'azione pubblica e offre numerosi interventi di fornitura di beni essenziali, principalmente legati all'emergenza pandemica; un esempio di questo tipo è il fondo *Milano Aiuta*, cofinanziato dalla Fondazione Cariplo, che promuove servizi domiciliari di prossimità; oppure il *Ristorante Ruben* (Fondazione Pellegrini Onlus), che fornisce pasti gratis alle persone in difficoltà.

Nel caso di *fragilità genitoriale ed educativa* l'offerta pubblica ricalca sostanzialmente quella complessiva, offrendo molteplici strumenti di intervento, con due eccezioni: gli interventi che forniscono *istruzione e formazione* e *Infrastrutture e beni materiali* calano rispettivamente da 21 a 4 e da 13 a 3; in questa area di

¹³Si segnala che la selezione delle misure pubbliche riportata nel report Polis Lombardia (2020) non include per scelta l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

fragilità si collocano invece svariati interventi della filantropia istituzionale, che agiscono con strumenti molteplici; ne è un esempio *Vicini sebbene lontani* (Fondazione Milano Aiuta), che ospita in una struttura residenziale diurna minori con famiglie in difficoltà.

Anche per la *fragilità relazionale* si osserva un'offerta variegata di strumenti, offerti sia da soggetti pubblici sia da privati, dove però l'azione privata appare più attiva nell'offerta di strumenti di *Informazione consulenza e tutoraggio, Istruzione e formazione, Infrastrutture e beni materiali*; si può citare il *Protocollo Zeus* (Fondazione Marcegaglia), che ha lo scopo di intercettare le condotte a rischio e recuperare gli autori di azioni violente e *stalking*; o ancora la misura *Una famiglia per una famiglia* (Fondazione Marcegaglia), che coinvolge una famiglia solidale in affiancamento a un'altra famiglia che sta affrontando una situazione di difficoltà.

Infine, nel caso della *fragilità sanitaria* l'offerta privata appare più attiva e variegata nella messa a disposizione di strumenti come *infrastrutture e beni materiali e istruzione e formazione*, dove si possono citare esempi quali *Family Room Milano* (Fondazione Ronald McDonald), struttura che ospita i genitori fuori sede dei minori in cura ospedaliera, oppure *Ri.Abi.La* (Fondazione DeAgostini), una struttura dedicata a tre aree di attività (riabilitativa, abitativa e formativa).

Tabella 11. Incrocio tra aree di fragilità e le politiche mappate – Totale vs Enti pubblici.

Aree di fragilità	Strumenti di policy (totale)	Strumenti di policy degli enti pubblici
Abitativa	<p>Infrastrutture e beni materiali (10)</p> <p>Facilitazione economica (9)</p> <p>Informazione consulenza e tutoraggio (8)</p> <p>Istruzione e formazione (2)</p> <p>Prestazioni (2)</p> <p>Sistema (1)</p>	<p>Facilitazione economica (9)</p> <p>Informazione consulenza e tutoraggio (4)</p> <p>Prestazioni (2)</p> <p>Sistema (1)</p>
Economica	<p>Facilitazione economica (16)</p> <p>Istruzione e formazione (10)</p> <p>Sistema (9)</p> <p>Informazione consulenza e tutoraggio (8)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (6)</p> <p>Attivazione (4)</p> <p>Prestazioni (1)</p>	<p>Facilitazione economica (11)</p> <p>Sistema (9)</p> <p>Attivazione (4)</p> <p>Informazione consulenza e tutoraggio (3)</p> <p>Istruzione e formazione (1)</p>
Genitoriale ed educativa	<p>Informazione consulenza e tutoraggio (30)</p> <p>Sistema (21)</p> <p>Istruzione e formazione (21)</p> <p>Facilitazione economica (18)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (13)</p> <p>Prestazioni (2)</p>	<p>Informazione consulenza e tutoraggio (19)</p> <p>Facilitazione economica (18)</p> <p>Sistema (16)</p> <p>Istruzione e formazione (4)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (3)</p> <p>Prestazioni (2)</p>
Relazionale	<p>Informazione consulenza e tutoraggio (28)</p> <p>Sistema (25)</p> <p>Istruzione e formazione (19)</p> <p>Facilitazione economica (14)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (13)</p> <p>Attivazione (4)</p> <p>Prestazioni (2)</p>	<p>Sistema (20)</p> <p>Informazione consulenza e tutoraggio (14)</p> <p>Facilitazione economica (12)</p> <p>Istruzione e formazione (5)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (2)</p> <p>Attivazione (2)</p> <p>Prestazioni (2)</p>
Sanitaria	<p>Informazione consulenza e tutoraggio (21)</p> <p>Facilitazione economica (18)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (18)</p> <p>Sistema (13)</p> <p>Istruzione e formazione (9)</p> <p>Prestazioni (5)</p>	<p>Facilitazione economica (17)</p> <p>Informazione consulenza e tutoraggio (15)</p> <p>Sistema (10)</p> <p>Infrastrutture e beni materiali (4)</p> <p>Istruzione e formazione (4)</p> <p>Prestazioni (4)</p>

In conclusione, se dal punto di vista delle fragilità emerge la necessità di risposte olistiche, che non rispondano a un bisogno circoscritto, ma che sappiano offrire un mix di strumenti capaci di rispondere a bisogni anche molto diversi tra loro, è possibile affermare che l'offerta di policy della filantropia istituzionale e dei soggetti privati è maggiormente attrezzata rispetto a quella dell'attore pubblico. A questo proposito, la strategia di Cariplo, negli ultimi anni, è stata orientata a progettare interventi integrati, che utilizzano strumenti molteplici nell'ottica di evitare repliche di interventi pubblici, mentre in precedenza la priorità stava nella sperimentazione di interventi simili a quelli pubblici, ma con caratteristiche innovative (Intervista 3). Molti degli stakeholder coinvolti nell'indagine, a tal proposito, hanno ribadito l'importanza di misure e risposte che favoriscano azioni di sistema e il rafforzamento di una rete di protezione sociale locale che coinvolga soggetti di natura diversa sui territori (istituzioni, gruppi organizzati e gruppi non organizzati). Operando cioè con una logica di diversificazione degli strumenti e delle risorse, soprattutto per garantire una maggiore prossimità in termini di protezione sociale. Tale indirizzo sembra, inoltre, coerente con le più recenti trasformazioni dei sistemi di welfare locale, in cui *"in alcuni territori e ambiti di policy, Stato, Mercato e privato sociale collaborano per fornire soluzioni e risposte per il benessere di individui e famiglie, considerati non solo beneficiari passivi, ma sempre più soggetti chiamati a contribuire responsabilmente e per quanto è nei loro mezzi"*. In questa nuova configurazione del welfare possono esserci anche *"casi - significativamente cresciuti in questi anni - in cui stakeholder che appartengono alle quattro sfere [del welfare] fanno rete e insieme progettano, gestiscono, producono programmi e iniziative, contraddistinti appunto da un più elevato grado di condivisione di risorse finanziarie e progettuali"* (Maino e Razetti, 2019). Va infine citata la *fragilità informativa*, trasversale alle precedenti e non incorporata nelle tabelle (v. Capitolo 1), che merita una veloce riflessione. Questa può essere descritta da un lato come necessità di raggiungere piena consapevolezza del bisogno (implicando la necessità di attivare misure di sostegno all'identificazione ed espressione del bisogno stesso), dall'altro come necessità di beneficiare di una maggiore semplificazione e accessibilità alle politiche esistenti.

3.2. I limiti e le potenzialità della classificazione proposta

Le classificazioni proposte nell'ambito di questa analisi rispondono all'obiettivo di sistematizzare e mettere in relazione un insieme molto vasto di informazioni che appartengono a due universi (fragilità e bisogni da un lato, e politiche per la famiglia dall'altro) non sempre collegati, e collegabili, in modo diretto. La relazione tra fragilità, bisogni e politiche, seppur esistente, può restare indefinita o implicita. Nel tentativo di esplicitare questa relazione, è stata inizialmente compiuta un'opera di classificazione, sia delle fragilità (la domanda) sia delle politiche (l'offerta), che pur mantenendo un carattere arbitrario (in qualche misura ineliminabile) è stata condivisa prima con la committenza e poi con gli stakeholder coinvolti nell'analisi. Le tabelle di sintesi a cui si è giunti, al netto di alcuni limiti di costruzione, offrono l'opportunità di semplificare le aggregazioni e operare letture "selettive" che possono essere funzionali alle scelte di policy, nella misura in cui si dà conto di "cosa" risponde a "cosa". Sembra tuttavia opportuno precisare quali sono le domande a cui la classificazione non può ragionevolmente rispondere, per chiarire i limiti del lavoro realizzato.

A) *Su quali obiettivi e strumenti sono state concentrate le risorse del territorio?* Le matrici prodotte in questa missione valutativa (Allegato 1 e Allegato 2) non sono utilizzabili per leggere e aggregare in modo affidabile le risorse stanziare. Descrivendo l'eterogeneità informativa, nel Capitolo 2, si è parlato dell'impossibilità di ottenere informazioni complete e puntuali per tutte le singole variabili che compongono il *dataset* delle politiche per la famiglia. Ogni riga del *dataset* rappresenta una politica e contiene potenzialmente informazioni di dettaglio

rispetto a: (i) denominazione, (ii) riferimenti normativi, (iii) territorio di applicazione, (iv) periodo applicazione, (v) target, (vi) requisiti e limitazioni, (vii) fonte di finanziamento, (viii) risorse stanziare, (ix) descrizione sintetica del funzionamento. Le maggiori carenze osservate sono relative ai campi descrittivi e alle informazioni sugli stanziamenti: gli importi sono spesso mancanti (soprattutto per la filantropia istituzionale) e quando presenti possono essere in forma aggregata (con diverse annualità) o non coprire l'arco temporale di riferimento. Per questa ragione le analisi che il *dataset* consente di effettuare non possono riguardare in modo esaustivo le risorse stanziare, ma possono stimolare una raccolta dati più capillare e sistematica (anche rispetto a risorse concesse, domande ricevute e beneficiari serviti).

B) *Quali politiche sono efficaci e quali no?* Il fatto che alcune tipologie di intervento siano più ricorrenti non implica necessariamente che esse siano più efficaci, e, quindi, in grado di fronteggiare, o almeno di mitigare, il problema collettivo da cui avevano avuto origine. La questione dell'efficacia riguarda infatti la valutazione degli effetti, e cioè la stima del cambiamento occorso *a causa* e non soltanto *dopo* l'attuazione di una certa politica. La nostra analisi si limita a osservare le caratteristiche e la numerosità degli interventi e lascia la questione dell'efficacia a un altro tipo di analisi, per l'appunto a quella degli effetti. La valutazione degli effetti, o controfattuale, si chiede "*come stanno i beneficiari dopo l'intervento?*" e "*come sarebbero stati senza intervento?*" e per differenza tra i due stima l'effetto prodotto. I disegni di valutazione degli effetti, tutti di matrice quantitativa, si basano in larga misura sull'uso di un *gruppo di controllo*. Vi sono tecniche che prevedono la costruzione di gruppi di controllo quanto più simili al gruppo dei beneficiari (*matching*), altre tecniche sfruttano la distinzione tra beneficiari e non beneficiari prodotta da graduatorie di accesso a certi servizi (*regression discontinuity design*). Vi sono poi i cosiddetti "esperimenti" (*randomised controlled trial*), che garantiscono la maggiore solidità dei risultati e hanno la stessa struttura dei test clinici: un gruppo di pazienti è diviso in due mediante sorteggio, i primi ricevono il farmaco e gli altri no, e si stima l'effetto del farmaco confrontando ex-post i due sottogruppi. La valutazione rigorosa degli effetti delle politiche, anche con esperimenti, è consuetudine in alcuni paesi, come quelli anglosassoni. In Italia se ne parla molto, ma un uso rigoroso e pragmatico è ancora decisamente limitato. Un'eccezione di rilievo riguarda la Regione Lombardia dove, nell'ambito del Progetto Capire e su iniziativa del Consiglio regionale, è stata promossa la valutazione sperimentale di una campagna informativa sugli ictus¹⁴.

A cosa serve dunque contare gli interventi? In questo capitolo è stato illustrato l'incrocio tra domanda e offerta di politiche: da un lato si pongono fragilità e bisogni riscontrati sul territorio lombardo e dall'altra le politiche per la famiglia promosse da soggetti pubblici e privati. La descrizione di questo incrocio passa per la numerosità degli interventi che si contano dentro le celle, i cui casi più evidenti sono stati commentati nel testo. Si possono così osservare gli obiettivi maggiormente perseguiti e gli strumenti di intervento più sfruttati per raggiungerli. Individuare le ricorrenze, cioè la numerosità degli interventi per una qualche categoria, offre la possibilità di indagare più nel dettaglio il ricorso a determinati strumenti o la copertura di alcune aree di fragilità. Per esempio, il focus ristretto agli incroci più "affollati" permette di mettere in evidenza concentrazioni virtuose, o per contro sovrapposizioni potenzialmente inefficienti. All'opposto, il focus ristretto sugli incroci poco affollati, o vuoti, può alimentare la discussione sulle fragilità che restano scoperte, o sulle quali emerge poca attenzione. Tali focus si prestano quindi ad approfondimenti mirati che passano per l'accesso ai dati amministrativi di dettaglio, da cui trarre informazioni corrette sulle risorse stanziare ed effettivamente assegnate, sulle domande ricevute e accolte e sulle caratteristiche dei beneficiari.

¹⁴ Una sintesi di questa valutazione si può trovare sul sito web ipsee.info:
<http://www.ipsee.info/campagna-informativa-sui-mass-media-aiuta-ad-affrontare-un-ictus-modo-adequato-consapevole/>

4. Il Fattore Famiglia Lombardo

Obiettivo di questo capitolo è dedicare un focus particolare al Fattore Famiglia Lombardo (d'ora in avanti, FFL). La costruzione del quadro logico, con la teoria del cambiamento sottostante, è intrecciata con la genesi del FFL: si parte con il processo di revisione dell'ISEE per arrivare alla prima sperimentazione del FFL che ha preceduto la sua attuale configurazione. Si citano alcune esperienze di applicazione di fattori di correzione all'ISEE realizzate in altri territori. Si presenta poi un'analisi dell'applicazione del FFL a tre politiche familiari attivate sul territorio lombardo a partire dal 2018. La ricostruzione della genesi e dell'applicazione del FFL è stata condotta a partire dalle seguenti fonti informative: (i) il sito della Giunta regionale, (ii) il sito del Consiglio regionale, (iii) alcune pubblicazioni prodotte da stakeholder, (v) alcune interviste con testimoni privilegiati e (vi) la relazione di ritorno della Giunta alla clausola valutativa sulla legge del FFL.

4.1. La logica degli indicatori della situazione economica

Il FFL è uno "strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia" (Legge Regionale n.10 del 27 marzo 2017 *Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo*)¹⁵. Il FFL è, dunque, un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che punta a garantire condizioni migliorative per l'accesso a prestazioni pubbliche per le famiglie. Nato come proposta per migliorare e affinare l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), il FFL si inserisce in un tentativo di riforma più ampio che interessa i servizi pubblici e punta a individuare criteri più equi di accesso o di contribuzione alla spesa per i servizi stessi. Per comprendere la logica di questi criteri, e in particolare quella del FFL, è importante comprendere il funzionamento dell'ISEE e le sue principali evoluzioni.

L'ISEE è uno strumento in vigore dal 1998 per valutare, in base a criteri univoci sul territorio nazionale, la situazione economica di un nucleo familiare. Come è ormai noto, l'ISEE viene utilizzato per regolare l'accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie attraverso la fissazione di soglie o l'applicazione di tariffe differenziate, a seconda delle capacità di compartecipazione del beneficiario (cittadino o nucleo familiare). Tale valore, espresso in euro, esprime la situazione economica in funzione di una scala di equivalenza, che tiene conto di alcune caratteristiche sociosanitarie del nucleo familiare. La scala di equivalenza include sia caratteristiche strutturali del nucleo familiare (numerosità dei componenti) sia caratteristiche specifiche dei singoli individui (tra cui età dei figli, situazioni di invalidità e non autosufficienza, presenza di un mutuo sulla prima abitazione).

L'ISEE ha subito nel corso del tempo svariate modifiche. La principale riforma è entrata in vigore all'inizio del 2015 e puntava al miglioramento della selettività dell'indicatore dal punto di vista sia reddituale e patrimoniale, sia descrittivo del nucleo familiare¹⁶. Rispetto a quest'ultimo aspetto si modificava la scala di equivalenza, riservando una specifica attenzione ai carichi familiari (famiglie con minorenni e con persone disabili), operando a livello di parametri aggiuntivi senza intervenire sulla scala adottata nel 1998¹⁷. Nonostante queste modifiche, secondo alcuni osservatori l'ISEE conserva alcuni limiti e dunque il rischio di una restituzione ancora parziale della situazione familiare. Secondo gli osservatori più critici dello strumento, infatti, la scala di equivalenza non

¹⁵ Il FFL, così come introdotto nel 2017, è stato preceduto da una sperimentazione introdotta con la Legge Regionale n. 2 del 24 febbraio 2012, di cui si darà maggiormente conto nel paragrafo successivo.

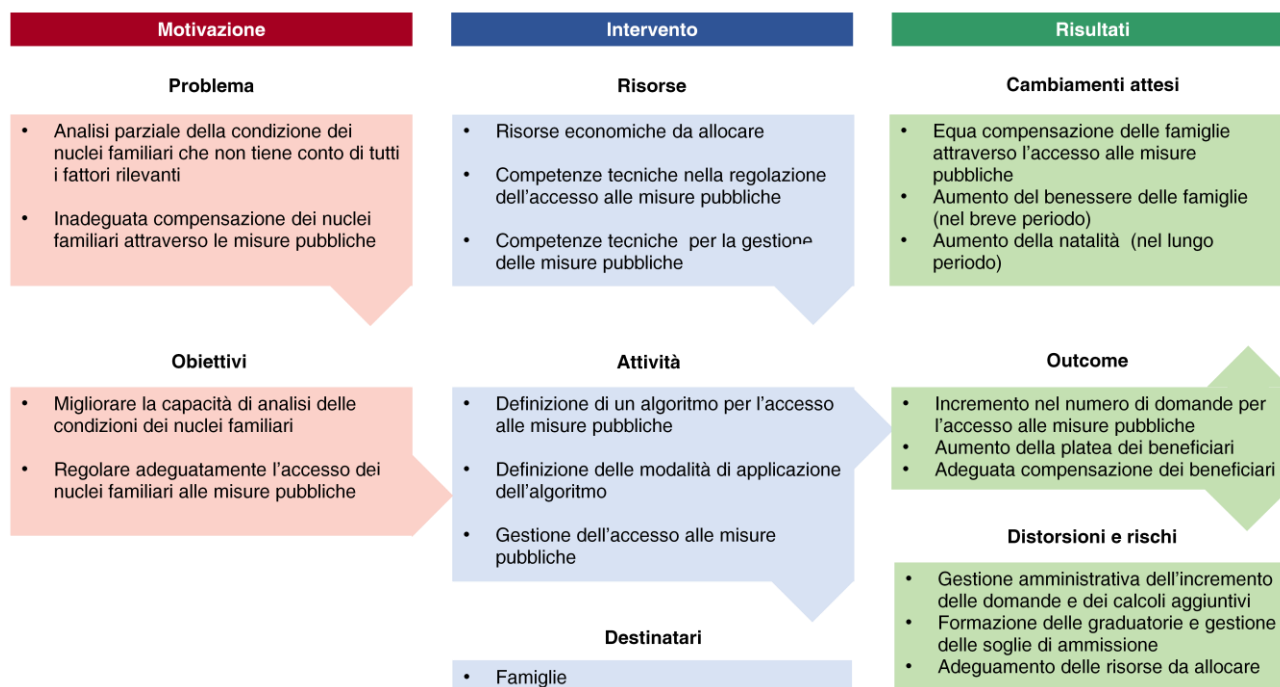
¹⁶ Introdotta con il decreto n. 159 del 5 dicembre 2013 e basata sui criteri direttivi stabiliti dall'articolo 5 del decreto n.201 del 6 dicembre 2011 "Salva Italia". Il Decreto venne poi convertito con la Legge 22 dicembre 2011, n.214.

¹⁷ Per maggiori informazioni sulla riforma e sulle critiche all'ISEE si rimanda a: Pesole e Raitano (2012) e Pesaresi (2020).

tiene conto in modo adeguato delle caratteristiche dei nuclei familiari, in particolare del numero (e dell'età) dei figli a carico e dei membri non autosufficienti¹⁸. A questo si aggiungerebbero le difficoltà denunciate dalle amministrazioni locali e regionali nell'implementazione dell'indicatore nazionale, tra cui la verifica della qualità delle autocertificazioni patrimoniali e reddituali (Intervista 4). Per risolvere queste criticità, in particolare la valorizzazione dei figli e degli anziani a carico, diverse amministrazioni comunali e regionali hanno ideato e introdotto, nel rispetto dei margini previsti dalla normativa¹⁹, degli algoritmi di correzione dell'ISEE (che per comodità chiamiamo Fattori Famiglia –FF). Tra questi si inserisce il FFL.

Di seguito viene rappresentato il quadro logico (Tabella 12), cioè una schematizzazione del funzionamento del FF, che nella nostra lettura mette in relazione le varie componenti dello strumento con la teoria del cambiamento sottostante. A partire dal problema e dalle motivazioni alla base della sua adozione, si evidenziano le risorse da mettere in campo e le attività da realizzare (output), fino ad arrivare ai cambiamenti attesi (nel breve e nel lungo periodo) considerando anche i rischi e le possibilità di distorsione dello strumento stesso.

Tabella 12. Quadro logico del FF.



Nel ricostruire la logica che spiega l'introduzione di questi algoritmi di correzione si può evidenziare un aspetto fondamentale: se l'ISEE ha l'obiettivo di consentire l'accesso ai servizi e alle agevolazioni in base all'effettiva situazione economica del richiedente, il FF punta a ridurre il margine di errore utilizzando un algoritmo di calcolo più sofisticato, che da un lato consente un controllo dei dati reddituali e patrimoniali, e dall'altro modifica i parametri (nel numero e nel peso) per tenere conto di alcune condizioni aggiuntive che possono gravare sul nucleo familiare.

Per quanto riguarda i cambiamenti attesi, l'introduzione di criteri più favorevoli per le famiglie dovrebbe portare sia un incremento delle domande di accesso da parte delle famiglie, sia, in base alle risorse disponibili, un ampliamento della platea dei beneficiari e dell'ammontare dei singoli contributi. Questo sistema di calcolo può

¹⁸ Dodi (2013).

¹⁹ Decreto n.159 del 5 dicembre 2013, Art. 2 comma 1: prevede che "gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e sociosanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE".

comportare da un lato un aggravio amministrativo a carico di chi raccoglie le domande, effettua il calcolo e gestisce le istruttorie, e dall'altro alcune conseguenze relative ai beneficiari:

- in caso di erogazioni, un ampliamento della platea degli aventi diritto, con conseguente aumento di domande e aumento di risorse necessarie;
- in caso di esenzioni, una diminuzione degli introiti, provocata sia dall'eventuale allargamento della platea dei beneficiari e sia dall'incremento delle singole esenzioni;
- in caso di selezione sulla base di graduatoria a soglia fissa, una modifica nella composizione dei beneficiari.

Nel paragrafo successivo si presenta la regolazione e l'attuazione di alcuni strumenti di correzione dell'ISEE utilizzati in ambito regionale e comunale.

4.2. Alcune esperienze di applicazione di indicatori alternativi all'ISEE

Oltre al FFL si sono sperimentate in altri territori soluzioni diverse mosse dal medesimo obiettivo: costruire uno strumento in grado di offrire una lettura più esaustiva delle condizioni familiari. Di seguito vengono presentate alcune delle esperienze più rilevanti. La proposta di introduzione di un FF è stata avanzata in diverse regioni: Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. Tre di queste hanno già formalmente introdotto lo strumento all'interno del proprio ordinamento: l'Emilia-Romagna²⁰, il Veneto²¹ il Piemonte²². Nei primi due casi si consente, entro una cornice di legge, agli enti territoriali di applicare variazioni all'ISEE, mentre nel terzo caso è stata emessa una legge simile a quella lombarda.

In Emilia-Romagna è stata introdotta la possibilità per enti locali e gestori dei servizi educativi per l'infanzia di sperimentare *“forme di contribuzione differenziata e sconti sulle rette che tengano in particolare considerazione la composizione del nucleo familiare, con particolare attenzione al numero dei figli minorenni a carico, anche con riferimento a esperienze relative al cosiddetto fattore famiglia”* tramite emendamento agli indirizzi di programmazione per il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia per i bambini in età 0-6 anni relativi al triennio 2018-2020 (DGR156/2018).

In Veneto, il FF è stato introdotto nel quadro di una legge organica incentrata sulla promozione e supporto alla famiglia volta alla realizzazione di un sistema integrato di politiche strutturali a sostegno della famiglia, della genitorialità e della natalità (LR 20/2020). La legge introduce lo strumento come elemento facoltativo, delegandone l'eventuale adozione ai singoli comuni. Ad oggi non sono ancora stati pubblicati gli ambiti di applicazione, i criteri e le modalità attuative dello strumento, della cui proposta è stata incaricata l'Università degli Studi di Verona.

Il Piemonte ha istituito il FF attraverso una legge dedicata, sull'esempio della Lombardia, la LR 16/2019. Il FF viene introdotto *“quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo»* (art. 1) nei settori relativi a: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa; b) servizi socioassistenziali; c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; d) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; e) trasporto pubblico locale, con la possibilità, per la Giunta, di estenderlo ad ambiti ulteriori (art. 3). Per quanto riguarda i criteri per la definizione

²⁰ Bollettino Ufficiale Regione Emilia-Romagna (2018).

²¹ Bollettino Ufficiale Regione Veneto (2020).

²² Bollettino Ufficiale Regione Piemonte (2019).

delle agevolazioni, la legge regionale valuta: (i) la presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e di non autosufficienti²³; (ii) la composizione del nucleo familiare, l'età dei figli e lo stato della famiglia mono-genitoriale; (iii) nel caso di genitori separati, il contributo per il mantenimento dei figli.

Sono inoltre introdotti elementi di priorità (in presenza di un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane non autosufficienti o diversamente abili, e per le madri in stato di gravidanza) e un vincolo legato al pagamento delle imposte regionali da parte del nucleo familiare. I criteri e le modalità attuative stabilite dalla Giunta vengono rivisti con cadenza triennale. Ispirandosi al FFL, la normativa piemontese prevede l'istituzione di un "Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia", che ha una carica triennale ed esprime parere preventivo sui criteri e sulle modalità attuative, effettua il monitoraggio dello strumento e formula proposte per l'estensione dello strumento a nuovi ambiti di applicazione²⁴.

È prevista una clausola valutativa in base alla quale la Giunta rende conto con periodicità biennale delle modalità di attuazione del FF concentrandosi sullo stato di attuazione, sulle eventuali criticità, presentando i casi di applicazione e gli elementi necessari a una valutazione degli effetti finanziari, "anche in termini di minori entrate, [...] con particolare riguardo ai finanziamenti, anche cumulati con quelli previsti da altre normative" (art. 6). È inoltre richiesto di approfondire il contributo dato dallo strumento nel favorire l'accesso e la fruizione delle prestazioni, precisando il numero e le caratteristiche delle famiglie coinvolte così come la distribuzione territoriale. Così strutturata la clausola valutativa prevista dalla Regione Piemonte ricalca il modello lombardo, a cui aggiunge la citata "valutazione degli effetti finanziari". La Regione Lombardia, invece, si concentra sulla raccolta delle percezioni dei cittadini e dei soggetti che attuano gli interventi previsti" (art.5 LR 10/2017).

Bisogna evidenziare che l'implementazione del FF in Piemonte è stata rallentata dal ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ritenute non fondate dalla Corte Costituzionale nell'aprile del 2020²⁵. Al momento non è quindi possibile osservare l'implementazione dello strumento su specifiche misure, ma nel mese di settembre 2020 la Giunta regionale ha deliberato l'istituzione del citato Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia.

Alcuni tentativi di correzione dei coefficienti dell'ISEE sono stati introdotti anche a livello comunale. Nel seguito si prende come esempio il Quoziente Parma²⁶ (QP), nato nel 2009, che rappresenta la prima esperienza di correzione dell'ISEE. Lo strumento aveva lo scopo di rimodulare il sistema di tariffazione e di accesso ai servizi comunali e fu elaborato dall'Agenzia per la Famiglia del Comune, in collaborazione con vari settori amministrativi, la Consulta comunale delle Associazioni familiari, il Forum delle Associazioni familiari e con il supporto tecnico dell'Università degli studi di Parma. Partendo dalla constatazione che alcuni meccanismi di calcolo dell'ISEE, e in particolare della scala di equivalenza, rischiavano di penalizzare le famiglie numerose, si scelse di intervenire su alcuni parametri: (i) il numero di figli (considerati a carico fino all'età di 26 anni), (ii) la presenza di eventuali affidamenti, (iii) la condizione lavorativa dei genitori, (iv) la condizione di mono-genitorialità, (v) la presenza di persone anziane o con disabilità. A ognuna di queste variabili viene assegnato un punteggio: al crescere del punteggio, cresce lo sconto sulla tariffa e aumenta la probabilità di accesso ai servizi²⁷.

²³ Come previsto ai sensi dell'allegato 3 del DPCM n. 159/2013.

²⁴ Composto da rappresentanti delle associazioni regionali operanti negli ambiti di applicazione del FF, da tre consiglieri regionali, da un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dall'assessore regionale competente.

²⁵ Corte Costituzionale, Sentenza 91/2020.

²⁶ Comune di Parma (2010).

²⁷ Comune di Roma (2010).

Analizzando a livello esemplificativo l'implementazione del QP all'interno della misura "Voucher di conciliazione per il servizio Tagesmutter" si osserva che l'erogazione del contributo avviene tramite graduatoria e fino a esaurimento risorse; ai requisiti previsti dalla misura si aggiungono quelli del QP e le graduatorie vengono realizzate in base al "valore ISEE corretto con applicazione del QP"²⁸ con precedenza per il valore più basso. In caso di parità nel punteggio si dà la precedenza ai minori di età inferiore e alla data di inoltro della richiesta. Il QP sembra pertanto applicarsi in modo sostitutivo all'ISEE, in quanto la graduatoria ISEE e la graduatoria corretta sono differenti e dunque, se si mantiene fissa la soglia di accesso, si determinano due platee di beneficiari differenti. Si evidenzia dunque e che il QP, applicato secondo la modalità ricostruita, può consentire l'accesso alle misure anche ai nuclei familiari che in base al calcolo dell'ISEE non avrebbero avuto accesso²⁹.

Un altro esempio di correzione dell'ISEE che ricalca questa logica di applicazione si può trovare in Liguria, a Lerici (La Spezia). A partire dell'anno scolastico 2018/19 l'amministrazione comunale applica il FF e riformula le modalità di attribuzione delle tariffe del servizio di refezione scolastica per gli utenti delle scuole dell'infanzia e primarie. Le regole poste all'attuazione sono le seguenti³⁰:

- non esiste un limite massimo di ISEE sopra il quale attribuire automaticamente la tariffa massima;
- tutte le famiglie possono partecipare per ottenere il calcolo del FF e verificare il diritto alle riduzioni;
- attraverso il FF viene calcolato un nuovo ISEE (ISEE_FF) che tiene conto di alcuni parametri aggiuntivi;
- nel caso in cui ISEE_FF sia superiore a 18.000 euro viene attribuita la tariffa massima.

I parametri aggiuntivi tengono conto, con pesi diversi, della numerosità del nucleo familiare, dell'età dei componenti, della condizione lavorativa, delle disabilità, e della condizione abitativa. Una volta applicata la correzione all'ISEE e stabilito il nuovo indicatore ISEE_FF si determinano le seguenti tariffe:

- ISEE_FF da 0 a 2.000 euro => esenzione tariffaria;
- ISEE_FF da 2.000 euro fino a 4.000 euro => 1,93 euro (tariffa minima);
- ISEE_FF da 4.000 euro fino a 18.000 euro => tariffa personalizzata;
- ISEE_FF superiore a 18.000 euro => 4,45 (tariffa massima).

Fissati gli estremi, restano da calcolare gli importi delle tariffe personalizzate per gli ISEE_FF compresi tra 4.000 e 18.000 euro. Il calcolo viene effettuato attraverso la seguente funzione che rende le tariffe proporzionali al ventaglio dei redditi:

$$\text{Tariffa personalizzata} = m * \text{ISEE_FF} + q \quad \text{dove} \quad m = (T_{\max} - T_{\min}) / (\text{ISEE_FF}_{\max} - \text{ISEE_FF}_{\min})$$

$$q = T_{\max} - m * \text{ISEE_FF}_{\max}$$

Al di là dei tecnicismi, anche in questo caso il FF sembra applicato in modo sostitutivo all'ISEE, come il QP a Parma, dunque con graduatorie diverse da quelle generate senza la correzione all'ISEE. Ciò può determinare, in via teorica, esenzioni e tariffazioni sia aggiuntive che riduttive.

²⁸ Comune di Parma (2011), Assessorato al Welfare e Inclusione, Bando per la concessione dei voucher di conciliazione per il servizio Tagesmutter gennaio –dicembre 2011, GC n. 1407 del 21 ottobre 2010, pag. 3.

²⁹ Cfr. regolamento generale attuativo delibera 13/6 del 16 marzo 2010 art 8.

³⁰ Deliberazione della Giunta comunale del 08-02-2018: "Approvazione della scala di equivalenza per la determinazione delle tariffe del servizio di refezione scolastica per gli utenti delle scuole dell'infanzia e primarie dell'istituto comprensivo di Lerici per l'anno scolastico 2018/2019 con lo strumento del Fattore Famiglia".

4.3. Origine e sviluppo del Fattore Famiglia Lombardo

La genesi del FFL può essere ricostruita a partire dall'approvazione della LR 2/2012 da parte del Consiglio regionale. L'attuale previsione del FFL, infatti, è stata anticipata da una precedente sperimentazione. Il contesto in cui è stata approvata la prima esperienza di FFL, come accennato nel paragrafo precedente, era caratterizzato da un dibattito acceso non solo a livello regionale ma anche a livello nazionale, poiché era in discussione in quel momento l'equità dello strumento dell'ISEE, anche a seguito della sua possibile applicazione ai ticket sanitari e all'introduzione del cosiddetto Decreto Salva Italia del Governo Monti (convertito poi con legge 214/2011)³¹. La prima esperienza in Lombardia nasce, dunque, nell'ambito di una riflessione e di un percorso già avviato da tempo sull'opportunità di sviluppare eventuali soluzioni migliorative dell'ISEE. Il dibattito, come già ricordato, era relativo alla capacità o meno dell'indicatore nazionale di valutare e restituire una situazione economica delle famiglie più precisa, che contemplasse meglio gli effettivi carichi di cura familiare eventualmente presenti. Tale dibattito si sviluppò anche in Lombardia e, negli anni successivi alla sua introduzione, l'efficienza e l'equità dell'ISEE vennero messe in discussione anche a livello regionale³².

L'esigenza di costruire un sistema e uno strumento più equo fu al centro del dibattito e dei lavori della Conferenza nazionale della famiglia, tenutasi a Milano dall'8 al 10 novembre del 2010 nell'ambito della quale venne discussa la possibilità di introdurre un Fattore Famiglia (FF). Tra gli stakeholder più attivi su questo fronte vi era già da tempo il Forum delle Associazioni Familiari e in particolare l'Associazione delle Famiglie – Confederazione Italiana (AFI), che portò la proposta di introdurre un FF come strumento fiscale. Il Forum stava da tempo studiando l'esperienza del “quoziente familiare francese”, superato poi dalla proposta del FF.

“Vent'anni fa, come Forum delle Associazioni Familiari abbiamo studiato il Quoziente familiare francese, abbiamo fatto delle simulazioni approfondite ma ci siamo resi conto che in Italia quel quoziente non poteva essere applicato così com'era, soprattutto per le caratteristiche del sistema fiscale, e quindi abbiamo costruito un nuovo algoritmo, che integra l'ISEE (e non potrebbe essere altrimenti) e che abbiamo battezzato Fattore Famiglia” (Intervista 5).

Nella prima versione ipotizzata il FF era quindi uno strumento fiscale, ma diversamente dal quoziente familiare francese non voleva essere “una modalità di tassazione del reddito su base familiare, in cui cioè l'unità impositiva è la famiglia nel suo complesso e la base imponibile è il reddito cumulato dei soggetti che la compongono, bensì su base individuale, come il sistema in vigore”³³. Nonostante l'ampio consenso bipartisan nei confronti della proposta, nel 2011 in Lombardia si andò verso una rimodulazione del FF, ipotizzando una sua introduzione non tanto come strumento fiscale – in grado quindi di agevolare e far pagare meno tasse a famiglie con più figli o carichi di cura maggiori – ma come strumento integrativo dell'ISEE.

In Lombardia quell'anno si presentarono al Consiglio Regionale della Lombardia due proposte di legge che avevano l'intento di introdurre il FFL. Nel corso dell'esame dei due progetti di legge la Commissione III – Sanità e

³¹ L'articolo 5 del Decreto “Salva Italia” attribuiva alla Presidenza del Consiglio la facoltà di rivedere i criteri dell'ISEE entro il 31 maggio 2012 e apriva alla possibilità di un notevole ampliamento degli ambiti di applicazione dell'ISEE. L'art. 5 della Legge 214/2011, che ha poi successivamente convertito il Decreto, ha poi disciplinato l'introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie sul Fondo Politiche Sociali.

³² La Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 3, Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario, disciplinava la “rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie” regolando anche i criteri di accesso a tali unità e prevedendo anche una clausola valutativa. In qualche modo questa norma può essere considerata il primo atto normativo della Regione Lombardia che anticipa la vera e propria introduzione del FFL del 2012. Sugli aspetti applicativi di quella legge, si segnalano la Circolare Regionale 7 aprile 2008 n.5 e la Circolare regionale 20 giugno 2008, n.8. Già prima dell'approvazione del FFL del 2012 in Lombardia vi erano state almeno due esperienze di modifica dei requisiti dell'ISEE che avevano interessato il Buono Scuola e il Fondo Sostegno Affitti: in entrambi i casi vennero erogati servizi in base a valori modificati della situazione reddituale che tentarono di valorizzare maggiormente il numero dei componenti del nucleo familiare.

³³ Casarico e Profeta (2010).

Assistenza – del Consiglio regionale lombardo assegnò al Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali lo studio dei documenti prodotti da quella Conferenza, con la richiesta di approfondire l'esame proprio sul FF che era stata discussa in quella sede³⁴.

A distanza di circa un anno dalla presentazione dei progetti di legge, con LR 2/2012 e la DGR3779/2012, la Regione introdusse il nuovo strumento e ne avviò una sperimentazione al fine di valutarne l'impatto rispetto ai benefici attesi, sia in termini di sostegno alle famiglie con alti carichi assistenziali, sia in termini di compartecipazione al costo dei servizi. Venne prevista una sperimentazione del FFL su un campione di 15 Comuni scelti sulla base di autocandidature prevalentemente di piccole dimensioni (ad eccezione del Comune di Monza) che coinvolgeva un totale di 399.000 abitanti. Il FFL doveva essere inizialmente sperimentato solo con riferimento alla compartecipazione alla spesa sociale mentre, nella sua versione definitiva, venne esteso anche alla compartecipazione alla spesa sociosanitaria. All'indomani della sua approvazione vennero espressi molti dubbi sulla rappresentatività della sua applicazione in un campione così ristretto di Comuni, sulle reali abilità e disponibilità delle risorse umane dei Comuni coinvolti e sulla loro capacità di gestire la sperimentazione, su alcune modalità di applicazione e sulla fattiva gestione della sperimentazione in modo da poter realmente valutare l'impatto dell'intervento³⁵. Lo stesso Forum delle Famiglie esprime ancora oggi molte perplessità su quella sperimentazione, poiché si considerò insufficiente la preparazione dei pochi Comuni coinvolti e fu ritenuto un intervento non risolutivo e un tentativo mancato.

“L'introduzione del FF implicava un salto culturale e non un semplice miglioramento delle condizioni di assistenza economica alle famiglie, ma quel salto non c'è stato nel 2012. In sede regionale è stato preparato un percorso sperimentale che è stato scaricato sui Comuni senza preparazione. Molti Comuni non hanno risposto affatto, chi ha risposto lo ha fatto in modo disarticolato e sconnesso. Fu un esperimento - non esperimento.” (Intervista 5).

Il FFL introdotto nel febbraio 2012 interveniva su tutte le dimensioni e componenti dell'ISEE. In particolare, per il calcolo del reddito di riferimento (considerando anche redditi fiscalmente esenti e non solo l'imponibile IRPEF), per il calcolo del patrimonio (considerando sempre sia quello mobiliare sia quello immobiliare, ma con franchigie variabili in base al numero dei componenti), sulla scala di equivalenza (ovvero sul parametro che aumenta in relazione al numero di componenti, inserendo anche i nascituri e i minori in affidato) e anche sul nucleo familiare di riferimento (ovvero sul nucleo da considerare solo per la compartecipazione alle unità di offerta sociosanitarie). Quest'ultimo aspetto è stato uno dei più controversi poiché fu introdotta una differenziazione tra gli anziani (facendo riferimento al coniuge e parenti in linea retta entro il primo grado) e i disabili (facendo riferimento al solo assistito). Peraltro, su questo punto, diverse esperienze regionali e comunali avevano già previsto differenziazioni con conseguenti contenziosi legali per possibili conflitti con la normativa nazionale³⁶. Aldilà delle caratteristiche intrinseche del nuovo indicatore lombardo, un aspetto certamente complesso era dovuto al fatto che in quei mesi il Governo nazionale stava lavorando proprio ad una revisione sostanziale dell'ISEE, e sarebbe quindi stato necessario attendere l'esito di quella riforma per capire realmente la portata dell'introduzione del FFL come strumento integrativo.

³⁴ Consiglio Regionale Lombardia, Cos'è il fattore famiglia?, IDEE – Report n. 5 marzo 2011:

http://www.ambitodim Monza.it/upload/monza_ecm10/gestionedocumentale/FattoreFamiglia_784_3227.pdf

³⁵ Ghetti V., 19 settembre 2012, *Il Fattore Famiglia Lombardo. Una sperimentazione opportuna?* in Lombardia Sociale:

<http://www.lombardiasociale.it/2012/09/19/il-fattore-famiglia-lombardo-una-sperimentazione-opportuna/>

³⁶ Per approfondimenti: Ghetti V. 19 settembre 2012, *Il Fattore Famiglia Lombardo. Una sperimentazione opportuna?* in Lombardia Sociale: <http://www.lombardiasociale.it/2012/09/19/il-fattore-famiglia-lombardo-una-sperimentazione-opportuna/>.

Nell'estate del 2012, con l'approvazione della DGR IX/3779 del 18 luglio 2012, furono individuati gli ambiti di compartecipazione dei servizi sociali e di quelli sociosanitari su cui poi effettuare la sperimentazione del nuovo indicatore e identificati, sulla base delle disponibilità raccolte, i 15 Comuni in cui fu implementata la sperimentazione³⁷. La DGR chiarì altresì la durata della sperimentazione, che si sarebbe dovuta concludere un anno dopo, nel luglio del 2013. Nell'autunno del 2012 la Regione stabiliva, con l'approvazione della DRG IX/4223 del 25 ottobre 2012 le indicazioni sul percorso di sperimentazione e il riparto delle risorse stanziare, circa un milione e mezzo di euro, a valere sul FFL³⁸. Nonostante un po' di ritardo la sperimentazione fu avviata, evidenziando però alcune criticità già in corso d'opera³⁹. Furono stanziati 1.500.000 euro, di cui 633.000 per la sperimentazione in ambito sociale e 867.000 per la sperimentazione in ambito sociosanitario⁴⁰. Il disegno e la condivisione dei contenuti della sperimentazione furono frutto di un percorso che coinvolse soggetti interni ed esterni a Regione Lombardia e i cui esiti furono poi pubblicati in un rapporto della Regione Lombardia⁴¹. In quello stesso momento, come già ricordato, era in corso a livello nazionale la revisione dell'ISEE e pertanto la relazione finale pubblicata da Regione Lombardia ricondusse gli esiti della sperimentazione ad una comparazione con l'ISEE e alle nuove disposizioni in corso di approvazione, in particolare rispetto ai principi di fondo, agli effetti redistributivi e alla struttura degli indicatori⁴². Il rapporto finale affermava che il FFL anticipava in ambito regionale la revisione di alcuni principi che, a livello nazionale, erano in corso di ridefinizione attraverso il nuovo ISEE⁴³. In riferimento agli effetti redistributivi, sempre secondo il rapporto, si affermava che il FFL tendeva a generare effetti migliori per nuclei familiari numerosi e con la presenza di disabili, mentre il nuovo ISEE, mantenendo un sistema di franchigie fisse, favoriva soprattutto soggetti e nuclei familiari meno abbienti, valutando anche redditi e patrimoni all'estero, sino a quel momento non considerati dalla normativa nazionale⁴⁴.

I Comuni coinvolti segnalavano comunque che, rispetto al vecchio ISEE, le famiglie incluse nella sperimentazione avevano effettivamente beneficiato di maggiori agevolazioni e che il FFL garantiva, a loro avviso, maggiore equità. Ciò poneva però evidentemente un problema di risorse. Dall'applicazione sul campo, infatti, emersero alcuni elementi di criticità sia sul versante amministrativo, sia sul versante dei beneficiari.

³⁷ DGR 3779/2012 - Determinazione in ordine alla sperimentazione del fattore famiglia lombardo. I 15 Comuni coinvolti nella sperimentazione furono: Filago (BG), Palazzolo sull'Oglio (BS), Anzano al Parco (CO), Pizzighettone (CR), Merate (LC), Casalpusterlengo (LO), Castel Goffredo (MN), Sesto S. Giovanni (MI), San Donato Milanese (MI), Rho (MI), Monza (MB), Casorate Primo (PV), Malegno (BS), Tradate (VA), Tirano (SO).

³⁸ DGR 4223/2012 - Riparto delle risorse per la gestione della sperimentazione in ambito sociale e criteri per l'assegnazione delle risorse da destinare alla sperimentazione ambito sociosanitario.

³⁹ Cfr. ad esempio, <http://www.lombardiasociale.it/2013/06/25/a-che-punto-e-la-sperimentazione-del-fattore-famiglia-lombardo/>

⁴⁰ "Parte delle quote da assegnare ai Comuni erano fisse e forfetarie (per la copertura degli oneri amministrativi e gestionali che i Comuni avrebbero dovuto sostenere), altre calibrate sul numero di istanze che sarebbero state realizzate. I criteri di assegnazione sono stati definiti a priori in modo chiaro per la sperimentazione in ambito sociale, mentre per le risorse da assegnare relativamente all'ambito socio sanitario, non sono stati specificati criteri puntuali", Fonte: E. Dodi, 19 giugno 2014, *Il silenzio assordante intorno al Fattore Famiglia Lombardo*, in Lombardia Sociale: <http://www.lombardiasociale.it/2014/06/19/il-silenzio-assordante-intorno-al-fattore-famiglia-lombardo/>

⁴¹ La sperimentazione coinvolse: un Gruppo di Lavoro interdirezionale coordinato dalla DG Famiglia, le Aziende Sanitarie Locali (in particolare, Direzioni Sociali delle ASL), Lombardia Informatica; i Comuni, ANCI Lombardia, CAF - Centri di Assistenza Fiscale (referenti indicati dei Comuni partecipanti alla sperimentazione), Organizzazioni Sindacali (Tavolo di consultazione); Forum delle Associazioni Familiari. Fonte: Gli esiti della sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo, Regione Lombardia.

⁴² Il primo e più significativo atto normativo che diede vita alla nuova riforma dell'ISEE in quel momento è il DPCM 159/2013: *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*.

⁴³ *Gli esiti della sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo*, Regione Lombardia, p. 53.

⁴⁴ "Complessivamente, da una prima valutazione comparativa dal punto di vista qualitativo, il Fattore Famiglia Lombardo genera potenziali effetti redistributivi negli esiti del calcolo a vantaggio di: famiglie numerose, famiglie con figli a carico o soggetti anziani nel nucleo, famiglie in cui è presente una persona con disabilità, nuclei familiari composti da un anziano solo, soggetti con dotazione patrimoniale medio-bassa. (Fonte: *Gli esiti della sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo*, Regione Lombardia, p. 54.)

Se da un lato una parte delle risorse fu assegnata ai Comuni, con quota fissa, per la copertura degli oneri amministrativi legati al calcolo del FFL, dall'altro non tutti i Comuni sopportarono lo stesso onere: per esempio alcuni mostrarono un 20% di pratiche con FFL rispetto al totale, mentre altri non superarono il 2%. La Regione Lombardia trasferì il 100% dei fondi previsti per la sperimentazione del FFL e i Comuni beneficiarono del 100% delle risorse calcolate in fase di avvio delle sperimentazioni, indipendentemente dal numero di pratiche processate. Malgrado fosse prevista l'assegnazione di una parte delle quote secondo un criterio proporzionale e variabile in relazione al numero di istanze che sarebbero state realizzate, di fatto non ci fu nessuna verifica da parte della Regione Lombardia circa il "realizzato" e ai Comuni arrivarono le quote complessive allocate indipendentemente dal lavoro effettivamente realizzato senza un adeguato coordinamento tra Comuni⁴⁵.

Sul fronte dei beneficiari si stimò che una famiglia sarebbe potuta arrivare a un risparmio fino al 25% per la retta dell'asilo⁴⁶. Se però a livello aggregato si riscontrava un abbattimento complessivo della spesa a carico dei cittadini ciò avrebbe comportato un aumento della spesa pubblica, oppure una revisione delle tariffe. Nel secondo caso, tornando all'esempio degli asili nido, che richiedono alti costi di gestione a fronte degli standard previsti, il rischio era che si potesse ridurre la qualità delle prestazioni, spostando il problema della sostenibilità, dai soggetti finanziatori ai soggetti erogatori.

Altre critiche nel merito e nelle modalità di quella prima sperimentazione furono anche mosse per i numeri ridotti che ponevano una questione di parzialità e scarsa rappresentatività degli esiti. Venne osservato anche che nessuna rigorosa valutazione della sperimentazione fu realizzata, che le pratiche processate restituivano una scarsa rappresentatività e una notevole variabilità e che nessuna regia e coordinamento dei Comuni coinvolti fu messa in campo⁴⁷. Un ulteriore elemento cruciale, e trasversale, riguardava la capillarità con cui i potenziali beneficiari erano al corrente dell'opportunità di ottenere i vantaggi del FFL. Il primo esperimento venne così accantonato fino a che, nel 2017, in un mutato quadro normativo e politico venne riproposta una nuova versione dell'indicatore del FFL e una nuova sperimentazione.

La LR 10/2017 ha reintrodotta il FFL, prevedendo una valutazione dei seguenti elementi ai fini del calcolo del nuovo indicatore: la presenza di persone disabili (già prevista ai sensi dell'Allegato 3 del DPCM 159/2013), la composizione del nucleo familiare, l'età dei figli e lo stato della famiglia. Vengono altresì introdotti elementi di priorità per: (i) la presenza di persone in stato di fragilità (persone anziane, disabili e non autosufficienti e donne in stato di gravidanza), (ii) l'esistenza di un mutuo per l'acquisto della casa principale, (iii) l'anzianità di residenza in regione Lombardia del nucleo sottoposto a valutazione. Vi sono inoltre alcuni vincoli di accesso: (i) l'essere in regola con il pagamento delle imposte regionali e, nel caso dei genitori separati, con il pagamento del contributo per il mantenimento dei figli, (ii) non aver occupato appartamenti/terreni abusivamente negli ultimi 5 anni, (iii) avere ottemperato all'obbligo scolastico dei figli.

Rispetto agli ambiti di applicazione, la legge individua la possibilità di utilizzare lo strumento per l'accesso ai servizi in ambito sociale e nella quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie, nel sostegno per l'accesso all'abitazione principale (con l'eccezione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), nei servizi scolastici e di formazione, nel trasporto pubblico e nei servizi al lavoro (art. 2). La scelta dei criteri e delle modalità attuative dello strumento sono stabiliti ogni tre anni dalla Giunta regionale previa consultazione

⁴⁵ Fonte: Dodi E., 19 giugno 2014: <http://www.lombardiasociale.it>.

⁴⁶ Fonte: Dodi E., 25 giugno 2013, <http://www.lombardiasociale.it>.

⁴⁷ Per approfondimenti su questi punti di criticità si rimanda a: Dodi E., *Il silenzio assordante intorno al Fattore Famiglia Lombardo*, in Lombardia Sociale: <http://www.lombardiasociale.it/2014/06/19/il-silenzio-assordante-intorno-al-fattore-famiglia-lombardo/>

dell'Osservatorio sull'attuazione del FFL e delle commissioni consiliari competenti⁴⁸. Nell'introdurre nuovamente questo indicatore, la legge ha previsto una prima fase di sperimentazione, coincidente con il primo triennio: incaricato della sperimentazione è un gruppo di lavoro interdirezionale (DDG14651/2018) composto da funzionari delle seguenti direzioni: DG Politiche per la Famiglia Genitorialità e Pari opportunità, DG Infrastrutture Trasporti e Mobilità Sostenibile, DG Politiche Sociali Abitative e Disabilità, DG Welfare, DG Istruzione Formazione e Lavoro, DG Sport e Giovani; e integrato da ATS Insubria e dall'ATS Città Metropolitana di Milano con il supporto di Polis.

4.4. L'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo a tre misure pubbliche

Come descritto nei paragrafi precedenti, il FFL introdotto con la LR 10/2017 intende garantire condizioni migliorative per le famiglie rispetto allo standard nazionale (ISEE) perché, a parità di altre condizioni, prevede:

- agevolazioni aggiuntive in base a (i) numero di componenti del nucleo familiare, (ii) presenza di persone con disabilità e di non autosufficienti, (iii) età dei figli, eventuale stato mono-genitoriale e contributi per il mantenimento dei figli;
- elementi di priorità in base a (i) presenza del mutuo prima casa, (ii) anzianità di residenza in regione, (iii) presenza di anziani e (iv) donne in gravidanza.

Di seguito viene analizzato il processo di implementazione legato all'applicazione del FFL ad alcune misure regionali, evidenziando eventuali elementi di criticità e verificando se e in che misura si sono nei fatti verificati alcuni dei rischi citati a inizio capitolo o rilevati a seguito della prima sperimentazione. In particolare, il possibile aggravio amministrativo a carico di chi effettua il calcolo, le conseguenze rispetto ai beneficiari (ampliamento della platea degli aventi diritto, con conseguente aumento di domande e aumento di risorse da spendere nel caso di erogazioni, la diminuzione degli introiti provocata da eventuale allargamento della platea di beneficiari nel caso di esenzioni o la modifica nella composizione dei beneficiari, a vantaggio di alcuni e a svantaggio di altri, in caso di graduatoria a soglia fissa).

Rifacendosi ai criteri di classificazione presentati nel Capitolo 2, le tre misure osservate utilizzano strumenti di facilitazione economica, per conseguire obiettivi riconducibili alle sfere della casa, della genitorialità e della salute. Di seguito si riepilogano le misure in questione, i cui dettagli sono riportati nei box accanto al testo⁴⁹.

Il **Bonus assistenti familiari**, classificato nelle aree di policy che hanno per obiettivo la salute, è una misura per le famiglie lombarde, istituita nel 2019 (DGR 914/2018 e DD 4597/2019), che intende promuovere l'assunzione di *caregiver*. Per accedere al contributo i richiedenti (i datori di lavoro) devono rispettare i seguenti requisiti: (i) ISEE uguale o inferiore a 25.000euro; (ii) regolare contratto, ed iscrizione nei registri territoriali, di un assistente familiare; (iii) residenza in Lombardia da almeno 5 anni, sia per il datore di lavoro sia per l'assistito, qualora non coincidano. Il bonus concesso viene calcolato sulla retribuzione dell'assistente familiare fino al50%, per un importo massimo non superiore a 1.500 euro.

⁴⁸ L'Osservatorio istituito per effettuare il monitoraggio degli impatti del FFL è composto da tre consiglieri regionali, tre rappresentanti delle associazioni familiari più rappresentative iscritte nel Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare (attualmente Associazione famiglie per l'accoglienza, Associazione "Una casa per Pollicino", Forum Lombardo delle Associazioni familiari), un rappresentante delle organizzazioni sindacali (segretaria regionale UIL) e un rappresentante dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e uno espressione del mondo accademico (DCR 1741 2017; DPCR 10 2018).

⁴⁹ FFL viene applicato anche ai "servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale" (DGR 6832/2017) e al "Fondo famiglia emergenza COVID 19" (DGR 4081/2020), entrambe non incluse in questa analisi.

Ai beneficiari viene applicato, come previsto, il FFL con una maggiorazione del contributo in base alla presenza in famiglia di alcune condizioni, quali: (i) presenza di minori in affido; (ii) abitazione principale gravata da mutuo; (iii) residenza in Lombardia da più di 5 anni; (iv) presenza di ulteriori over 65 oltre all'assistito. La misura prevede il coinvolgimento sia delle ATS sia degli Ambiti territoriali, con uno stanziamento pari a 3.000.000 di euro per: (i) attivare gli sportelli (900.000 euro) e (ii) attivare i bonus (2.100.000 euro). Le ATS, oltre a supportare gli Ambiti e trasferire a questi le risorse necessarie, hanno compiti di coordinamento e monitoraggio della misura sul territorio, nonché di supporto e monitoraggio per l'applicazione del FFL. A questa dotazione si aggiunge una quota a parte pari a 1.500.000 euro per le maggiorazioni attribuite con il FFL. La ripartizione del monte risorse tra le ATS, e a cascata tra gli Ambiti, è calcolata in base alla popolazione residente di età \geq a 65 anni. Le graduatorie con il calcolo dei contributi spettanti vengono costruite seguendo i criteri stabiliti, e applicati all'ISEE, poi interviene il fattore famiglia che aggiunge una quota aggiuntiva calcolata come segue:

Quota aggiuntiva = Contributo concesso * 0,025 * FFL

dove $FFL = L1+L2+L3+L4+L5+L6$

L1= (0, 2, 4, 6, 8) per un numero dei figli del nucleo familiare pari a (1, 2, 3, 4, 5 o più);

L2= 1 se l'abitazione principale è gravata da mutuo, 0 altrimenti;

L3= 1 se la famiglia risiede in Lombardia per un periodo \geq a 7 anni, 0 altrimenti;

L4= 1 se sono presenti anziani di età \geq a 65 anni oltre la persona assistita

L5= 1 se sono presenti donne in stato di gravidanza, 0 altrimenti;

L6= 1 se sono presenti persone con disabilità o non autosufficienti oltre alla persona assistita, 0 altrimenti.

Una simulazione può essere utile per mettere a confronto due casi limite su cui osservare gli estremi che l'importo della quota aggiuntiva può raggiungere; A) una famiglia con ISEE massimo (senza figli e senza alcun altro parametro valido) e B) una famiglia con ISEE minimo (con 5 figli e con tutti i parametri validi).

A) Quota aggiuntiva = $1.500 * 0,025 * (0+0+0+0+0) = 0$ euro.

B) Quota aggiuntiva = $1.500 * 0,025 * (8+1+1+1+1+1) = 487,5$ euro.

Posto che gli importi delle quote aggiuntive stiano nell'intervallo ipotetico 0-487,5 euro, si potrà attribuire un numero di quote aggiuntive inversamente proporzionale ai punteggi calcolati con FFL (tanti beneficiari a punteggio basso, o pochi beneficiari a punteggio alto).

Box 1: Scheda di Misura

Denominazione:	Bonus Assistenti familiari
Area di policy:	salute
Strumento di policy:	facilitazione economica
Riferimenti normativi:	LR 15/2015; DGR 5648/2016; DGR 914/2018; DD 4597/2019; DGR 3927-2020;
Territorio di applicazione:	Lombardia
Periodo applicazione:	2019 –in corso
Target:	nuclei con componenti anziani o disabili che abbiano assunto un assistente;
Requisiti e limitazioni:	contratto di assunzione dell'assistente familiare in regola con le indicazioni di cui all'art.7 della L.R. 15/2015; residenza in Lombardia da almeno 5 anni (anche della persona assistita, se non corrispondente al datore di lavoro); ISEE non superiore a 25.000 euro; non è ammissibile alla misura la persona fragile già destinataria delle misure B1 e B2 del Fondo Nazionale per la non autosufficienza (FNA);
Fonte finanziamento:	risorse regionali;
Risorse stanziare:	2.100.000 euro;
Descrizione:	contributo finalizzato a facilitare l'accesso alle prestazioni di assistenti familiari qualificati e con forme contrattuali e condizioni lavorative in linea con la normativa di settore; il contributo è calcolato sulle spese previdenziali della retribuzione dell'Assistente familiare (contributo massimo 50% delle citate spese e comunque non superiore a 1.500 euro).

In merito al processo di attuazione della misura, va notato che il Bonus assistenti familiari trova fondamento nella LR 15/2015, che contiene una clausola valutativa, e pertanto alcune informazioni sul processo di attuazione sono disponibili nelle relazioni di Giunta e Consiglio⁵⁰. Da queste relazioni emerge quanto segue:

a) risultano 34 le richieste accolte, di cui 9 hanno beneficiato anche del FFL con relativo incremento dei contributi previsti; nel 2020 le richieste salgono a 54 per un monte contributi pari a 29.550 euro; altre 74 richieste risultano in fase istruttoria;

b) le principali criticità sono state rilevate nell'incontro tra domanda e offerta e, di conseguenza, nella concreta diffusione ed utilizzo della misura; in particolare è stata rilevata (i) una forte resistenza, sia da parte degli assistenti familiari sia delle famiglie, a concepire un sistema diverso dalla "modalità privatistica", tradizionalmente radicata; (ii) alcuni requisiti di accesso per gli assistenti familiari, in primis la conoscenza della lingua italiana (livello A2), non trovano corrispondenza; (iii) il requisito dell'ISEE $\leq 25.000\text{€}$ per il datore di lavoro, che può non essere (e spesso non è) la persona che necessita dell'assistente familiare, limita l'accesso per i familiari che si fanno carico della retribuzione dell'assistente; (iv) la regolarità dei rapporti di lavoro (denuncia all'INPS, garanzia dal Comune o dall'Ambito) e la verifica dei requisiti di accesso scoraggiano l'accesso alla misura. A causa delle criticità riscontrate, la misura è stata modificata (con l'adozione della DGR 3927/2020), con relativa sospensione del FFL, e prevedendo di conseguenza:

1. di modificare, secondo quanto previsto dalla LR 18/2020, i requisiti per l'iscrizione al registro indicati nelle "Linee Guida per l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri degli assistenti familiari" di cui al DGR 5648/2016 - allegato A - paragrafo 2 Registri, al punto 2.2. Iscrizione al registro - prevedendo che i cittadini stranieri, per attestare la conoscenza della lingua italiana, devono aver conseguito in Italia il diploma di scuola secondaria di primo grado oppure presentare un'auto-dichiarazione con cui attestare un livello di conoscenza adeguato alle mansioni da svolgere in qualità di Assistente Familiare;

2. di modificare i criteri di accesso alla misura "Bonus Assistenti familiari" e l'entità del contributo di cui all'allegato B della DGR 914/2018, come segue:

- ISEE $\leq 25.000\text{€}$: tetto massimo di contributo riconoscibile, non superiore al 60% delle spese sostenute per la retribuzione dell'assistente familiare, pari a 2.400 €;

- ISEE $> 25.000\text{€}$ e $\leq 35.000\text{€}$: tetto massimo di contributo riconoscibile, non superiore al 60% delle spese sostenute per la retribuzione dell'assistente familiare, pari a 2.000 €;

3. di sospendere la sperimentazione dell'indicatore sintetico "Fattore Famiglia Lombardo" (LR 10/2017) di cui alla DGR 915/2018, e di demandare a successivo provvedimento l'individuazione di altro ambito sperimentale per l'utilizzo delle risorse residue.

A prescindere dalla sospensione del FFL, si fa notare che, proprio al fine di garantire l'applicazione dell'ISEE, che resta l'indicatore unico su cui si determina l'accesso alle misure, l'importo del contributo aggiuntivo per il FFL viene attribuito a carico della sola quota parte riservata e soltanto fino ad esaurimento (1.500.000 euro). Una volta esaurite le risorse dedicate al FFL, anche chi avrebbe diritto al contributo aggiuntivo non lo riceve più. Se, come appare, l'applicazione di FFL non incide sulla graduatoria preordinata ed aggiunge risorse agli aventi diritto, senza nulla togliere agli altri e soltanto per l'ammontare della quota parte stabilita, non si evidenziano le

⁵⁰ Fonti:

- REL 0110 - DGR 6801 del 30.06.2017 "Relazione in attuazione dell'art. 10 "clausola valutativa" della LR 15/2015 (Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari)".

- REL 82 - DGR XI/ 3043 del 15 aprile 2020 "Relazione ai sensi dall'art.10 della LR 15/2015 'Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari' - clausola valutativa".

- Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione - ESAME DELLA RELAZIONE n. 110/2017.

- Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione - ESAME DELLA RELAZIONE n. 82/2020.

criticità legate a risorse scarse e sostituzione dei beneficiari (descritte ad inizio capitolo e ricordate all'inizio di questo paragrafo).

La **Dote infanzia** (DGR 2599/2019) - Bonus servizi e Bonus camerette - classificata nelle aree di policy che hanno per obiettivo casa e genitorialità, è una misura riservata ai nuclei familiari residenti in Lombardia da almeno 5 anni, e con almeno un figlio al quarto anno di età nel 2020; la misura concede un rimborso (variabile a seconda dell'ISEE) per: (i) servizi di assistenza ai genitori a supporto delle competenze genitoriali; (ii) alcune tipologie di componenti di arredo.

La facilitazione economica si concretizza in un rimborso a copertura dell'80% dei costi sostenuti per gli interventi finanziabili, con importi massimi scaglionati in modo inversamente proporzionale all'ISEE: <15.000 euro, 500 euro; 15.000-25.000 euro, 400 euro; 25.000-40.000, 200 euro.

La misura prevede il coinvolgimento tanto degli Ambiti territoriali, quanto delle ATS. Gli Ambiti territoriali hanno il compito di: (i) definire attraverso una manifestazione d'interesse, l'elenco dei soggetti che offriranno i servizi; (ii) istruire e validare le domande presentate dalle famiglie. Le ATS, oltre al compito di supporto agli Ambiti e di trasferimento delle risorse agli stessi, hanno compiti di coordinamento e monitoraggio della misura sul territorio, compresa l'applicazione dell'indicatore sintetico FFL.

La misura ha una dotazione finanziaria di 15 milioni di euro, di cui 1,5 destinati agli Ambiti per istituire il catalogo delle Prestazioni e validare le domande. A questa dotazione si aggiunge una quota a parte pari a 1,5 milioni di euro per le maggiorazioni attribuite con il FFL (DGR 2599/2019). La ripartizione del monte risorse tra le ATS, e a cascata gli Ambiti, è calcolata in base alla popolazione residente (0 - 16 anni) secondo il più recente censimento ISTAT disponibile. Nel corso del 2020 (DGR 2999/2020), la linea di intervento Bonus camerette viene sospesa, e la dotazione per il restante Bonus servizi viene quantificata in 5 milioni di euro, ferme restando le due quote parte da 1,5 milioni di euro per il catalogo delle prestazioni e per il FFL. Le graduatorie con il calcolo dei contributi spettanti vengono costruite seguendo i criteri stabiliti, e applicati all'ISEE, poi interviene il fattore famiglia che aggiunge una quota aggiuntiva calcolata come segue (DGR 2599/2019 - Allegato B).

Quota aggiuntiva = Contributo concesso * 0,2 * FFL

dove $FFL = L1+L2+L3+L4+L5$

L1= (0, 2, 4, 6, 8) per un numero dei figli del nucleo familiare pari a (1, 2, 3, 4, 5 o più);

L2= 1 se l'abitazione principale è gravata da mutuo, 0 altrimenti;

L3= 1 se la famiglia risiede in Lombardia per un periodo >= a 7 anni, 0 altrimenti;

L4= 1 se sono presenti anziani di età >= a 65 anni o donne in stato di gravidanza, 0 altrimenti;

L5= 1 se sono presenti persone con disabilità o non autosufficienti, 0 altrimenti.

Box 2: Scheda di Misura

<u>Denominazione:</u>	Dote infanzia - Bonus Servizi - Bonus Camerette
<u>Area di policy:</u>	genitorialità
<u>Strumento di policy:</u>	facilitazione economica
<u>Riferimenti normativi:</u>	DGR 2599/2019; DD 163-2020; DD 3281-2020;
<u>Territorio di applicazione:</u>	Lombardia
<u>Periodo applicazione:</u>	2020
<u>Target:</u>	nuclei con almeno un figlio che compie 4 anni nel corso del 2020;
<u>Requisiti e limitazioni:</u>	residenza in Lombardia da almeno 5 anni del genitore richiedente; diversificazione del contributo in base all'ISEE;
<u>Fonte finanziamento:</u>	-
<u>Risorse stanziare:</u>	15.000.000 euro;
<u>Descrizione:</u>	volta a favorire l'accesso ai servizi a supporto delle competenze genitoriali e dell'aumento del benessere del bambino; prevede il rimborso a copertura dell'80% dei costi sostenuti per gli interventi finanziabili e fino a un valore massimo differenziato in base all'ISEE.

Di seguito si riporta una simulazione analoga alla precedente, per osservare gli estremi che l'importo della quota aggiuntiva può raggiungere; A) una famiglia con ISEE da 15.000 euro (senza figli e senza alcun altro parametro valido) e B) una famiglia con ISEE da 15.000 euro (con 5 figli e con tutti i parametri validi).

A) Quota aggiuntiva = $500 * 0,2 * (0+0+0+0+0) = 0$ euro.

B) Quota aggiuntiva = $500 * 0,2 * (8+1+1+1+1) = 1.200$ euro.

Posto che gli importi delle quote aggiuntive stiano nell'intervallo ipotetico 0-1.200 euro, si potrà attribuire un numero di quote aggiuntive inversamente proporzionale ai punteggi calcolati con FFL. Si segnala infine che il calcolo del FFL e l'importo della quota aggiuntiva, concessa soltanto fino ad esaurimento della quota parte prevista (1,5 milioni di euro), vengono calcolati automaticamente da un sistema informatizzato (www.bandiservizi.it).

Anche per questa seconda misura, come per la precedente, se l'applicazione del FFL non incide sulla graduatoria preordinata ed aggiunge risorse agli aventi diritto, senza nulla togliere agli altri e soltanto per l'ammontare della quota parte stabilita, non si evidenziano criticità legate a risorse scarse e sostituzione dei beneficiari.

Il Pacchetto famiglia (DGR 2999/2020), classificato nelle aree di policy che hanno per obiettivo casa e scuola, è una misura riservata ai nuclei familiari (ISEE inferiore a 30.000 euro)⁵¹ con figli, e in condizioni di difficoltà legate all'emergenza Covid-19; la misura concede contributi straordinari per:

- (i) il pagamento del mutuo prima casa, a cui si concedono 500 euro per ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età minore o uguale a 16 anni;
- (ii) l'acquisto di strumenti didattici per l'apprendimento a distanza, a cui si concede l'80% delle spese sostenute (fino ad un massimo di 500 euro) per ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età compresa tra 6 anni e 16 anni.

Gli interventi sono riservati alle famiglie, con un componente residente in Lombardia, colpite significativamente dall'emergenza Covid-19, sia con perdita o diminuzione del lavoro sia con decesso di un componente del nucleo familiare. La misura prevede il coinvolgimento degli Ambiti territoriali e delle ATS. Gli Ambiti territoriali hanno il compito di istruire e validare le domande presentate dalle famiglie, e poi di liquidare i contributi. Le ATS, oltre al compito di supporto agli Ambiti e di trasferimento delle risorse agli stessi, hanno compiti di coordinamento e monitoraggio della misura sul territorio, compresa l'applicazione dell'indicatore sintetico FFL.

La dotazione finanziaria è pari a 15 milioni di euro, di cui 1,5 milioni sono quota parte per le maggiorazioni attribuite con il FFL (DGR 2999/2020). La ripartizione del monte risorse tra le ATS, e a cascata gli Ambiti, è calcolata in base alla popolazione residente con età 0-16 anni, secondo l'aggiornamento ISTAT più recente.

Box 3: Scheda di Misura

Denominazione:	Pacchetto famiglia
Area di policy:	casa/scuola
Strumento di policy:	facilitazione economica
Riferimenti normativi:	LR 10/2017; DL 6/2020; DPCM 8/2020; DGR 2999/2020; DGR 3051/2020; DGR 4664/2020;
Territorio di applicazione:	Lombardia
Periodo applicazione:	2020
Target:	nuclei con figli, in difficoltà lavorative oppure che abbiano perso un familiare;
Requisiti e limitazioni:	residenza in Regione Lombardia, con almeno un figlio a carico fino ai 16 anni di età, ISEE non superiore a 30.000 euro; condizioni accessorie dovute all'emergenza Covid-19.
Fonte finanziamento:	-
Risorse stanziare:	16.500.000 euro;
Descrizione:	contributi straordinari per il pagamento del mutuo della prima casa, per l'acquisto di strumentazione didattica per l'e-learning (apprendimento a distanza).

⁵¹Con la DGR 3051/2020 si estende anche al 2020 la validità delle dichiarazioni ISEE ottenute nel 2019, a causa delle restrizioni da Covid-19.

Le graduatorie con il calcolo dei contributi spettanti vengono costruite seguendo i criteri stabiliti, e applicati all'ISEE, poi interviene il fattore famiglia che aggiunge una quota aggiuntiva calcolata come segue (DGR 2999/2020 – Allegato B):

Quota aggiuntiva = Contributo concesso * 0,2 * FFL

dove $FFL = L1+L2+L3+L4$

L1= (0, 1, 2, 4, 6) per un numero dei figli del nucleo familiare pari a (1, 2, 3, 4, 5 o più);

L2= 1 se la famiglia risiede in Lombardia per un periodo >= a 5 anni, 0 altrimenti;

L3= 1 se sono presenti anziani di età >= a 65 anni o donne in stato di gravidanza, 0 altrimenti;

L4= 1 per ogni componente con disabilità o non autosufficienza, 0 altrimenti.

Si ripete la simulazione precedente per gli estremi che l'importo della quota aggiuntiva può raggiungere; A) una famiglia con ISEE da 15.000 euro (senza figli e senza alcun altro parametro valido) e B) una famiglia con ISEE da 15.000 euro (con 5 figli e con tutti i parametri validi, considerando 4 membri non autosufficienti).

A) Quota aggiuntiva = $500 * 0,2 * (0+0+0+0) = 0$ euro.

B) Quota aggiuntiva = $500 * 0,2 * (6+1+1+4) = 1.200$ euro.

Posto che gli importi delle quote aggiuntive stiano nell'intervallo ipotetico 0-1.200 euro, si potrà attribuire un numero di quote aggiuntive inversamente proporzionale ai punteggi calcolati con FFL. Si segnala infine, che il calcolo del FFL e l'importo della quota aggiuntiva, concessa soltanto fino ad esaurimento della quota parte prevista (1,5 milioni di euro), vengono calcolati automaticamente da un sistema informatizzato (www.bandiservizi.it).

Anche per questo terzo caso, l'applicazione di FFL non sembra incidere sulla graduatoria preordinata ed aggiunge risorse agli aventi diritto, senza nulla togliere agli altri e soltanto per l'ammontare della quota parte stabilita, dunque non si evidenziano criticità legate né alla composizione della platea dei beneficiari né al calcolo di eventuali risorse aggiuntive necessarie a coprire i criteri premianti aggiunti col il FFL.

La Regione ha recentemente presentato alcuni dati di riepilogo sull'attuazione del Pacchetto Famiglia⁵²: su 46.696 domande presentate, il contributo aggiuntivo relativo al FFL è stato richiesto in 34.387 casi (73%). Vengono poi riportate le seguenti caratteristiche dei richiedenti:

“mono-genitore per il 15,97%; residenza in Lombardia da almeno 5 anni per il 94,22%; presenza di almeno un anziano con età superiore ai 65 anni o di una donna in stato di gravidanza pari al 6%; presenza di disabili o non autosufficienti attestato all'8,43%. Quasi tutti i beneficiari hanno avuto il contributo aggiuntivo di 100 euro per la residenza da più di 5 anni ed oltre il 73% hanno avuto un contributo aggiuntivo per la presenza di più di un figlio nel nucleo familiare. La combinazione dei due requisiti ha riguardato 4.810 beneficiari. La maggior parte dei contributi che sono stati riconosciuti è compresa tra i 100 e i 200 euro ed ha coinvolto 4.950 beneficiari.”

Tuttavia, gli interrogativi che riguardano la fattispecie dei beneficiari, e la capienza di FFL di “fare la differenza” rispetto all'ISEE, possono essere analizzati soltanto a partire da dati amministrativi di dettaglio, e a istruttoria conclusa, che includano anche le concessioni (e non soltanto le domande), e che tengano conto delle due diverse tipologie di beneficiari.

⁵² DGR 4301/2021 “Trasmissione al Consiglio regionale della relazione annuale prevista dall'art. 5 della LR 10/2017 Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie – Istituzione del Fattore famiglia lombardo”.

5. Conclusioni

A partire dalle esigenze espresse dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, questa missione valutativa ha esaminato le politiche per la famiglia attive in Lombardia nel triennio 2018-20. Si tratta di un vasto gruppo di azioni volte a sostenere il benessere della famiglia nelle sue diverse dimensioni, rivolgendosi direttamente alla famiglia in senso stretto (politiche esplicite) o ai suoi componenti individuali (politiche implicite). In un ambito di policy così eterogeneo è stato operato un tentativo di sistematizzazione che guarda da una parte ai bisogni espressi dal territorio e dall'altra agli strumenti posti in essere per darvi risposta, sia ad opera di soggetti pubblici sia della filantropia istituzionale (le Fondazioni, bancarie in primis). Un focus particolare è stato infine dedicato al Fattore Famiglia Lombardo, strumento integrativo per l'accesso alle misure pubbliche, che si configura come correzione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE).

Il censimento realizzato ha condotto alla mappatura di 138 interventi, 103 promossi da enti pubblici e 35 da privati, che sono stati poi classificati per obiettivi e strumenti utilizzati. Sono emersi alcuni aspetti di interesse. In prima battuta il grado di complessità delle politiche: quelle dei soggetti privati guardano contemporaneamente a più obiettivi, utilizzando strumenti diversi, con un grado di complessità maggiore rispetto all'azione pubblica. La lettura incrociata degli obiettivi e degli strumenti ha evidenziato inoltre aree di concentrazione su alcuni ambiti di intervento e aree di scarsa copertura.

Il confronto con gli stakeholder ha evidenziato l'importanza di investire nel rafforzamento di una rete di protezione sociale che coinvolga soggetti di natura diversa (istituzioni pubbliche e private, gruppi organizzati), al fine di mettere in comune informazioni e strategie utili a una migliore programmazione. Due sono gli elementi fondamentali in questo senso: da una parte una programmazione delle risorse meno rigida che si possa meglio adattare all'evoluzione nel tempo delle esigenze dei beneficiari, dall'altra una maggiore attenzione alla presa in carico ad ampio spettro, con una visione più olistica dei bisogni dell'individuo e delle famiglie.

Attenzione particolare è stata rivolta alla pandemia, sia in termini di fragilità e bisogni sia di risposte di policy. L'emergenza sanitaria ha provocato prevalentemente un acuirsi di criticità già esistenti, in alcuni casi latenti. Pochi sono i bisogni nuovi, tra tutti quello di digitalizzazione. La pandemia ha avuto ricadute economiche importanti soprattutto per alcune categorie di lavoratori rimasti scoperti (o solo parzialmente tutelati) dalle misure messe in atto a livello nazionale (i lavoratori in condizioni di irregolarità lavorativa o con lavori saltuari). Accanto alla dimensione economica l'aspetto che emerge con forza è l'acuirsi della solitudine, lo sfilacciamento dei rapporti sociali e di solidarietà all'interno della comunità. L'isolamento ha determinato anche un peggioramento delle condizioni psicologiche e sanitarie: da un lato si osserva una riduzione della prevenzione e dei controlli con il rischio di aumento delle malattie non diagnosticate o non curate, dall'altro un aumento del rischio di depressione.

Dal punto di vista delle risposte, alcune delle misure adottate (il blocco degli sfratti e dei licenziamenti, soprattutto) sembrano aver contenuto solo temporaneamente i fenomeni a rischio. La pandemia e le misure di distanziamento sociale hanno sovraccaricato e ostacolato i servizi, causando un indebolimento del sistema. Per contro la pressione dell'emergenza ha dato il via a processi adattivi nella modalità di erogazione dei servizi e stimolato l'attivazione di risorse informali, in primis la capitalizzazione del volontariato. In tal senso, le principali evidenze emerse dalle analisi riguardano da una parte la necessità di lavorare alla progettazione di misure

preventive, spesso poco contemplate nelle agende dei decisori, dall'altra l'opportunità di valorizzare le risorse informali che la situazione emergenziale ha fatto emergere.

Per quanto riguarda il FFL, dopo aver ricostruito la logica alla base della sua introduzione (intervenire sulla selezione all'ingresso delle famiglie utilizzando algoritmi di calcolo più sofisticati), e i benefici auspicati (in primis maggiore equità a favore delle famiglie), l'attenzione si è concentrata sui rischi e le distorsioni ad esso collegati (un aggravio amministrativo a carico degli attuatori e una più difficile previsione delle risorse da assegnare, un'eventuale modifica delle graduatorie di accesso). La riflessione si è sviluppata a partire da casi concreti di applicazione del FFL a politiche regionali e di applicazione di strumenti simili in altri contesti territoriali. Si delineano due scenari. Nel primo i fattori di correzione possono incidere sia sull'identificazione dei beneficiari che sull'entità di tariffazioni ed esenzioni. Nel secondo, adottato dalla Regione Lombardia, il fattore di correzione non incide sull'identificazione dei beneficiari perché introduce criteri di addizionalità a fronte di risorse aggiuntive contingentate. In entrambi i casi l'effettiva capacità di "fare la differenza" rispetto all'ISEE può essere analizzata soltanto con analisi ad hoc, a partire da dati amministrativi di dettaglio.

Più in generale, se il presente lavoro fornisce un primo quadro sullo stato dell'arte delle politiche realizzate sul territorio, un passo successivo, necessario ad una più efficace programmazione, consiste nell'approntare valutazioni degli effetti di specifiche misure per verificare se, e in che misura, esse siano state in grado di migliorare la condizione delle famiglie coinvolte.

Riferimenti

Bibliografia

- Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2001), *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Easton D. (1953), *The political system an inquiry into the state of political science*, Chicago, Univ. of Chicago Press.
- Easton D. (1965), *A system analysis of political life*, New York; reprint, Chicago (traduzione italiana: *L'analisi sistemica della politica*, Marietti, 1984).
- Fasani, F., Mazza J. (2020), *Being on the Frontline? Immigrant Workers in Europe and the COVID-19 Pandemic*, IZA Discussion Papers, n. 13963.
- Maino F., Razetti F. (2019), *Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi? Il secondo welfare, tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Giappichelli.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, in *Economia e management*, Il Mulino.
- Pesole A., Raitano M. (2012), *Distribuzione dei redditi nelle regioni italiane e scale di equivalenza*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3.
- Saraceno C. (2009), *Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, *Stato e mercato*, n. 1.
- Saraceno C. (2020), *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, *Politiche Sociali*, n. 1.

Risorse online

- Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna (2018).
<https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=d7daff2ea8824fd3ab08caae2e130610>
- Bollettino Ufficiale Regione Piemonte (2019).
<http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2019/15/suppo3/00000005.htm>
- Bollettino Ufficiale Regione Veneto (2020).
<https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=421331>
- Casarico A. e Profeta P. (2010), *Fattore Famiglia a misura di donna*, *Il Sole 24 Ore*.
<https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2010-11-11/fattore-famiglia-misura-donna-063856.shtml?uud=AYv4ljiC>
- Comune di Parma (2010).
https://www.servizi.comune.parma.it/regolamenti/allegati/201061515734_quoziente%20parma%20cc%2013_2010.pdf
- Comune di Roma (2010).
https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Quoziente_Parma.pdf
- Corte Costituzionale, Sentenza 91/2020.
<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43454>
- Dodi E. (2013), *A che punto è la sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo?*
<http://www.lombardiasociale.it/2013/06/25/a-che-punto-e-la-sperimentazione-del-fattore-famiglia-lombardo/>
- Dodi E. (2014), *Il silenzio assordante intorno al Fattore Famiglia Lombardo*.
<http://www.lombardiasociale.it/2014/06/19/il-silenzio-assordante-intorno-al-fattore-famiglia-lombardo/>
- European Foundation Center (2016), *Strategic Framework 2016-2022*.
<https://www.efc.be/about-the-efc/strategic-framework-2016-2022/>

Eupolis Lombardia (2017), *Percezione dei bisogni della società lombarda- percorso di ascolto diretto dei cittadini*.

<https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/727f2ecc-d484-4422-be11-e4bbda96e237/percezione-bisogni-societa-lombarda.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=727f2ecc-d484-4422-be11-e4bbda96e237>

Guidetti C. (2014), *Le politiche per le famiglie con figli nella X legislatura*.

<http://www.lombardiasociale.it/2014/11/03/le-politiche-per-le-famiglie-con-figli-nella-x-legislatura/>

Istituto degli Innocenti, (2019), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche per la famiglia delle regioni e province autonome*, Firenze.

<https://www.minori.gov.it/it/notizia/rapporti-di-monitoraggio-sulle-politiche-la-famiglia-di-regioni-e-comuni-2018>

IPSEE, *Una campagna informativa sui mass media aiuta ad affrontare un ictus in modo adeguato e consapevole?*

<http://www.ipsee.info/campagna-informativa-sui-mass-media-aiuta-ad-affrontare-un-ictus-modo-adeguato-consapevole/>

Istituto degli Innocenti (2020), *L'impatto della pandemia di COVID-19 su natalità e condizione delle nuove generazioni – Primo Rapporto del gruppo di esperti "Demografia e Covid-19"*, Firenze.

http://famiglia.governo.it/media/2192/rapporto-gruppo-demografia-e-covid19_1412020.pdf

Italia Non Profit:

www.italianonprofit.it/filantropia-istituzionale

Lombardia è Famiglia:

www.lombardiamfamiglia.regione.lombardia.it

Pesaresi F. (2020), *Il Fattore Famiglia e l'ISEE*.

<https://francopesaresi.blogspot.com/2020/09/il-fattore-famiglia-e-lisee.html>

Polis Lombardia (2018), *Legislazione e politiche in materia socioassistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*.

https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/8aefbfd2-889d-444b-8e48-5477c89815ee/CEFFA_2017_2018_LegislazioneMateriaSocioAssistenziale.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-8aefbfd2-889d-444b-8e48-5477c89815ee-mm0zzN

Polis Lombardia (2020), *Supporto all'elaborazione del PdL di riforma della l.r. 23/1999. Analisi e proposte di rilancio delle politiche per la famiglia in un'ottica di riforma dell'attuale legge regionale*, a cura di Exprin Srl e Centro Studi Alspes.

<https://www.lombardiamfamiglia.regione.lombardia.it/wps/portal/site/lombardiamfamiglia/lombardia-e-famiglia/il-pdl-di-riforma-l-r-23-99-ricerca>

Riferimenti normativi

[LR 3/2008] Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 3, Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario.

[LR 2/2012] Legge Regionale del 24 febbraio 2012, n. 2 Legge Regionale 24 febbraio 2012, n. 2, Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 12 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario) e 13 febbraio 2003, n. 1 (Riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia).

[DGR 3779/2012] Deliberazione Giunta Regionale del 25 ottobre 2012, n. 9/4223, Attuazione della D.G.R. 18.07.2012, n.3779 "Determinazione in ordine alla sperimentazione del Fattore Famiglia in attuazione della Legge Regionale n. 2 del 29 febbraio 2012": riparto delle risorse per la gestione della sperimentazione in ambito sociale e criteri per l'assegnazione delle risorse da destinare alla sperimentazione ambito socio-sanitario.

[LR 15/2015] Legge Regionale 25 maggio 2015, n. 15, Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari.

[LR 10/2017] Legge Regionale 27 marzo 2017, n. 10, Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo.

[DGR 915/2018] Deliberazione Giunta Regionale del 3 dicembre 2018, n. XI/915, Applicazione del Fattore Famiglia Lombardo ai sensi della L.R. 10/2017 – Anno 2018.

[DGR 914/2018] Deliberazione Giunta Regionale del 3 dicembre 2018, n. XI/914, Sostegno agli sportelli per l'assistenza familiare e istituzione del «Bonus assistenti familiari» in attuazione della L.R. 15/2015 "Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari".

[DD 4597/2019] Decreto n. 4597 del 03/04/2019, Direzione Generale Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità, attuazione della L.R. 15/2015: Implementazione degli sportelli informativi e istituzione del "bonus assistenti familiari" a favore delle persone che necessitano di caregiver professionale. Applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (L.R. 10/17).

[DGR 2599/2019] Deliberazione n. XI/2599, Seduta del 09/12/2019, Approvazione dell'iniziativa sperimentale a favore delle famiglie con minori "Dote Infanzia" e applicazione del Fattore Famiglia Lombardo - anno 2019 - (di concerto con l'assessore Cambiaghi).

[LR 18/2020] Legge Regionale 7 agosto 2020 , n. 18, Assestamento al bilancio 2020 - 2022 con modifiche di leggi regionali.

[DGR 2999/2020] Deliberazione n. XI/2999, Seduta del 30/03/2020, Pacchetto Famiglia: interventi straordinari per il sostegno alle famiglie – emergenza covid -19 e applicazione del Fattore Famiglia Lombardo - anno 2020 - (di concerto con l'assessore De Nichilo Rizzoli).

[DGR 3927/2020] Deliberazione Giunta Regionale del 30 novembre 2020, n. XI/3927, Modifica delle "Linee guida per l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri degli assistenti familiari" approvate con D.G.R. n. 5648/2016, dei criteri di accesso alla misura e dell'entità del contributo di cui alla D.G.R. 914/2018. Nuove determinazioni in merito alla sperimentazione dell'indicatore sintetico "Fattore Famiglia Lombardo" (L.R. 10/2017).

Nota metodologica

Le fonti informative utilizzate nel lavoro di ricerca sono: (i) gli atti normativi regionali e nazionali, (ii) l'analisi della letteratura di riferimento e (iii) l'accesso a testimoni privilegiati (in forma di intervista in profondità e focus group).

In particolare, nel Capitolo 1 si descrive un quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni delle famiglie lombarde; il quadro è stato ricostruito a partire dalle percezioni di alcuni testimoni privilegiati. Il confronto con gli interlocutori è stato articolato in due fasi: (i) nella prima fase sono state condotte 5 interviste a scopo esplorativo, (ii) mentre nella seconda fase sono stati realizzati due focus group composti ciascuno da 11 interlocutori. L'elenco completo dei testimoni coinvolti si trova nell'Allegato 3.

Nel Capitolo 2 sono state raccolte e classificate le politiche pubbliche rivolte alle famiglie lombarde nel periodo di osservazione 2018-2020; le fonti utilizzate sono il sito web della Regione Lombardia e i siti web della filantropia istituzionale; i criteri di classificazione sono stati discussi e concordati con l'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali del Consiglio regionale della Lombardia. Il prodotto di questa operazione è un file MS Excel (Allegato 1) che archivia e classifica gli interventi censiti.

Nel Capitolo 3 si effettua un confronto tra il quadro sistematizzato delle fragilità e dei bisogni (Capitolo 1) con la mappatura delle politiche per la famiglia (Capitolo 2); il confronto viene completato con la restituzione delle percezioni di alcuni stakeholder rispetto alla copertura di fragilità e bisogni nei rispettivi ambiti di interesse, espresse nel corso dei due focus group realizzati. Il prodotto di questa operazione è un file MS Excel (Allegato 2) che contiene la mappatura di tutte le politiche classificate e la possibilità di accedere con link alle singole Schede di misura.

Infine, il Capitolo 4 è dedicato al Fattore Famiglia Lombardo, a partire dalle seguenti fonti informative: (i) il sito della Giunta regionale, (ii) il sito del Consiglio regionale, (iii) alcune pubblicazioni prodotte da stakeholder, (v) alcune interviste con testimoni privilegiati e (vi) la relazione di ritorno della Giunta alla clausola valutativa sulla legge del FFL.

Allegato 1. Classificazione delle politiche per la famiglia

Allegato 1_Classificazione politiche – Foglio di lavoro Excel

Elenco delle variabili:

ID; DENOMINAZIONE; PUBBLICO/PRIVATO; RIFERIMENTI NORMATIVI; AREA DI POLICY; STRUMENTO DI POLICY; TERRITORIO DI APPLICAZIONE; PERIODO APPLICAZIONE; TARGET; REQUISITI E LIMITAZIONI; FONTE FINANZIAMENTO; RISORSE STANZIATE; DESCRIZIONE;

Variabili dummy aggiunte:

MULTI_AREA; MULTI_STRUMENTO; MULTI; LIVELLO DI POLICY; CONTRASTO COVID-19; A_CASA; A_DEVIANZA; A_GENITORIALITA'; A_LAVORO; A_MOBILITA'; A_REDDITO; A_SALUTE; A_SCUOLA; A_TEMPO LIBERO; S_ATTIVAZIONE; S_FACILITAZIONE ECONOMICA; S_INFORMAZIONE CONSULENZA TUTORAGGIO; S_INFRASTRUTTURE E BENI MATERIALI; S_ISTRUZIONE E FORMAZIONE; S_PRESTAZIONI; S_SISTEMA.

Allegato 2. Matrice a doppia entrata obiettivi/strumenti

Allegato 2_Matrice+SchedeMisura – Foglio di lavoro Excel

Il foglio MATRICE, contiene la mappatura di tutte le politiche classificate e la possibilità di accedere con link alle singole Schede di misura, nei fogli numerati 1-138.

Le Schede di misura contengono: (i) denominazione, (ii) riferimenti normativi, (iii) territorio di applicazione, (iv) periodo di applicazione, (v) target, (vi) requisiti e limitazioni, (vii) fonte di finanziamento, (viii) risorse stanziare, (ix) descrizione sintetica del funzionamento.

Allegato 3. Interviste e focus group

Elenco interviste

- Intervista 1. IRS Lombardia Sociale – Esperto tematico/famiglie e minori - 20 novembre 2020.
- Intervista 2. ARS Associazione per la ricerca sociale – Esperto tematico/caregivers - 20 novembre 2020.
- Intervista 3. Fondazione Cariplo – Funzionario – 27 gennaio 2021.
- Intervista 4. Università degli studi di Verona – Professore di economia - 29 gennaio 2021.
- Intervista 5. Forum delle Associazioni Familiari della Lombardia– Presidente – 5 febbraio 2021.
- Intervista 6. Sindaco Castelnuovo del Garda – 09 febbraio 2021.
- Intervista 7. Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità – Funzionario – 18 febbraio 2021.
- Intervista 8. Polis Lombardia – Ricercatore– 18 febbraio 2021.

Elenco focus group1 - 16 dicembre 2020

Hanno partecipato (in ordine alfabetico): Auser Lombardia, Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale, ConfCooperative Federsolidarietà Lombardia, Fondazione Cariplo, Forum del Terzo Settore Lombardia, Ordine degli Assistenti Sociali della Lombardia.

Elenco focus group 2 - 21 dicembre 2020

Hanno partecipato (in ordine alfabetico): Auser Lombardia, Caritas Ambrosiana, Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale, ConfCooperative Federsolidarietà Lombardia, Forum delle Associazioni Familiari della Lombardia, Forum del Terzo Settore Lombardia, Ordine degli Assistenti Sociali della Lombardia.

