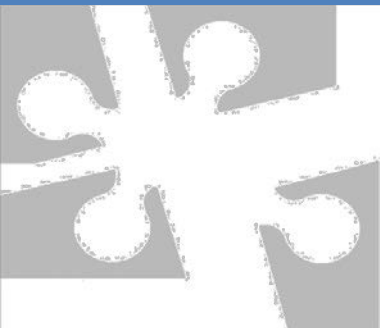




**Regione Lombardia**  
IL CONSIGLIO

## **UN'APPLICAZIONE DEL FATTORE FAMIGLIA LOMBARDO**



**Missione valutativa promossa dal  
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione  
e dalla Commissione Programmazione e Bilancio**

**Missione Valutativa n. 28/2021**



**Missione valutativa**

**Un'applicazione  
del Fattore Famiglia Lombardo**

**Report finale**  
Marzo 2022



Le missioni valutative sono *iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi* (art. 111, Regolamento generale del Consiglio), nell'ambito delle funzioni istituzionali del Consiglio regionale della Lombardia e di quanto prevede la legge regionale 20/2017 "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini".

Questa missione rientra nel Programma Triennale di Controllo e Valutazione 2021-2023 del Consiglio regionale (art. 2, l.r. 20/2107) ed è stata promossa a seguito dell'esame dei risultati di una precedente missione valutativa – Le politiche per la famiglia. N. 25/2020, che ha mappato le politiche attive in Regione e dedicato un focus allo strumento del Fattore Famiglia lombardo, suscitando l'interesse a un approfondimento conoscitivo per poter valutare gli esiti della sua applicazione.

Il rapporto che conclude la missione è pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia.

La Missione Valutativa è stata realizzata dall'Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali: Elvira Carola (direzione), Michela Rocca (analisi e redazione), Daniela Carnelli (editing).

*Si ringrazia la Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità e l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi della Politiche Pubbliche (ASVAPP) che hanno collaborato alla realizzazione di questa missione valutativa.*

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)

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



## Abstract

Il Fattore Famiglia Lombardo (FFL) fa parte dei tentativi di correzione dell'ISEE ideati per migliorare la capacità dell'indicatore di misurare adeguatamente la condizione economica delle famiglie, dando maggiore attenzione alle situazioni che generano carichi di cura e oneri per il nucleo familiare. Il FFL è stato introdotto con una apposita legge regionale nel 2017 ed è stato applicato in via sperimentale ad alcune misure regionali in ambito sociale, fra cui quella denominata Pacchetto Famiglia diretta ad erogare contributi alle famiglie con figli impoverite dagli effetti dell'epidemia Covid19. A partire da dati amministrativi raccolti in fase di istruttoria delle domande di ammissione è stato possibile ricostruire come si è distribuito il contributo aggiuntivo garantito dal FFL fra i nuclei familiari che ne hanno richiesto l'applicazione. Dato il vincolo di risorse disponibili per i contributi attribuiti con il FFL (1,5 milioni di euro) solo una quota minoritaria di famiglie (21%) ne ha potuto beneficiare, indipendentemente dal grado di bisogno espresso dal Fattore Famiglia Lombardo.





## Indice

Introduzione	1
1. Politiche per la famiglia e selettività	3
2. I limiti dell'ISEE e la logica del fattore famiglia lombardo	4
3. I casi di utilizzo sperimentale del FFL	6
4. Pacchetto Famiglia e FFL: un'analisi dei dati di attuazione	10
5. Logiche diverse per applicare i fattori di correzione all'ISEE	16
6. Conclusioni	18
Riferimenti bibliografici	21
Nota metodologica	23



## Introduzione

Nel 2020 il Consiglio regionale della Lombardia ha promosso una missione valutativa riguardo “Le politiche per la famiglia in Lombardia”, conclusa nel febbraio 2021.

Lo studio ha realizzato una mappatura<sup>1</sup> delle politiche promosse sia da enti pubblici sia da privati<sup>2</sup>, a partire dai bisogni espressi sul territorio. Le politiche sono state classificate per obiettivi e strumenti di intervento, fra cui risaltano per maggiore frequenza quelli di sostegno finanziario alle famiglie.

Il rapporto finale della missione valutativa conteneva un focus di approfondimento sul Fattore Famiglia Lombardo<sup>3</sup> (l.r. 10/2017) e sull’applicazione in via sperimentale ad alcuni interventi di carattere sociale, nel periodo 2019-2020. Le misure sono state prese in esame descrivendo le modalità di applicazione del FFL e le eventuali implicazioni rispetto al carico amministrativo generato, all’aumento delle domande, all’ampliamento della platea degli aventi diritto e delle risorse necessarie, alla modifica della composizione dei beneficiari.

Il rapporto della missione valutativa evidenziava che, potendo disporre, a istruttoria conclusa<sup>4</sup>, di dati aggiuntivi sui beneficiari, sulle loro caratteristiche e sulla situazione economica, oltre che sull’importo dei contributi concessi, sarebbe possibile svolgere un’analisi più approfondita sulla capacità del FFL di garantire condizioni migliorative per alcune tipologie di famiglie.

Al momento della conclusione della missione valutativa, le informazioni della Giunta regionale trasmesse al Consiglio<sup>5</sup> sull’attuazione della misura Pacchetto Famiglia, una fra quelle individuate per la sperimentazione del FFL nel 2020, rendono conto di un elevato numero di richieste di contributo per il FFL (oltre 34.000).

La Commissione Programmazione e Bilancio ha espresso interesse riguardo al tema e ha chiesto al Comitato un approfondimento sugli esiti dell’applicazione del FFL, a partire da dati amministrativi e valorizzando le informazioni raccolte sull’attuazione delle misure, per valutare se il FFL può “fare la differenza” rispetto all’ISEE, e per considerare un’eventuale estensione dell’applicazione del FFL ad altri ambiti fra quelli indicati dalla legge (art. 2).

Il Comitato, nell’ambito del Programma Triennale di Controllo e Valutazione 2021-23, ha dunque promosso, d’intesa con la Commissione, lo svolgimento di una missione valutativa riguardante il fattore famiglia a partire dalle conoscenze apprese con la precedente, in modo da completare lo studio sull’attuazione con dati empirici e dettagliati. Lo svolgimento della missione valutativa è stato affidato all’Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali.

La Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità, che ha gestito le misure a cui il FFL è stato applicato, ha fornito i dati sull’attuazione della misura Pacchetto Famiglia.

L’Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l’Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) ha collaborato elaborando i dati di attuazione della misura Pacchetto Famiglia, su cui si concentra questa missione.

---

<sup>1</sup> Il rapporto finale della Missione Valutativa n. 25/2020, redatto dall’ASVAPP, è pubblicato sul sito del Consiglio regionale, nella sezione dedicata all’attività del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione.

<sup>2</sup> Soggetti filantropici censiti in Lombardia nel 2020, che comprendono Fondazioni bancarie (2 soggetti), le Fondazioni di Impresa e di Famiglia (52 soggetti), e le Fondazioni di Comunità (14 soggetti).

<sup>3</sup> L’analisi di attuazione del FFL è stata promossa sulla scorta delle segnalazioni proposte al Consiglio in occasione di una consultazione pubblica promossa dal CPCV nella quale stakeholder hanno segnalato politiche meritevoli di valutazione.

<sup>4</sup> A febbraio 2021 la Relazione 112/2021 informava che l’istruttoria era ancora in corso.

<sup>5</sup> Relazione 112/2021 “Relazione annuale prevista dall’art. 5 della l.r. 10/2017 Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie – Istituzione del fattore famiglia lombardo”.



## 1. Politiche per la famiglia e selettività

La famiglia può essere destinataria di un insieme vasto ed eterogeneo di interventi volti generalmente a sostenerne il benessere. In alcuni casi si tratta di politiche specifiche, che si rivolgono ad essa in maniera esplicita (ad esempio a sostegno della natalità o nel caso delle politiche di conciliazione) in altri di politiche settoriali che ricadono 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.

Le politiche agiscono con diversi strumenti (trasferimenti monetari, fiscalità, servizi), tuttavia in Italia, vi è una netta prevalenza tra gli strumenti di intervento della facilitazione economica, che comprende svariate forme di sostegno, dai contributi ai bonus fiscali. Considerando anche il periodo subito dopo l'esordio della pandemia Covid19 gli interventi adottati per aiutare le famiglie ad adattarsi a difficoltà inedite per conciliare vita lavorativa e familiare sono stati caratterizzati da trasferimenti sui bilanci familiari (ad esempio bonus baby-sitter, finanziamento del congedo parentale).

In linea con lo scenario nazionale dove la spesa sociale dedicata alle famiglie è prevalentemente costituita dai trasferimenti monetari e meno da servizi, anche in Lombardia, nel triennio 2018-2020 - periodo preso in esame dalla missione valutativa del Consiglio regionale - le politiche che prevedono facilitazioni economiche per le famiglie sono state prevalenti<sup>6</sup>.

Nel caso di politiche selettive, per le quali cioè avviene una selezione dei beneficiari sulla base della loro condizione economica, o l'accesso a un certo beneficio/servizio dipende dalle risorse economiche, solitamente è richiesta una prova dei mezzi (le politiche sono dette means-tested). La prova dei mezzi spesso avviene su base familiare (ad esempio nelle politiche contro la povertà), nel tentativo di garantire maggiore equità, si cerca di tenere conto delle famiglie con più persone a carico, o che presentano fragilità, perché affrontano maggiori spese per il mantenimento di tutti i componenti.

Questi strumenti di means-tested sono comunemente adottati anche per consentire un utilizzo più efficiente di risorse pubbliche limitate attraverso una migliore definizione del target, in modo da concentrare i trasferimenti su chi ha meno possibilità economiche (ad esempio il Reddito di emergenza).

Il passaggio in favore delle politiche means-tested si è osservato in diversi paesi europei (già a partire dagli anni 80'), sollevando parallelamente obiezioni sulla capacità di selezionare adeguatamente i beneficiari e sulle implicazioni distributive di eventuali inefficienze.

È il caso dell'ISEE. L'indicatore è utilizzato dal 1998 per regolare l'accesso a prestazioni di welfare o per determinare la capacità di compartecipare alla spesa pubblica per le prestazioni di nuclei familiari che ne fanno richiesta. Si tratta di una misura aggregata del reddito e del patrimonio familiare, con scale di equivalenza che tengono conto sia delle differenze tra nuclei sia dei maggiori costi che ogni componente comporta, così come delle economie di scala che si realizzano al crescere della numerosità familiare. Una sorta di filtro per accedere a prestazioni o accedere a tariffe agevolate (eleggibilità oppure livello di compartecipazione).

L'utilizzo di questo strumento in Italia è ampio e crescente. Nel 2017 circa 4,9 milioni di nuclei familiari (il 25% della popolazione) hanno richiesto un'attestazione ISEE per accedere a prestazioni<sup>7</sup>.

Nel 2020 si è assistito a una crescita sostenuta di domande: 9,5 milioni, con un aumento del 20% rispetto al 2019. In pratica, hanno richiesto il calcolo dell'ISEE 1,3 milioni di famiglie in più rispetto all'anno prima. La

---

<sup>6</sup> La missione valutativa ha mappato e classificato le politiche per la famiglia attive in Lombardia nel periodo 2018-2020 promosse da soggetti pubblici e privati, classificate per obiettivo e strumento/modalità di intervento. Quelle realizzate da enti pubblici (103) prevedono prevalentemente strumenti di facilitazione economica, rispetto a strumenti di attivazione, erogazione di prestazioni o servizi informativi/consulenziali.

<sup>7</sup> Dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2019.

platea dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate (7,6 milioni di famiglie) è variata a causa del mutato quadro economico oltre al fatto che, nella fase di massima diffusione dell'epidemia, sono state introdotte nuove misure di sostegno alle famiglie (i bonus una tantum) che richiedevano l'attestazione ISEE, ampliando i casi di applicazione (o modificando le soglie per il percepimento delle prestazioni)<sup>8</sup>.

## 2. I limiti dell'ISEE e la logica del fattore famiglia lombardo

L'ISEE descrive, in base a criteri univoci a livello nazionale, la situazione economica di un nucleo familiare, in funzione del patrimonio e del reddito di tutti i componenti e permette di confrontare nuclei diversi grazie a una scala di equivalenza. La scala è un sistema di pesi che tiene conto sia della composizione del nucleo familiare (numerosità dei componenti) sia di caratteristiche dei singoli individui (tra cui età dei figli, situazioni di invalidità e non autosufficienza, presenza di un mutuo sulla prima abitazione).

Fin dai primi anni di applicazione dell'ISEE sono emerse varie criticità nell'applicazione, comportamenti opportunistici nell'uso delle autodichiarazioni, mancanza di controlli appropriati e conseguenti sperequazioni. A ciò si aggiungono osservazioni critiche sulla capacità dello strumento di misurare adeguatamente la condizione economica delle famiglie e quindi di svolgere in modo corretto la funzione di means-testing. Varie modifiche succedutesi nel tempo hanno tentato di migliorarne l'efficienza e l'equità.

Nel 2015, l'ISEE ha subito cambiamenti più significativi (si parla di "nuovo ISEE") per aumentarne la selettività con maggiore attenzione ai carichi familiari. Ci si attendeva cioè che venissero favorite, per esempio, famiglie con figli minori, numerose, con un solo genitore, con persone che hanno perso il lavoro, o con disabili o non-autosufficienti a carico<sup>9</sup>.

Nonostante queste modifiche, secondo alcuni osservatori e stakeholders l'ISEE conserva dei limiti e dunque il rischio di una restituzione ancora parziale della situazione familiare.

Per superarne alcuni limiti, in particolare la valorizzazione dei figli e degli anziani a carico, anche diverse amministrazioni comunali e regionali hanno ideato e introdotto, nel rispetto dei margini previsti dalla normativa<sup>10</sup>, degli algoritmi di correzione dell'ISEE, come il Fattore Famiglia in Lombardia. Ciò che accomuna questi tentativi è l'obiettivo di migliorare la capacità di analisi delle condizioni dei nuclei familiari con un algoritmo più favorevole: attraverso una modifica dei parametri (nel numero e nel peso) per tenere conto di alcune condizioni aggiuntive, che possono gravare sul nucleo familiare, tenendo fermi invece i dati reddituali e patrimoniali.

La legge regionale n. 10 del 27 marzo 2017 "Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo"<sup>11</sup> ha introdotto in Lombardia la possibilità di utilizzare 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*"<sup>12</sup>. Il Fattore Famiglia lombardo (FFL nel seguito) punta a garantire condizioni

---

<sup>8</sup> Rapporto ISEE 2020, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>9</sup> Una trattazione approfondita delle modifiche è contenuta nel rapporto Polis, 2020.

<sup>10</sup> 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 a identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE".

<sup>11</sup> La legge contiene una clausola valutativa (art. 5), in base alla quale IL Consiglio valuta l'attuazione della legge e i risultati conseguiti e a tal fine la Giunta è tenuta a trasmettere relazioni che documentano risultati conseguiti e possibili criticità e a rendere disponibili dati e informazioni.

<sup>12</sup> L'applicazione del FFL da parte dei Comuni non è documentata.

*migliorative* nell'accesso a prestazioni pubbliche agevolando specifiche tipologie di famiglie, con elevati carichi di cura, *tenuto conto della rilevanza del numero dei componenti*<sup>13</sup>.

Uno strumento da adottare con modalità di attuazione definite dalla Giunta regionale, che devono prevedere, a parità di altre condizioni:

- A. *agevolazioni aggiuntive* in base a (i) numero di componenti del nucleo familiare, (ii) presenza di persone con disabilità e di non autosufficienti (*ai sensi dell'Allegato 3 del DPCM 159/2013*), (iii) età dei figli, (vi) eventuale stato mono-genitoriale e (v) nel caso di coniugi separati dei contributi per il mantenimento dei figli;
- B. elementi di *priorità* in base a (i) presenza del mutuo prima casa, (ii) anzianità di residenza in regione, (iii) presenza di anziani, non autosufficienti e disabili, madri in gravidanza.

Vi sono inoltre alcuni vincoli di accesso ai benefici del FFL, definiti dalla legge regionale 10/2017:

- 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,
- non aver occupato appartamenti/terreni abusivamente negli ultimi 5 anni,
- avere ottemperato all'obbligo scolastico dei figli.

La legge individua ampi ambiti di applicazione: la possibilità di utilizzare il FFL 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)<sup>14</sup>.

La scelta dei criteri e delle modalità attuative dello strumento, da stabilire ogni tre anni, è affidata alla Giunta regionale, previa consultazione di un Osservatorio sull'attuazione del FFL<sup>15</sup> appositamente costituito e del parere delle commissioni consiliari competenti. La legge regionale invece destina immediatamente per ognuno dei primi tre anni di applicazione del FFL 1,5 milioni di euro del bilancio regionale nell'ambito degli interventi per le famiglie.

Il primo atto dell'esecutivo regionale che dà il via all'attuazione della legge<sup>16</sup>, in attesa della definizione dell'indicatore sintetico<sup>17</sup> per il calcolo del FFL, individua l'ambito sociale come prioritario per l'applicazione, in particolare, i servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale delle scuole primarie e secondarie. Per il 2017 il FFL assume la forma dell'agevolazione integrativa rispetto a quelle già previste, in caso di presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e

---

<sup>13</sup> Il FFL, così come introdotto nel 2017, è stato preceduto da una sperimentazione (l.r. 2/2012) di un analogo strumento integrativo dell'ISEE che coinvolse 15 Comuni, nel contesto di un ampio dibattito anche a livello nazionale che chiamava in causa l'equità dell'indicatore. L'applicazione in via sperimentale riguardava la compartecipazione alla spesa sociale e sociosanitaria, con circa 1,5 milioni di euro a disposizione. Di pari passo a livello nazionale si concluse la prima rilevante revisione dell'ISEE (DPCM 159/2013 Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)- e la suddetta sperimentazione venne accantonata. (In merito si veda Missione Valutativa n. 25/2020). Da citare anche i tentativi di modifica dell'ISEE quale l'ISEE-FSA per la misura fondo sostegno affitti (Missione valutativa Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa, 2014).

<sup>14</sup> La l.r. 10/2017 aveva anche prefigurato per la fase di prima attuazione l'applicazione immediata del FFL alla Dote scuola (buono libri e buono scuola), ai progetti di inserimento lavorativo (PIL), ai contratti di locazione a canone concordato e al trasporto pubblico locale. Successivamente è stato considerato che i progetti, le misure e i contributi di sostegno avevano già un iter avanzato e di conseguenza il FFL non era immediatamente applicabile (dgr 7632/2017).

<sup>15</sup> Con la dgr 5318/2021 l'Osservatorio presso la Giunta viene istituito per effettuare il monitoraggio degli impatti del FFL ed è composto da tre consiglieri regionali, tre rappresentanti delle associazioni familiari più rappresentative iscritte nel Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare, un rappresentante delle organizzazioni sindacali e un rappresentante dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e uno espressione del mondo accademico. A ottobre 2021 ne è stata prevista una nuova costituzione a seguito di modifiche degli assetti organizzativi della Giunta. Il Consiglio regionale ha designato i propri rappresentanti nella seduta del 22 febbraio 2021 (dcr XI/2405).

<sup>16</sup> Il monitoraggio a cura dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali pubblicato su OpenLeggi, fa riferimento alla dgr 7632 del 28/12/2017 prima applicazione della l.r. 10/2017.

<sup>17</sup> A questo scopo viene costituito un gruppo interdirezionale, con il compito di definire un algoritmo per la sperimentazione del FFL (ddg 14651 del 11/10/2018).

non autosufficienti e viene denominato “fattore famiglia lombardo per la disabilità sensoriale”. Lo stanziamento di 1,5 milioni viene ripartito fra le ATS sulla base della spesa storica riservata ai servizi per l’integrazione scolastica.

Nel capitolo successivo sono descritte sinteticamente le misure a cui è stato successivamente applicato il FFL in via sperimentale.

### 3. I casi di utilizzo sperimentale del FFL

Le prime applicazioni del FFL sono avvenute come sperimentazioni, ritenendo vantaggioso poter affinare lo strumento. Ad ora non sono stati adottati altri atti da parte del governo regionale sulla definizione di ulteriori criteri e modalità o sulla revisione/conferma di quelli adottati finora<sup>18</sup>.

Nel primo triennio dall’entrata in vigore della legge regionale che ha istituito il FFL sono state individuate, di anno in anno, misure a carattere sociale che prevedono facilitazioni economiche per famiglie (**Bonus Assistenti Familiari, Dote Infanzia, Pacchetto Famiglia**), per le quali è stato previsto il FFL, tenendo ferma la logica di garantire condizioni migliorative per i beneficiari che ne richiedono l’applicazione.

Nel frattempo è stato ideato l’algoritmo di calcolo del FFL, che contiene i parametri per determinare un contributo integrativo, e decisa la prima applicazione alla misura Bonus Assistenti Familiari<sup>19</sup>. L’algoritmo di calcolo si può applicare a contributi concessi in base a una misura di aiuto regionale, il cui importo tiene conto di diversi parametri da valorizzare. La formula, nel caso della prima applicazione, prevede:

Quota aggiuntiva = Contributo concesso \* 0,025 \* FFL,

dove FFL è la somma dei punteggi ottenuti sui parametri da L1 a L6 che rappresentano il numero dei figli, la presenza di un mutuo, la residenza in Lombardia, la presenza di anziani, di donne in gravidanza, di disabili o non autosufficienti. Più precisamente:

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

L2 vale 1 se l’abitazione principale è gravata da mutuo, 0 altrimenti;

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

L4 vale 1 se sono presenti anziani di età  $\geq$  a 65 anni oltre la persona assistita, 0 altrimenti;

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

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

L’algoritmo e i pesi assegnati a ogni parametro da valutare sono stati mantenuti pressoché invariati nei tre casi di applicazione sperimentale del FFL. Cosa determina questa formula?

A partire dal contributo concesso, il FFL concede una quota aggiuntiva (in questo caso pari al 25%) che cresce all’aumentare del punteggio totalizzato nei parametri (L1, L2, L3, L4, L5, L6); la quota aggiuntiva, quindi varia in base ai punteggi ottenuti sia per le agevolazioni aggiuntive (punto A) che sulle priorità (punto B), descritti precedentemente.

Il primo caso<sup>20</sup> di applicazione, il **Bonus Assistenti familiari**, è una misura per le famiglie lombarde istituita nel 2019<sup>21</sup>, che intende promuovere l’assunzione di caregiver. Per accedere al contributo i richiedenti, datori di lavoro di un’assistente familiare, devono avere i seguenti requisiti: (i) ISEE uguale o inferiore a

<sup>18</sup> Il report di PoliS-Lombardia (maggio 2020), contiene una proposta di revisione per l’affinamento dell’algoritmo di calcolo.

<sup>19</sup> Dgr 915/2018 Applicazione del fattore famiglia lombardo ai sensi della l.r. 10/2017 – anno 2018.

<sup>20</sup> La descrizione dei primi casi di applicazione del FFL a misure regionali riportata nel capitolo è tratta da Missione Valutativa n. 25/2020.

<sup>21</sup> Dgr 914/2018 e dduo 4597/2019.



25.000 euro; (ii) regolare contratto di assunzione, 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 al 50%, per un importo massimo non superiore a 1.500 euro.

Lo stanziamento per la misura era di 3 milioni di euro. A questa dotazione si sono aggiunte le risorse pari a 1,5 milioni per le maggiorazioni da attribuire con il FFL. Anche in questo caso, come per il Bonus disabilità sensoriale, le risorse del FFL sono state ripartite tra le ATS e a cascata agli Ambiti territoriali, in base alla popolazione residente di età  $\geq$  a 65 anni.

Ai beneficiari viene applicato, come previsto, il FFL con una maggiorazione del contributo in base al punteggio ottenuto. Le graduatorie con il calcolo dei contributi spettanti vengono costruite seguendo i criteri stabiliti dal bando; successivamente interviene il fattore famiglia con una eventuale quota aggiuntiva calcolata come descritto in precedenza.

Mettendo a confronto due casi limite, 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) è possibile osservare l'importo minimo e massimo che la quota aggiuntiva poteva assumere: pari a 0 e 487,5 euro oltre al contributo previsto.

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

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

Riguardo all'attuazione di questo intervento<sup>22</sup> 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 (altre 74 richieste risultavano in fase istruttoria). Alcune criticità, relative all'incontro domanda – offerta di lavoro spiegano probabilmente l'esiguo numero di domande e la decisione di introdurre delle modifiche, oltre che la sospensione della sperimentazione del FFL<sup>23</sup>.

La seconda sperimentazione del FFL è avvenuta con i **Bonus servizi e Bonus camerette**, due misure nell'ambito della **Dote infanzia**<sup>24</sup>, riservate ai nuclei familiari residenti in Lombardia da almeno 5 anni, e con almeno un figlio al quarto anno di età nel 2020. Le misure concedono 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.

Anche in questo caso 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.

---

<sup>22</sup> Relazione n. 82/2017 e Relazione n. 110/2017.

<sup>23</sup> Dgr 3927/2020.

<sup>24</sup> Dgr 2599/2019 Approvazione dell'iniziativa sperimentale a favore delle famiglie con minori "Dote Infanzia" e applicazione del fattore famiglia – anno 2019.

Nel corso del 2020, la linea di intervento Bonus camerette viene sospesa<sup>25</sup> 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<sup>26</sup> calcolata in maniera simile alla misura Bonus Assistenti familiari, eccetto un moltiplicatore inferiore, pari a 0,2. La quota aggiuntiva del FFL poteva raggiungere, per esempio, 1.200 euro, nel caso in cui il nucleo totalizzasse un punteggio massimo nei criteri stabiliti (L1-L5). La formula era la seguente:

$$\text{Quota aggiuntiva} = \text{Contributo concesso} * 0,2 * \text{FFL} \qquad \text{dove FFL} = L1+L2+L3+L4+L5$$

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  $\geq$  a 7 anni, 0 altrimenti;

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

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

L'ISEE 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. L'applicazione del FFL non incide quindi sulla graduatoria preordinata: aggiunge risorse agli aventi diritto senza nulla togliere agli altri e soltanto per l'ammontare della quota parte stabilita.

La principale implicazione guardando all'esito finale è che si potranno attribuire un numero di quote aggiuntive inversamente proporzionale ai punteggi calcolati con FFL, che equivale ad avere tanti beneficiari a punteggio basso, o pochi a punteggio alto.

Anche la misura **Pacchetto Famiglia**<sup>27</sup>, individuata per sperimentare l'applicazione del FFL per il 2020, è accomunata dall'utilizzo dello stesso meccanismo di calcolo del FFL adottato per le precedenti. Il Pacchetto Famiglia concede contributi straordinari per il pagamento del mutuo sulla prima casa o per l'acquisto di strumenti didattici per l'apprendimento a distanza, a famiglie che hanno subito cali di reddito. Anche in questo caso il FFL interviene per determinare una quota aggiuntiva fino ad esaurimento della dotazione dedicata che si mantiene su 1,5 milioni di euro. Nel seguito si approfondisce l'analisi di questa misura in relazione all'applicazione del FFL (Capitolo 5).

Nel 2021<sup>28</sup> la Regione ha adottato un'altra misura, denominata Protezione Famiglia<sup>29</sup>, per offrire un sostegno economico alle famiglie con figli minori ed ISEE entro 30.000 euro, a cui è stata associata l'applicazione del Fattore Famiglia lombardo. Anche questa misura è legata all'emergenza Covid19 e all'impatto sul reddito familiare, a cui si cerca di dare un sostegno attraverso un contributo economico una

---

<sup>25</sup> Dgr 2999/2020.

<sup>26</sup> Dgr 2599/2019.

<sup>27</sup> Dgr 2999/2020 Pacchetto Famiglia: interventi straordinari per il sostegno alle famiglie-emergenza Covid19 e applicazione del fattore famiglia lombardo – anno 2020, e successive modifiche e integrazioni.

<sup>28</sup> Ad agosto 2020 la Giunta regionale (dgr 3480/2020) istituisce il Fondo Famiglia-Emergenza Covid19 (20 milioni), destinato a dare un sostegno straordinario alle famiglie nella fase emergenziale dell'epidemia, finalizzando così le risorse statali del Fondo Nazionale per la famiglia 2020 (1,7 milioni), la dotazione della misura Bonus Servizi (5 milioni) e le risorse per il FFL 2019 (1,5 milioni). Successivamente, a dicembre 2020 la dgr 4081/2020 definisce criteri di attuazione del Fondo Famiglia-Emergenza Covid19- che prevede la concessione di un contributo massimo di 500 euro a rimborso delle spese sostenute per la TARI o per servizi scolastici (pre o post scuola e mensa). Anche in questo caso era stata prevista l'applicazione del FFL (dotazione 2,9 milioni), comprensivi delle risorse non utilizzate per il FFL Bonus Assistenti Familiari. A tre mesi di distanza, la dgr 4469/2021 sostituisce i criteri adottati e adotta la nuova misura denominata Protezione Famiglia Emergenza Covid per la quale verrà pubblicato un avviso ad aprile 2021. Si prevede nuovamente la concessione di un contributo una tantum, eliminando la logica del rimborso delle spese sostenute e semplificando i requisiti di accesso, per rendere disponibili risorse alle famiglie con tempestività.

<sup>29</sup> Dgr 4469/2021, Attuazione bando Protezione Famiglia Emergenza Covid19-modifica della dgr 4081/2020, che sostituisce il Fondo Famiglia che non è stata attuata.

tantum. Le due misure presentano analogie anche dal punto di vista dell'attuazione: la presentazione delle domande a sportello, tramite piattaforma dedicata (Bandi online) e il coinvolgimento degli Ambiti/Comuni capofila per l'istruttoria delle domande e la liquidazione del contributo.

Come già avvenuto per il Pacchetto Famiglia, il contributo previsto di 500 euro può essere incrementato sulla base del valore assunto dal FFL, fino ad esaurimento delle risorse dedicate, che in questo caso ammontano però a 4,4 milioni di euro<sup>30</sup>. Anche la dotazione della misura per l'erogazione dei contributi è maggiore ed è pari a 27 milioni (oltre a 1 milione stanziato per l'attività gestionale degli Ambiti).

La formula di calcolo del FFL adottata prevede alcune differenze nei parametri (L) rispetto al caso precedente, che influenzano il punteggio FFL ottenibile.

$$\text{Contributo FFL} = \text{Contributo base} * 0,2 * \text{FFL} \quad \text{dove FFL} = L1+L2+L3+L4+L5$$

L1 = (0, 0.5, 1, 2, 3) per un numero di figli nel nucleo familiare pari a 1, 2, 3, 4, 5 o più

L2 = 1 se l'abitazione principale del richiedente è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;

L3 = 0.5 se il richiedente risiede in regione Lombardia *da un periodo*  $\geq 10$  anni, 0 altrimenti;

L4 = 0.5 se sono presenti in famiglia donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti;

L5 = (1, 2, 3) per un numero di componenti nel nucleo familiare con *disabilità media o grave* o non autosufficienza (ai sensi dell'Allegato 3 del Dpcm 159/2013) pari a 1, 2, 3 o più nel nucleo familiare, 0 altrimenti.

In questo caso, applicando la formula, il contributo FFL ottenibile va da un minimo di 50 euro a un massimo di 800 euro.

Fino ad ora le misure regionali associate al FFL, nella sua applicazione corrente, sono dunque quelle riassunte in tabella.

**Fig. 1 - Quadro riassuntivo delle misure a cui è stato applicato il FFL**

Misura di politica sociale con FFL	Tipologia di contributo erogato	Anno	Dotazione misura	Risorse dedicate FFL	Calcolo contributo aggiuntivo
Bonus Assistenti familiari	Contributo per le prestazioni di assistenti familiari qualificati e regolarmente assunti	2018	2.100.000	1.500.000	C.base#0,25#FFL
Dote infanzia (due linee di intervento: Bonus Camerette e Bonus Servizi)	Servizi a supporto della genitorialità e contributi a rimborso per acquisto di arredi per i figli	2019	15.000.000	1,5 milioni	C.base#0,2#FFL
Pacchetto Famiglia	Contributo per mutuo prima casa o strumentazione informatica per DAD	2020	21.000.000	1,5 milioni	C.base#0,2#FFL
Protezione Famiglia	Contributo una tantum	2021	28.000.000	4,4 milioni	C.base#0,2#FFL

<sup>30</sup> Decreto 4638/2021 Avviso per l'attuazione della misura "Bando Protezione Famiglia Emergenza Covid19" di cui alla dgr 4469/2021 e applicazione del fattore famiglia

## 4. Pacchetto Famiglia e FFL: un'analisi dei dati di attuazione

Il Pacchetto Famiglia è una misura pensata nella fase di emergenza legata alla diffusione del Covid19, allo scopo di dare un sostegno economico a famiglie con figli, particolarmente toccate dalla pandemia, che vivono situazioni di temporanea difficoltà lavorativa o familiare.

La Banca d'Italia per quel periodo ha condotto una indagine campionaria<sup>31</sup> circa gli effetti della crisi sui bilanci familiari, dalla quale emerge che per la metà delle famiglie italiane il reddito ha subito una diminuzione a seguito delle misure di contenimento dell'epidemia: per circa il 18% delle famiglie la diminuzione varia fra il 25 e il 50%, per un altro 15% la diminuzione supera il 50%. In particolare risultano colpiti lavoratori autonomi e a tempo determinato, fra cui oltre la metà dichiara di avere liquidità per coprire soltanto le spese essenziali per meno di tre mesi.

Regione Lombardia decide di sostenere queste famiglie, con un contributo straordinario per il pagamento del mutuo per l'abitazione o per l'acquisto di strumentazione informatica per la didattica dei figli. A marzo 2020 la sospensione del cosiddetto "Bonus cameretta" (nell'ambito della Dote Infanzia) va a favore dell'adozione di una misura denominata Pacchetto Famiglia. Lo stanziamento è di 16,5 milioni, di cui 7 derivanti dalle risorse già stanziate per la "Dote Infanzia" e ulteriori 8 dal bilancio regionale 2020. A ciò si aggiunge lo stanziamento di 1,5 milioni di euro riservati all'applicazione del FFL. Successivamente le risorse dedicate a questa misura sono state integrate, fino ad una dotazione complessiva di 22,5 milioni di euro<sup>32</sup>, per soddisfare le numerose domande (oltre 46 mila) pervenute nell'arco di una sola settimana di apertura del bando (4-11 maggio 2020).

Il Pacchetto Famiglia si rivolge a nuclei familiari residenti in Lombardia con almeno un figlio al di sotto di 16 anni, che rientrano in una delle seguenti condizioni di difficoltà economica legate alla situazione lavorativa del richiedente: (a) lavoratore dipendente, che ha subito una riduzione della retribuzione lorda  $\geq 20\%$  rispetto a gennaio 2020, oppure (b) libero professionista o lavoratore autonomo che ha registrato una riduzione media giornaliera del fatturato in un trimestre del 33% (rispetto all'ultimo trim. 2019). Fra le situazioni tenute in considerazione anche la scomparsa di un componente del nucleo per Covid19.

La valutazione della condizione economica familiare tramite l'ISEE è richiesta, in questo caso, come requisito per poter ricevere o meno il contributo, e non per produrre una graduatoria. La soglia ISEE è fissata a 30.000 euro<sup>33</sup>, al di sotto di questa soglia tutte le domande accedono al beneficio. Il FFL, come nei casi precedenti, non interviene per modificare la prestazione erogabile, ma per determinare se e a quanto ammonta un eventuale contributo aggiuntivo.

Il bando<sup>34</sup> per il Pacchetto Famiglia prevede due tipologie di contributo, non cumulabili, in relazione alla presenza dei seguenti tipi di spesa e di aggravio per il bilancio familiare.

- A. Mutuo per la prima casa: il contributo ha importo fisso di 500 euro, per nuclei con figli minori di 16 anni.
- B. E-learning (acquisto pc o tablet): il contributo ha importo pari all'80% delle spese sostenute per l'acquisto, per un massimo di 500 euro, per nuclei con figli fra 6 e 16 anni.

La procedura di accoglimento delle domande è a sportello, tramite modulo on line, da presentare entro la finestra di apertura del bando. Per fare domanda occorre allegare quietanza di pagamento della rata del mutuo o fattura/ricevuta di acquisto di un pc o tablet, oltre alla attestazione ISEE. Per ottenere il contributo aggiuntivo per il FFL occorre farne richiesta e fornire alcune ulteriori informazioni tramite

---

<sup>31</sup> Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020, IV edizione, Banca d'Italia. Si veda Neri, Zanichelli, 2020.

<sup>32</sup> Dgr 3194/2020.

<sup>33</sup> Il richiedente deve allegare l'attestazione ISEE ordinario o corrente con valore inferiore o uguale a 30.000 euro; è considerato valido anche l'ISEE 2019.

<sup>34</sup> Dduo 4664 del 17 aprile 2020 (all. A), ripubblicato con dduo 4749 del 21 aprile 2020 con alcune precisazioni.

autocertificazione. A questo punto il punteggio FFL e l'importo della quota aggiuntiva vengono calcolati in automatico sulla base di tali informazioni.

Il FFL è stato concepito come strumento per determinare l'accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie, *che agevoli in particolare le famiglie con elevati carichi di cura*. Posto questo obiettivo ci si può chiedere se effettivamente nel caso del Pacchetto Famiglia l'applicazione del FFL abbia determinato tale esito.

La Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale della Giunta regionale ha fornito i dati sull'attuazione del Pacchetto Famiglia, aggiornati a dicembre 2021, a istruttoria conclusa: sono 46.278 le domande ricevute per un totale che sfiora i 30 milioni di euro complessivamente richiesti; tra queste 8.050 (17% del totale) sono state respinte e 38.328 ammesse per un totale di quasi 20 milioni di euro concessi (Tabella 1).

**Tab. 1 - Numero di domande per il Pacchetto Famiglia**

Domande	V.A.	Perc.	Richiesti (€)	Concessi (€)
Ammesse	38.328	83%	24.305.132	19.619.621
Non ammesse	8.050	17%	4.759.738	-
Totale	46.378	100%	29.064.870	19.619.621

La misura prevede il coinvolgimento degli Ambiti territoriali per mezzo dei Comuni capofila per istruire e validare le domande presentate e poi liquidare i contributi. L'istruttoria è volta a verificare la correttezza delle modalità di presentazione della domanda e la sua completezza, la presenza dei requisiti di ammissione e dei documenti allegati.

Il tasso di ammissione medio è dell'83%, grossomodo costante tra i 90 Ambiti, con rare eccezioni<sup>35</sup>.

L'assegnazione del contributo base avviene sulla base dei requisiti di ingresso (residenza, diminuzione del reddito, figlio a carico, ISEE) che, se soddisfatti, determinano l'ammissione<sup>36</sup>. Tra gli ammessi viene verificato il punteggio del FFL, per chi ne ha fatto domanda (34.378), secondo i seguenti criteri:

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

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.

La formula applicata per determinare il contributo è quella già utilizzata:

$$\text{Contributo FFL} = \text{Contributo base} * 0,2 * \text{FFL}$$

La Tabella 2 riporta la ripartizione delle domande per tipologia di contributo, dove la quota parte a valere sul FFL delle risorse concesse è pari a 1,5 milioni di euro, come da stanziamento previsto. Fra i nuclei familiari richiedenti 12.000 non hanno fatto domanda di FFL. Si nota che il tasso di concessione (risorse concesse/risorse richieste) è alto per i contributi base (83%) e si riduce per i contributi FFL (21%). La differenza si ripete sull'entità dei singoli benefici, dove il contributo base vale mediamente 475 euro e il contributo FFL 209 (Tab. 3). Nel primo caso la media si avvicina al valore massimo osservato, mentre nel secondo è più vicina al valore minimo.

<sup>35</sup> Si segnalano scostamenti sensibili per: Arcisate (55%), Chiavenna (55%), Dongo (69%), Luino (67%), Menaggio (58%), Tradate (65%).

<sup>36</sup> Le variabili con i requisiti di ammissione, tra cui il valore ISEE, non sono tutte presenti nella base dati.

**Tab. 2 - Domande ammesse per tipologia di contributo**

	Domande	Ammesse	Tasso Ammissione	Richiesti (€)	Concessi (€)	Tasso Concessione
Contributo Base	46.378	38.328	83%	21.752.752	18.120.497	83%
Contributo FFL	34.378	7.165	21%	7.311.521	1.499.124	21%
Totale	46.378	38.328	83%	29.064.273	19.619.621	67%

**Tab. 3 - Contributi medi**

	Media (€)	Min (€)	Max (€)
Contributo Base	475	16	500
Contributo FFL	209	14	900

La maggior parte delle domande ammesse si concentra sui mutui sulla casa, circa 29.000 pari al 75% del totale, per un ammontare complessivo di quasi 15 milioni di euro, contro i 3,6 milioni dell'e-learning (Tabella 4). Per le regole definite dal bando i contributi base concessi sono mediamente di importo minore per l'e-learning (389€) rispetto ai mutui (500€), per i quali è previsto un importo fisso.

**Tab. 4 - Contributo base per tipologia**

	N Ammesse	Concessi (€)	Media (€)	Min (€)	Max (€)
E-learning	9.359	3.636.497	389	16	500
Mutuo	28.969	14.484.000	500	500	500
Totale	38.328	18.120.497	473	16	500

Uno scenario analogo vale per la ripartizione delle quote FFL (Tabella 5): la maggior parte sono state associate al contributo per il mutuo, ma valgono in media in entrambi i casi circa 200 euro.

**Tab. 5 - Quota FFL per tipologia di contributo base**

	N Ammesse	Concessi (€)	Media (€)	Min (€)	Max (€)
FFL E-learning	1.475	326.424	221	14	900
FFL Mutuo	5.690	1.172.700	206	100	800
Totale	7.165	1.499.124	209	14	900

La Tabella 6 mostra la distribuzione delle due quote per le rispettive classi di ampiezza: il contributo base oscilla tra 400 e 500€ (89% dei casi), mentre il contributo FFL si colloca prevalentemente tra 100 e 200€ (51%) e fra 0 e 100 (24%). Dunque, nel primo caso quasi tutti ottengono il massimo, mentre nel secondo l'importo è variabile e decisamente più vicino alla soglia minima. La quota aggiuntiva di contributo FFL per una esigua minoranza dei casi (1,33%) ha un importo pari o superiore al contributo base massimo ottenibile.

La differenza negli importi tra le due quote si spiega principalmente con i criteri di assegnazione: per la quota base, una volta ammesse, le domande ricevono importi pressoché pari alle richieste; per la quota FFL invece gli importi sono determinati sulla base del punteggio FFL totalizzato, che agisce come un moltiplicatore.

**Tab. 6 - Distribuzione dei contributi assegnati in classi**

Classi	Contributo Base				Contributo FFL			
	N	Perc.	Tot. (€)	Perc.	N	Perc.	Tot. (€)	Perc.
0-100€	184	0,48%	14.371	0,08%	1.730	24,15%	167.723	11,19%
100-200€	850	2,22%	139.672	0,77%	3.630	50,66%	708.252	47,24%
200-300€	1.226	3,20%	306.733	1,69%	1.342	18,73%	395.506	26,38%
300-400€	2.089	5,45%	748.235	4,13%	173	2,41%	67.264	4,49%
400-500€	33.981	88,65%	16.912.486	93,33%	195	2,72%	96.433	6,43%
500-900€	-	-	-	-	95	1,33%	63.946	4,27%
Totale	38.330	100 %	18.121.497	100 %	7.165	100 %	1.499.124	100 %

La Tabella 7 mostra la distribuzione dei punteggi FFL, con il dettaglio pre e post istruttoria: osservando i valori percentuali si nota innanzitutto che la fase istruttoria non modifica lo scenario in modo sostanziale; infatti, le classi di punteggio restano invariate, fatta eccezione per chi ottiene punteggio 0, che aumenta di oltre 3 punti percentuali. I punteggi totalizzati per il FFL si concentrano sul valore 2 (45%) e per la maggior parte dei casi (86%) non superano i 3 punti.

**Tab. 7 - Distribuzione dei punteggi FFL pre e post istruttoria**

Punteggio	Pre istruttoria		Post istruttoria	
	N	Perc.	N	Perc.
0	186	0,54%	1.401	4,08%
1	7.310	21,26%	6.981	20,31%
2	15.941	46,37%	15.348	44,64%
3	7.579	22,05%	7.370	21,44%
4	1.085	3,16%	1.060	3,08%
5	1.470	4,28%	1.437	4,18%
6	273	0,79%	270	0,79%
7	442	1,29%	424	1,23%
8	82	0,24%	77	0,22%
9	10	0,03%	10	0,03%
Totale	34.378	100,00%	34.378	100,00%

Ciò che cambia vistosamente dopo la fase istruttoria è la effettiva concessione della quota FFL. La Tabella 8 mostra la distribuzione dei punteggi divisi tra le domande ammesse e le domande non ammesse al finanziamento: a punteggio 0 (oltre alle 12.000 che non avevano fatto richiesta di FFL) si trovano 1.401 domande che ottengono punteggio in un unico parametro (parametro L1=0) perché hanno un solo figlio e non ricevono il contributo aggiuntivo. Fra le domande che ottengono un punteggio uguale o maggiore di 1 la maggior parte non viene accolta (mediamente circa l'80%)<sup>37</sup>, indipendentemente dal punteggio totalizzato, per superamento della disponibilità di risorse. Dunque si evidenzia che per tutte le classi di punteggio il tasso di ammissione è compreso tra il 10 e il 23%.

<sup>37</sup> Il criterio di assegnazione per il contributo FFL (a parità di punteggio) non è presente nella base dati (dovrebbe essere l'ordine di presentazione della domanda), dunque non può essere verificato.

**Tab. 8 - Distribuzione del FFL per punteggio (ammessi e non ammessi)**

Punteggio	Ammessi	Perc.	Non ammessi	Perc.	Totale	Perc.
0	-	0,00%	1.401	100,00%	1.401	100,00%
1	1.630	23,35%	5.351	76,65%	6.981	100,00%
2	3.614	23,55%	11.734	76,45%	15.348	100,00%
3	1.416	19,21%	5.954	80,79%	7.370	100,00%
4	167	15,75%	893	84,25%	1.060	100,00%
5	225	15,66%	1.212	84,34%	1.437	100,00%
6	39	14,44%	231	85,56%	270	100,00%
7	59	13,92%	365	86,08%	424	100,00%
8	14	18,18%	63	81,82%	77	100,00%
9	1	10,00%	9	90,00%	10	100,00%
Totale	7.165	17,12%	27.213	82,88%	34.378	100,00%

Dalla distribuzione degli ammessi (Tab. 9) si nota che **la quasi totalità dei contributi per il FFL è andata a nuclei familiari con i punteggi più bassi**: su 7.165 ben 6.660 (92%) vanno a nuclei con punteggio compreso tra 1 e 3.

A questo proposito è utile ricordare che il punteggio FFL viene costruito (vedi formula) in base ai seguenti 4 “indicatori”: (L1) numero dei figli del nucleo familiare, (L2) residenza in Lombardia da almeno 5 anni, (L3) presenza di anziani (over 65) o donne in gravidanza, (L4) numero di componenti con disabilità (o non autosufficienti). La Tabella 9 mostra la distribuzione delle famiglie che hanno ottenuto la quota di FFL, raggruppata per i quattro indicatori: la colonna L1 indica che 5.612 famiglie finanziate (78%) hanno fino a due figli; L2 indica che 7.095 (99%) famiglie finanziate risiedono in Lombardia da più di 5 anni; L3 indica che 6.842 (95%) famiglie finanziate non comprende anziani o donne in gravidanza; L4 indica che 6.593 (92%) famiglie finanziate non ha invalidi a carico. Si nota che le caratteristiche dei nuclei familiari descritte dagli indicatori non sono mutualmente esclusive, per esempio un nucleo può ricadere in tutti e quattro, oppure in due soltanto, dunque ai fini della rappresentazione grafica per ogni indicatore si riportano le famiglie che possiedono tale requisito.

La tabella evidenzia chiaramente che per ciascun indicatore la quota di nuclei con situazioni di carico maggiore è sottorappresentata. Questo si nota sia nel caso del numero di figli a carico (dove soltanto il 22% ne ha più di 2), sia nel caso della presenza di anziani o gravidanze (5%), sia ancora nel caso della presenza di disabili (8%). Di lettura diversa è il solo indicatore L2, dove la quasi totalità dei beneficiari è residente in Lombardia da oltre 5 anni, aspetto che non può essere associato ad un maggiore carico gravante sul nucleo familiare.

**Tab. 9 - Distribuzione dei contributi FFL assegnati per indicatore di bisogno**

Indicatore	L1 Figli			L2 Residenza			L3 Gravidanze/anziani			L4 Disabili		
	Fino a due	Tre o più	Tot	<5 anni	>5 anni	Tot	No	Sì	Tot	Zero	Uno o più	Tot
Totale	5.612	1.563	7.165	69	7.095	7.165	6.842	323	7.165	6.593	572	7.165
Perc	78%	22%	100%	1%	99%	100%	95%	5%	100%	92%	8%	100%

Dunque, se da un lato è chiara l'intenzione di individuare condizioni di bisogno e assegnare punteggi direttamente proporzionali all'intensità del bisogno espresso (punteggi alti derivano dal cumulo delle situazioni che vengono “premate” dal FFL), dall'altro **emerge un quadro in cui la maggior parte dei**



**contributi vengono assegnati alle famiglie con bisogni meno intensi** (tradotti in punteggi più bassi). Ciò avviene principalmente a causa dell'assegnazione a sportello, che premia in questo caso l'ordine di arrivo della domanda e non lo stato di necessità.

A scopo descrittivo è stato calcolato il contributo **FFL "teorico" (FFLT)**, applicando la formula contenuta nel bando:  $\text{Contributo base} * 0,2 * \text{Punteggio FFL}$ . Questa operazione ha valore puramente analitico ed è utile perché permette di osservare l'importo che ogni singola domanda avrebbe ottenuto se fosse stata finanziata<sup>38</sup>, in assenza di limiti alle risorse allocate. La tabella 10 riporta la distribuzione del FFLT in classi e mostra come oltre la metà delle richieste si colloca sotto i 200€ (76%) e che per rispondere a tutta la domanda espressa per il fattore famiglia la Regione avrebbe dovuto assegnare oltre 6 milioni di euro (a fronte di 1,5 milioni stanziati).

**Tab. 10 - Distribuzione del FFLT in classi**

Classi	N.	Perc.	Tot. (€)	Perc.
<100€	11.381	34,51%	641.754	10,60%
100-200€	13.595	41,23%	2.632.194	43,47%
200-300€	5.751	17,44%	1.683.779	27,80%
300-400€	877	2,66%	339.216	5,60%
400-500€	896	2,72%	441.570	7,29%
500-600€	182	0,55%	106.651	1,76%
600-700€	240	0,73%	166.291	2,75%
700-800€	47	0,14%	37.187	0,61%
800-900€	8	0,02%	7.152	0,12%
Totale	28.380	100,00%	6.055.794	100,00%

Se il FFLT rappresenta l'importo a cui ciascuna famiglia richiedente avrebbe teoricamente diritto, è **possibile costruire scenari alternativi utilizzando alcune simulazioni**. Per esempio è possibile osservare il risultato che si sarebbe ottenuto assegnando i contributi con **una graduatoria** basata sui punteggi FFL, a partire dai punteggi più alti e fino all'esaurimento delle risorse disponibili: con questo sistema sarebbero state finanziate 3.590 famiglie (circa la metà di quelle effettivamente finanziate) assegnando un contributo medio di 415€ (circa il doppio di quello effettivamente assegnato), ma sarebbero state coperte le famiglie con i punteggi maggiori (da 9 a 4).

In via alternativa, seguendo lo stesso principio, si può costruire uno scenario con **contributi mediamente ridotti**, a favore di un maggior numero di famiglie, dimezzando il moltiplicatore e modificando la formula di calcolo come segue:

*Contributo base \* 0,1 \* Punteggio FFL.*

In questo caso, dove a differenza del precedente si concede un importo minore ad un numero maggiore di beneficiari, sarebbero state finanziate 9.090 famiglie assegnando un contributo medio di 165€, e arrivando a coprire le famiglie con punteggi da 9 a 3 (e una parte di chi ha totalizzato 2).

In conclusione, dall'analisi dei dati sull'applicazione del FFL al Pacchetto Famiglia è possibile verificare che il fattore di correzione non incide sull'identificazione dei beneficiari, né sull'entità dei contributi spettanti, perché introduce soltanto criteri di addizionalità. **Il caso del Pacchetto Famiglia è perciò in linea con lo**

<sup>38</sup> Nella base dati disponibile questo importo è presente soltanto per le domande che hanno effettivamente ottenuto la quota FFL. E' possibile però ricostruire il FFLT applicando la formula di calcolo della quota aggiuntiva al punteggio ottenuto. Dal totale delle domande pervenute sono state considerate le ammesse (38.328); fra queste solo i casi in cui è stato richiesto il FFL ed è stato ottenuto un punteggio diverso da 0.

**scenario previsto, in cui l'applicazione del FFL produce conseguenze (una eventuale quota aggiuntiva) soltanto per coloro che avrebbero comunque ricevuto il contributo base.** Tuttavia il vincolo della disponibilità di risorse fa sì che il contributo aggiuntivo possa essere attribuito solo a una parte di essi. Si osserva dunque che tutte le domande ammesse (oltre 38.000 nuclei familiari) ricevono il contributo base (in media 473 euro per nucleo) a cui si aggiunge, soltanto per una minoranza (oltre 7.000 nuclei famigliari) il contributo FFL (in media 209 euro per nucleo).

Un'ulteriore considerazione riguarda il fatto che il fattore di correzione è indipendente dalla situazione del nucleo familiare fotografata dall'ISEE. **Il valore ISEE di ogni nucleo familiare che richiede il contributo non influenza il valore del contributo stesso o della quota aggiuntiva.** Infatti, il bando stabilisce solamente una soglia rispetto alla quale l'ISEE del nucleo familiare deve essere uguale o inferiore. I dati ISEE dei nuclei che hanno fatto domanda per il Pacchetto Famiglia non sono stati dunque registrati e risulterebbe oneroso valutare le eventuali differenze nei valori ISEE fra chi ha ottenuto il contributo FFL e chi non lo ha ottenuto.

In presenza di un criterio di assegnazione a sportello, si osserva che sono 7.165 nuclei a ricevere la quota FFL (a fronte di oltre 28.000 richiedenti ammissibili) in base all'ordine di presentazione della domanda e fino ad esaurimento delle risorse stanziare: in questo modo soltanto un quarto dei richiedenti con caratteristiche simili (7.165 su 28.380) ottengono una maggiorazione pari a circa la metà del contributo base (in media 209 euro in più) grazie alla quota FFL. Tuttavia, la gran parte delle risorse va a beneficio delle famiglie con i punteggi FFL più bassi, che rappresentano un minore grado di bisogno.

Utilizzando criteri di assegnazione alternativi (procedure a graduatoria anziché a sportello) sarebbe possibile, a parità di risorse disponibili (e senza modificare l'entità dei contributi base assegnati dal Pacchetto Famiglia), compensare le famiglie richiedenti in modo proporzionale al grado di bisogno espresso. Va osservato che la formazione di graduatorie potrebbe comportare oneri maggiori in sede attuativa, in primis dal punto di vista temporale, dato che il contributo aggiuntivo non potrebbe essere assegnato istantaneamente.

## 5. Logiche diverse per applicare i fattori di correzione all'ISEE

Sempre nell'ottica di offrire una lettura più esaustiva delle condizioni familiari e garantire criteri più equi di accesso o di contribuzione alla spesa per i servizi, oltre al FFL si sono sperimentate in Italia altre soluzioni. Tuttavia la logica con cui vengono applicati può essere sensibilmente differente. Nel caso del FFL l'applicazione non incide sull'esito della selezione dei beneficiari ma agisce integrando il beneficio degli aventi diritto. Nelle prime sperimentazioni la logica applicata è stata quella di garantire risorse aggiuntive a chi avrebbe comunque avuto accesso alle prestazioni perché al di sotto di un certo valore ISEE, utilizzato come soglia<sup>39</sup>, senza ulteriori correzioni.

In alcuni casi differenti i fattori vengono applicati con un'altra logica: si interviene a correzione dell'ISEE, da cui si ottiene una graduatoria realizzata in base al valore corretto. La correzione deriva dall'applicazione di un fattore famiglia. La conseguenza principale è che in questo modo si generano platee di beneficiari differenti da quella originale, ottenuta con l'ISEE. E dunque alcuni nuclei che sarebbero stati premiati dall'ISEE, possono venire esclusi a beneficio di altri.

L'introduzione di criteri più favorevoli per alcune tipologie familiari potrebbe anche determinare, in caso di assegnazioni di contributi, ad esempio, un ampliamento della platea degli aventi diritto, con conseguente

---

<sup>39</sup> La soglia di accesso ISEE utilizzata per le misure Pacchetto Famiglia, Protezione Famiglia è di 30.000 euro. Secondo quanto riporta lo studio Polis 2020 da una analisi sulla distribuzione dell'ISEE in Lombardia (dati EUSILC 2017-ISTAT e DSU-INPS) I nuclei familiari composti da coppie con figli sono circa il 29%. Più della metà delle famiglie composte da coppie con figli si collocano oltre i 30.000 euro ISEE.

aumento di domande e di risorse necessarie. Nel box seguente sono descritti alcuni esempi regionali di applicazione dei fattori di correzione.

La proposta di introduzione di un FF è stata avanzata in diverse regioni (da ultimo in Valle d'Aosta, Campania, Marche), a testimonianza dell'interesse diffuso a migliorare gli strumenti di means testing e l'equità nell'accesso a prestazioni sociali per le famiglie. Oltre alla Lombardia altre regioni hanno formalmente introdotto lo strumento all'interno del proprio ordinamento: l'Emilia-Romagna, il Piemonte, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia.

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 (dgr 156/2018). Attualmente un PDL denominato "Introduzione e definizione dei criteri applicativi del Fattore Famiglia emiliano-romagnolo" è all'attenzione delle commissioni competenti.

Il **Piemonte** ha istituito il FF attraverso una legge dedicata, sull'esempio della Lombardia, la l.r. 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 delle agevolazioni, la legge regionale valuta: (i) la presenza nel nucleo di persone con disabilità e di non autosufficienti<sup>23</sup>; (ii) la composizione, 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, 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. Il primo atto attuativo è stato l'istituzione dell'Osservatorio per l'attuazione del FF. (dgr 25 settembre 2020, n. 3-1985).

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. Di recente è stata avviata una sperimentazione a livello regionale di applicazione del FF ai servizi per l'infanzia

In **Friuli-Venezia Giulia** la l.r. 22/2021 *Disposizioni in materia di politiche della famiglia, di promozione dell'autonomia, dei giovani e delle pari opportunità*, ha previsto l'applicazione di un fattore famiglia nell'ambito delle politiche fiscali, per determinare agevolazioni di natura fiscale alle famiglie nel pagamento di tributi il cui gettito è integralmente attribuito alla Regione (art. 12).

Uno di questi che sembra agire in maniera diversa rispetto al FFL e di recentissima applicazione è il Fattore Famiglia della Regione Veneto<sup>40</sup> (FFV nel seguito), dove è stato approvato alla fine del 2021 l'avvio di una sperimentazione per l'accesso agevolato ai servizi alla prima infanzia. Il fattore famiglia in Veneto risultava essere uno strumento già in uso da parte di alcuni Comuni del territorio regionale, applicato per determinare le tariffe di accesso agli asili nido, al trasporto scolastico e agli impianti sportivi. Con la sperimentazione viene data attuazione ad una legge più ampia ed organica che punta a sostenere la famiglia nelle sue funzioni sociali. La legge prevede la definizione dei criteri e delle modalità attuative e degli ambiti di applicazione del Fattore Famiglia quali le prestazioni sociali dei comuni.

<sup>40</sup> Art. 3 della l.r. n. 20 del 28 maggio 2020, "Interventi a sostegno della famiglia e della natalità".

Il fattore famiglia veneto rispetto all'ISEE adotta scale di equivalenza più articolate, con l'obiettivo di cogliere in modo più preciso diverse dimensioni di bisogno familiare. In particolare:

- incrementa i pesi dei figli e considera anche la fascia di età di appartenenza e la presenza di gemelli;
- tiene in maggiore considerazione il peso della presenza di disabilità, valutandone anche il grado;
- considera maggiormente il caso di un genitore solo con figli;
- considera il caso di perdita di reddito derivante da problemi di lavoro;
- riconosce maggiore peso alla persona che vive da sola (per esempio il caso dei padri separati).

Il FFV viene presentato come una "rideterminazione dell'ISEE nazionale che opera sulla base di una differente scala di equivalenza"<sup>41</sup>.

Altri esempi di correzione dell'indicatore ISEE sono stati introdotti a livello comunale, come a Parma. Il Quoziente Parma (QP nel seguito) rappresenta la prima esperienza (2009) di correzione dell'ISEE, adottata allo scopo di rimodulare il sistema di tariffazione e di accesso ai servizi comunali partendo dalla constatazione che alcuni meccanismi di calcolo dell'ISEE, e in particolare la scala di equivalenza, rischiavano di penalizzare le famiglie numerose. La correzione interviene 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 e al crescere del punteggio, cresce lo sconto sulla tariffa e aumenta la probabilità di accesso ai servizi. Nel caso di erogazione di un contributo tramite graduatoria<sup>42</sup> 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" (con precedenza per il valore più basso). In questo caso ne deriva che la graduatoria ISEE e la graduatoria corretta con QP risultano differenti e ciò può determinare che l'accesso alle misure viene consentito anche a nuclei familiari che in base al solo calcolo dell'ISEE sarebbero rimasti esclusi<sup>43</sup>.

## 6. Conclusioni

Molti studiosi e osservatori considerano le politiche per la famiglia in Italia deboli o poco efficaci per sostenerne in modo equo i bisogni<sup>44</sup>. Uno degli argomenti è proprio la scarsa capacità di garantire un aiuto adeguato laddove è maggiore la necessità. Recentemente l'introduzione dell'Assegno Unico per i figli, con l'intenzione di razionalizzare e garantire maggior equità al sistema fiscale per le famiglie, ha riaperto il dibattito<sup>45</sup>. L'assegno si presenta come una unica misura di livello nazionale, che assegna un beneficio economico omogeneo secondo criteri di universalità e allo stesso tempo proporzionalità tenendo conto dell'indicatore ISEE.

Il PNRR in senso più ampio offre risorse per le misure a supporto delle famiglie, connesse al progetto di riforma del Family Act, un disegno di legge delega<sup>46</sup> che punta al potenziamento del welfare dedicato alle famiglie con figli<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Per maggiori dettagli si veda la Delibera della Giunta regionale del Veneto n. 1609 del 19 novembre 2021 Sperimentazione del "Fattore Famiglia" per l'accesso agevolato ai servizi alla prima infanzia, pubblicata sul BUR n. 160 del 30/11/2021.

<sup>42</sup> Il riferimento è alla misura Voucher di conciliazione per il servizio Tagesmutter e al bando comunale pubblicato a ottobre 2010.

<sup>43</sup> Missione valutativa Le politiche per la famiglia in Lombardia n.25/2020.

<sup>44</sup> Da ultimi A. Rosina (a cura di), 2021, C. Saraceno 2020.

<sup>45</sup> Fra i contributi più recenti D. Pacifico 2021, F. Figari, C. Fiorio 2021, M. Baldini, L. Lusignoli 2021.

<sup>46</sup> Nel giugno 2020 il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. "Deleghe al governo per l'adozione dell'assegno universale e l'introduzione di misure a sostegno della famiglia" (anche detto Family Act). Il ddl impegna il Governo a:

a) istituire un assegno universale mensile per ogni figlio a carico fino all'età adulta, senza limiti di età per i figli con disabilità; b) rafforzare delle politiche di sostegno alle famiglie per le spese educative e scolastiche, e per le attività sportive e culturali; c) riformare i congedi parentali; d) introdurre incentivi al lavoro femminile, e) promuovere autonomia finanziaria dei giovani under 35 con un sostegno per le spese universitarie e per l'affitto della prima casa. Per quanto riguarda in particolare l'assegno unico, da

In questo periodo una osservazione approfondita del funzionamento del fattore famiglia lombardo appare estremamente attuale.

Il fattore famiglia lombardo, che rientra fra le politiche per la famiglia di Regione Lombardia, è stato adottato come strumento di riequilibrio che intende garantire benefici aggiuntivi rispetto a quelli concessi attraverso altre misure di sostegno specifiche, per compensare situazioni legate a maggiori carichi di cura e oneri che la legge istitutiva riconosce meritevoli di maggiore tutela. Le scelte sulle modalità di applicazione dello strumento risultano tuttavia cruciali per poter determinare questo esito.

Dalla sua adozione nel 2017 è stato applicato -in maniera sperimentale- ad interventi di welfare rivolti alle famiglie che prevedevano la concessione di contributi economici. I requisiti di accesso e le condizioni stabilite di volta in volta dai bandi hanno delimitato la platea dei potenziali beneficiari anche del FFL.

L'algoritmo di calcolo del FFL ha consentito di modulare la quota aggiuntiva del contributo, senza modificare gli esiti della selezione dei nuclei familiari che avevano avuto accesso al beneficio.

Per verificare se il FFL ha garantito una maggiore equità fra famiglie di diversa composizione e situazione familiare perseguendo gli obiettivi per i quali è stato introdotto occorrerebbe un'analisi di attuazione per ogni singolo caso di applicazione. I risultati di questo approfondimento non sono generalizzabili. La disponibilità di basi dati informatizzate e molto puntuali consentono fortunatamente di poter osservare vari contesti applicativi e di poter disporre di maggiori argomentazioni empiriche per valutarne l'estensione o per aggiustare il tiro.

Nel caso esaminato del Pacchetto Famiglia, il FFL è rimasto neutrale rispetto alla individuazione dei beneficiari e fra questi ha permesso di individuare i nuclei familiari a cui accordare condizioni migliorative, attraverso una serie di parametri che fanno riferimento a situazioni di aggravio familiare e a criteri di priorità (quale l'anzianità di residenza in Regione), fra quelli previsti dalla legge regionale.

Tuttavia, dato l'ammontare fisso e limitato di risorse, non tutti i nuclei aventi diritto, e a parità di condizioni, hanno potuto beneficiarne.

Dato il vincolo di risorse per sostenere maggiormente famiglie con elevati carichi di cura o fragilità (presenza di anziani o disabili non autosufficienti, di numerosi figli o donne in gravidanza) si potrebbero privilegiare parametri più coerenti. Oppure attribuire agli stessi parametri pesi differenti: nel caso del Pacchetto Famiglia, salta all'occhio il parametro legato alla residenza in Regione da più di 5 anni, equiparato nel peso e nella funzione alla presenza di un componente non autosufficiente.

In aggiunta, la procedura a sportello adottata, se da una parte ha inteso garantire tempi rapidi nell'erogazione dei contributi in aiuto alle famiglie in difficoltà, dall'altra non ha permesso di effettuare una comparazione delle diverse situazioni familiari. Cosa che avrebbe consentito, ad esempio, di attribuire le risorse a partire dai punteggi FFL più elevati, favorendo le situazioni di maggiore bisogno. Inoltre, soprattutto nei casi di risorse limitate, una graduatoria a punteggio darebbe modo di favorire le situazioni di maggior carico familiare anche nell'ammissione al contributo aggiuntivo, e non solo nella sua quantificazione, generando potenzialmente esiti più aderenti agli obiettivi dichiarati.

---

adottare entro 12 mesi, il criterio è assicurare l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione di indicatori della situazione economica equivalente (Isee), tenendo anche conto del numero dei figli a carico.

<sup>47</sup> La legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 339, legge n. 160 del 2019) ha istituito il "Fondo assegno universale servizi alla famiglia". Dal 2021, nel Fondo, confluiscono le risorse dedicate all'erogazione dell'assegno di natalità (c.d. bonus bebè) e del Bonus asilo nido. Il Fondo è stato istituito con una dotazione inizialmente pari a 1.044 milioni di euro per il 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. La legge di bilancio 2021 ha incrementato il Fondo di 3.012,1 milioni di euro. Per gli anni successivi, la manovra di bilancio 2021 ha inoltre destinato all'assegno universale e servizi alla famiglia una quota di risorse del Fondo per l'attuazione della delega fiscale, comprese tra un minimo di 5.000 e un massimo di 6.000 milioni (art. 1, c. 2 della legge n. 178 del 2020).



## Riferimenti bibliografici

Associazione nazionale famiglie numerose, *Nuovo ISEE, chi ci guadagna e chi ci rimette*, marzo 2014  
[www.famglienumerose.org/nuovo-isee-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-rimette/](http://www.famglienumerose.org/nuovo-isee-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-rimette/)

Baldini M., Giannini S. e Pellegrino S., *Dieci anni dopo: Irpef e assegno unico per i figli*, in Lavoce.info, 16 dicembre 2021  
[www.lavoce.info/archives/91609/dieci-anni-dopo-irpef-e-assegno-unico-per-i-figli/](http://www.lavoce.info/archives/91609/dieci-anni-dopo-irpef-e-assegno-unico-per-i-figli/)

Baldini M. e Lusignoli L., *Nuovo assegno per i figli: Isee da maneggiare con cura*, in Lavoce.info, 7 luglio 2021  
[www.lavoce.info/archives/88342/nuovo-assegno-per-i-figli-isee-da-maneggiare-con-cura/](http://www.lavoce.info/archives/88342/nuovo-assegno-per-i-figli-isee-da-maneggiare-con-cura/)

Baldini M. e Pavolini E., *Casa o famiglia? Quanto conta il welfare fiscale in Italia*, Lavoce.info, 22 dicembre 2020  
[www.lavoce.info/archives/71463/casa-o-famiglia-quanto-counta-il-welfare-fiscale-in-italia/](http://www.lavoce.info/archives/71463/casa-o-famiglia-quanto-counta-il-welfare-fiscale-in-italia/)

Baldini M. e Scarchilli G., *I trasferimenti monetari alle famiglie e la pandemia Covid-19*, in Politiche Sociali, n. 3/2021

Consiglio regionale della Lombardia, Missione valutativa *Le politiche per la famiglia*, n. 25/2020  
[www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/istituzione/comitato-paritetico-di-controllo-e-valutazione/missioni-valutative/](http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/istituzione/comitato-paritetico-di-controllo-e-valutazione/missioni-valutative/)

F. Figari F. e Fiorio C., *Assegno unico per i figli: qualche dubbio sull'equità*, in Lavoce.info, 23 novembre 2021  
[www.lavoce.info/archives/91131/assegno-unico-per-i-figli-qualche-dubbio-sullequita/](http://www.lavoce.info/archives/91131/assegno-unico-per-i-figli-qualche-dubbio-sullequita/)

Guidetti C., *Sostegni alle famiglie in emergenza: regioni a confronto*, in Lombardia sociale, 30 aprile 2021  
[www.lombardiasociale.it/2021/04/30/sostegni-alle-famiglie-in-emergenza-regioni-a-confronto/](http://www.lombardiasociale.it/2021/04/30/sostegni-alle-famiglie-in-emergenza-regioni-a-confronto/)

Guidetti C., *In risposta alla crisi: ancora risorse per contributi una tantum*, Lombardia Sociale, 7 aprile 2021  
[www.lombardiasociale.it/2021/04/07/in-risposta-alla-crisi-ancora-risorse-per-contributi-una-tantum/](http://www.lombardiasociale.it/2021/04/07/in-risposta-alla-crisi-ancora-risorse-per-contributi-una-tantum/)

Guidetti C. e Ghetti V., *Sostegni alle famiglie: non cambia la strategia regionale*, Lombardia Sociale, 17 dicembre 2020  
[www.lombardiasociale.it/2020/12/17/sostegni-alle-famiglie-in-emergenza-non-cambia-la-strategia-regionale/](http://www.lombardiasociale.it/2020/12/17/sostegni-alle-famiglie-in-emergenza-non-cambia-la-strategia-regionale/)

INPS, *XIX Rapporto annuale*, L'INPS al servizio del paese, 2020

Kidd S., Gelders B. e Bailey D., *Athias Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism*, ESS – Working Paper No. 56, International Labour Office, Social Protection Dept., 2017

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto ISEE 2020. Monitoraggio relativo all'anno 2020*, febbraio 2022  
[www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Disponibile-il-nuovo-Rapporto-di-monitoraggio-ISEE.aspx](http://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Disponibile-il-nuovo-Rapporto-di-monitoraggio-ISEE.aspx)

Motta M. e Caffer S., *ISEE 2020: meglio o peggio?*, Welforum, 17 marzo 2020  
[welforum.it/isee-2020-meglio-o-peggio/](http://welforum.it/isee-2020-meglio-o-peggio/)

Neri A. e Zanichelli F., *Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, Banca d'Italia, Note Covid19, giugno 2020

Pacifico D., *Assegno unico per i figli: molti guadagnano, pochi perdono*, in Lavoce.info, 2 dicembre 2021  
[www.lavoce.info/archives/91310/assegno-unico-per-i-figli-molti-guadagnano-pochi-perdono/](http://www.lavoce.info/archives/91310/assegno-unico-per-i-figli-molti-guadagnano-pochi-perdono/)

Pesaresi F., *Il Fattore Famiglia e l'ISEE*, 2020  
[francopesaresi.blogspot.com/2020/09/il-fattore-famiglia-e-lisee.html](http://francopesaresi.blogspot.com/2020/09/il-fattore-famiglia-e-lisee.html)

Polis-Lombardia, *Studi nell'ambito dell'implementazione del fattore famiglia lombardo di cui alla legge regionale n. 10/2017. Analisi e valutazione delle iniziative già in corso e definizione dell'algoritmo e delle aree di applicazione possibili*, Rapporto finale, maggio 2020  
[www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/190706SOC-fattore-famiglia](http://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/190706SOC-fattore-famiglia)

Regione Lombardia, *Relazione annuale prevista dall'art. 5 della l.r. 10/2017 Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie – Istituzione del fattore famiglia lombardo*, approvata con dgr XI/4301 del 15 febbraio 2021

Rosina A. (a cura di), *L'assegno unico e universale per i figli: una novità italiana e il contesto europeo*, e-book, Ass. Neodemos, 2021  
[www.neodemos.info/2021/09/10/lassegno-unico-e-universale-per-i-figli-un-e-book-sulla-novita-italiana-e-il-contesto-europeo/](http://www.neodemos.info/2021/09/10/lassegno-unico-e-universale-per-i-figli-un-e-book-sulla-novita-italiana-e-il-contesto-europeo/)

Saraceno C., *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, Politiche sociali n. 1, 2020

Servizio Studi Camera dei Deputati, *Le misure a sostegno della famiglia e i fondi per le politiche sociali*, 20 dicembre 2021  
[www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104752.pdf?\\_1642515553832](http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104752.pdf?_1642515553832)

Servizio Studi Camera dei Deputati, *Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*, 22 novembre 2021  
[www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1287756.pdf?\\_1642598191323](http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1287756.pdf?_1642598191323)

Toso S., *Ecco il nuovo ISEE*, Lavoce.info, 29 agosto 2012  
[www.lavoce.info/?s=Ecco+il+nuovo+ISEE](http://www.lavoce.info/?s=Ecco+il+nuovo+ISEE)

Van Oorschot W. J. H., *Targeting welfare. On the Functions and Dysfunctions of Means-testing in Social Policy*, WORC Paper, Tilburg University, 1999



## Nota metodologica

Alla base dati ricevuta sono stata applicate le seguenti modifiche:

\*\ Eliminate le variabili anagrafiche non utili all'analisi

\*\ Correzione manuale dati anomali dove presenti:

- "5 o più" = 5

- "Monza e Brianza" = "Monza"

- celle vuote = 0

- true = "sì"

- false = "no"

Tab. 1 - La domanda n. 1972051 risulta Non Ammessa, ma ha un contributo FFL pari a 162,54€ e un contributo BASE pari a 203,18€ e per un totale di 365,72€.

Tab. 3 - La domanda n. 1974022 ha un contributo FFL pari a 0,96€, con Punteggio FFL=6 e contributo BASE pari a 135,20€, per un totale di 136,16€.

Ai fini dell'analisi sono state create le seguenti variabili:

REV\_ContributoFFLAmmesso = IST\_ContributoFFLAmmesso + correzione decimali

REV\_ContributoTotaleAmmesso = ISTR\_ContributoBaseAmmesso + REV\_ContributoFFLAmmesso

AMMESSE: 1 se Macrostatato = "Ammesso e Finanziato" altrimenti 0

TIPOLOGIA: E se "ADE\_TipologiaContributo" = "e-learning", M se ADE\_TipologiaContributo = "mutui prima casa"

BASE\_richiesto: ADE\_ContributoBaseRichiesto

BASE\_ammesso: ISTR\_ContributoBaseAmmesso

BASE\_ammesso\_CLASSI: BASE\_ammesso in classi (0, 100, 200, 300, 400, 500)

BASE\_diff: BASE\_richiesto - BASE\_ammesso

FFL: 1 se REV\_ContributoFFLAmmesso > 0, 0 altrimenti

FFL\_richiesto: ADE\_ContributoFFLRichiesto

FFL\_diff: ADE\_ContributoFFLRichiesto - REV\_ContributoFFLAmmesso

FFL\_ammesso: REV\_ContributoFFLAmmesso

FFL\_ammesso\_CLASSI: FFL\_ammesso in classi (0, 100, 200, 300, 400, 500, 600, 700, 800, 900)

FFL\_diritto: 1 se ISTR\_PunteggioTotaleFFL >0

FFL\_punteggio: ISTR\_PunteggioTotaleFFL

FFL\_teorico: BASE\_ammesso\*0,2\* FFL\_punteggio

FFL\_teorico\_CLASSI: FFL\_teorico in classi (0, 100, 200, 300, 400, 500, 600, 700, 800, 900)

FFL\_ammesso\_teorico\_DIFF: FFL\_ammesso - FFL\_teorico

FFL\_ammesso\_teorico\_DIFF\_CLASSI: FFL\_ammesso\_teorico\_DIFF in classi (-1000, -900, -800, -700, -600, -500, -400, -300, -200, -100, 0, 100)

TOT\_richiesto: REV\_ContributoTotaleRichiesto

TOT\_ammesso: REV\_ContributoFFLAmmesso



