

Allegato A)

CLAUSOLA VALUTATIVA

FATTORE FAMIGLIA LOMBARDO

Regione Lombardia, così come disposto dalla legge regionale n. 10 del 27 marzo 2017 “Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie – Istituzione del Fattore Famiglia Lombardo”, ha istituito il Fattore Famiglia Lombardo (FFL), quale strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consente alle famiglie di accedere alle prestazioni erogate dall’amministrazione pubblica. Il Fattore Famiglia Lombardo è un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che garantisce condizioni migliorative alle famiglie che accedono ai servizi pubblici.

L’intento nell’introduzione del Fattore Famiglia Lombardo è stato quello di garantire condizioni migliorative nel riconoscimento di quelle premialità relative alle condizioni delle famiglie nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2013, n. 159 “Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)”.

L’ articolo 5, comma 2, della l.r. n. 10/2017 reca disposizioni con riferimento alla clausola valutativa che prevede che la Giunta regionale restituisca al Consiglio regionale una relazione annuale con informazioni e aggiornamenti circa l’attuazione della legge ed eventuali criticità emerse nel corso della sua attuazione, oltre ad un aggiornamento dell’attività svolta dall'Osservatorio sull’attuazione del fattore famiglia lombardo.

Art. 5, comma 1, della l.r. n. 10/2017

Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti nell'agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, nonché nel tutelare la famiglia attraverso adeguate politiche sociali, economiche e fiscali.

La necessità di Regione Lombardia di dotarsi di uno strumento che potesse meglio valutare la situazione economica dei nuclei familiari si è venuta affermandosi nel tempo a partire dall’approvazione dell’ISEE nel 1998.

Alcuni elementi di criticità nella strutturazione dell’indicatore nazionale erano emersi a causa dei **dubbi** circa l’effettiva capacità **dell’ISEE di fornire una “fotografia” accurata ed esaustiva della situazione economica effettivamente corrispondente a quella dei nuclei familiari analizzati, anche in rapporto agli effettivi carichi di cura familiare presenti al loro interno.**

Diversi studi hanno dimostrato che l’efficienza dello strumento nell’identificare coloro che sono in effettivo stato di bisogno dipende in modo critico dalle informazioni che sono disponibili per le famiglie e dal peso che viene attribuito alle caratteristiche familiari che descrivono situazioni di fragilità.

Il Fattore Famiglia Lombardo non nasce come strumento fiscale, ma come strumento per la determinazione dell’accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie che agevoli in particolare le famiglie con **elevati carichi di cura.**

Gli obiettivi di fondo che hanno caratterizzato il FFL sono stati:

il riconoscimento del ruolo della famiglia, commisurando lo strumento di valutazione della situazione economica agli effettivi carichi di cura; il garantire il principio di uguaglianza sostanziale e l'accessibilità da parte dei soggetti più deboli o in stato di bisogno; l'assicurare la piena giustizia retributiva, commisurando il grado di compartecipazione all'effettiva situazione economica della persona e del suo nucleo familiare; il bilanciamento di esigenze di stabilità finanziaria con il diritto all'assistenza, garantendo l'effettività del diritto sociale all'assistenza, senza causare incrementi incontrollati o comunque eccessivi della spesa pubblica in tale ambito.

La prima applicazione del Fattore Famiglia Lombardo è avvenuta nell'ambito della disabilità sensoriale, con dgr n. 7632 del 28 dicembre 2017 "Prima applicazione della l.r. 27 marzo 2017 n. 10". A questa ha fatto seguito quella applicato al bonus per gli assistenti familiari nel 2019 (dgr n. 914 del 3 dicembre 2018) e il pacchetto famiglia nel 2020 (dgr n. 2999 del 30 marzo 2020).

Con il decreto n. 2067 del 19 febbraio 2019 è stato affidato a Polis Lombardia il progetto attuativo: *"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"*. Nel maggio 2020 tale progetto è stato concluso con la presentazione di un rapporto finale della ricerca. L'obiettivo dello studio è stato quello di compiere l'analisi delle aree di applicazione possibili del Fattore Famiglia Lombardo e delle modalità attuative, nonché di **giungere alla definizione dell'algoritmo**.

È emerso dallo studio l'utilità di dotarsi di approcci multidimensionali, anziché unidimensionali, per definire lo stato di povertà dei soggetti. Infatti, le situazioni diversificate a livello familiare hanno fatto emergere il bisogno dell'amministrazione di dotarsi di uno strumento che potesse dare conto di questa complessità.

Con DGR n. 915 del 3 dicembre 2018 "Applicazione del fattore famiglia lombardo ai sensi della l.r. 10/2017 – anno 2018" è stata declinata una prima proposta sperimentale del Fattore Famiglia Lombardo applicato bonus per gli assistenti familiari. Il FFL viene definito sulla base di parametri, che vengono riportati di seguito:

I1 = vale (0, 2, 4, 6, 8) quando il numero dei figli del nucleo familiare, come definito nella DSU dell'ISEE, è pari a (1, 2, 3, 4, 5 o più);
I2 = 1 se l'abitazione principale è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;
I3 = 1 se la famiglia risiede in regione Lombardia per un periodo maggiore o uguale a 7 anni, 0 altrimenti;
I4 = 1 se sono presenti in famiglia persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni, oltre la persona assistita, 0 altrimenti;
I5 = 1 se sono presenti in famiglia donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti;
I6 = 1 se sono presenti persone con disabilità o persone non autosufficienti oltre alla persona assistita, 0 altrimenti.

tab. 1: Parametri del Fattore Famiglia Lombardo.

Il Fattore Famiglia Lombardo viene calcolato sulla base dell'equazione seguente:

$$\text{FFL} = \sum I_i \quad \text{per } i = 1:5$$

L'equazione può essere generalizzata così:

$$\text{FFL} = \sum w_i I_i \quad \text{per } i = 1:5, \sum w_i = 5$$

dove w_i sono dei pesi, determinati dall'amministrazione regionale, che misurano l'importanza relativa degli indici elementari. Quando $w_i = 1$ per ogni i vale la prima formula.

In seguito alle sperimentazioni avvenute a partire dal 2018, la formula del FFL è definita in modo seguente:

$$(1) \text{ FFL} = \sum w_i X_i \quad \text{per } i = 1:10$$

dove w_i sono dei pesi che misurano l'importanza relativa degli indici elementari. La Giunta Regionale, in ragione del proprio programma di governo, potrebbe determinare dei valori dei pesi w_i differenti da 1.

Quando tutti i pesi w_i sono uguali a 1 la formula si può semplificare così:

$$(2) \text{ FFL} = \sum w_i X_i = w \sum X_i = \sum X_i \quad \text{per } i = 1:10$$

In questo caso il FFL assume valori compresi tra 0 e 23.

La proposta è stata funzionale per garantire condizioni migliorative, prevedendo, sino ad esaurimento delle risorse disponibili nelle varie misure in cui è stato applicato, l'incremento del contributo di base, di un valore pari a 0,025 moltiplicato per il valore stabilito dal FFL.

Gli elementi di priorità delle famiglie riguardano la presenza del mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, l'anzianità di residenza in Regione Lombardia, il numero dei figli, la presenza di donne in stato di gravidanza, di anziani e/o persone fragili. In questo modo si avvalora la capacità di tenere conto di situazioni di vulnerabilità che necessitano di un sostegno concreto dal punto di vista socio-economico. Lo stesso ISEE – Indicatore della Situazione Economica Equivalente – si è modificato nel tempo, dalla sua introduzione sino alle innovazioni introdotte nel corso del 2019 a seguito della definitiva approvazione del Reddito di Cittadinanza (Rdc).

L'analisi compiuta nella ricerca di Polis Lombardia ha messo in luce, tra gli altri aspetti, la distribuzione dell'ISEE in Lombardia sia sul dataset EUSILC 2017, di fonte ISTAT, sia su un dataset delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) presentate nella regione Lombardia per il 2018, di fonte INPS. L'analisi della distribuzione dell'ISEE in Lombardia ha mostrato le seguenti undici tipologie familiari:

- persona sola con meno di 35 anni;
- persona sola dai 35 ai 64 anni;
- persona sola con più di 64 anni;
- monogenitore;
- coppia con un figlio;
- coppia con due figli;
- coppia con tre e più figli;
- coppia senza figli con persona di riferimento con meno di 35 anni;
- coppia senza figli con persona di riferimento dai 35 ai 64 anni;
- coppia senza figli con persona di riferimento con più di 64 anni;
- altre tipologie familiari.

Per ognuna di queste tipologie sono state individuate ed analizzate statistiche relative alle componenti reddituale e patrimoniale per il campione EUSILC e le DSU, calcolata la scala di equivalenza nazionale per il solo campione EUSILC e calcolato il relativo valore di ISEE, confrontato per fascia di ISEE e per tipologia familiare il peso medio della scala di equivalenza. Per il campione EUSILC l'ISEE medio per nucleo familiare è pari a 39.981€. Il 35% dei nuclei familiari è composto da persone sole, il 29% da coppie con 1 o più figli, il 23% da coppie senza figli, il 9% da nuclei monogenitoriali (vedi figura 1).

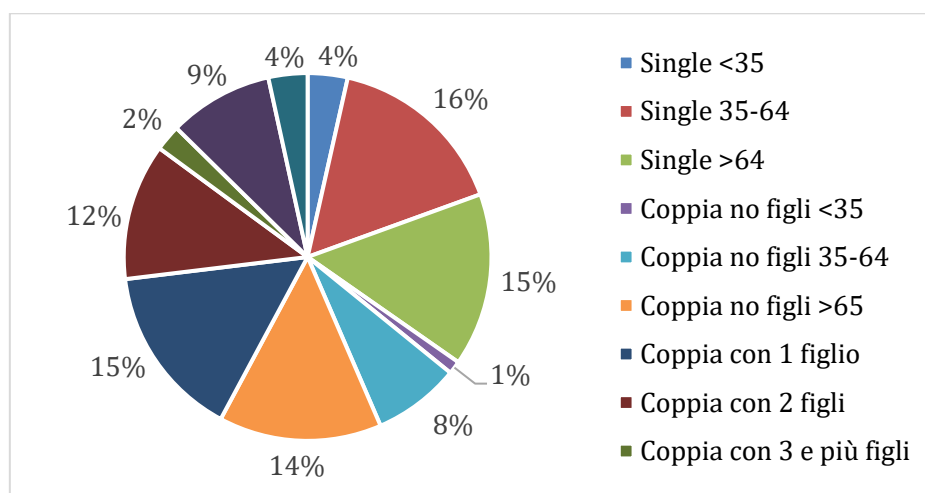


fig. 1: Distribuzione delle famiglie Lombarde per tipologia di famiglia.

Rapportando i dati del campione EUSILC all'intera popolazione della Regione Lombardia e suddividendole per fascia di ISEE si ha che il 47%, pari a 2.174.690 famiglie, ha un ISEE superiore a 35.000€; il 22% ha un ISEE inferiore a 20.000€, pari a 1.017.940 famiglie.

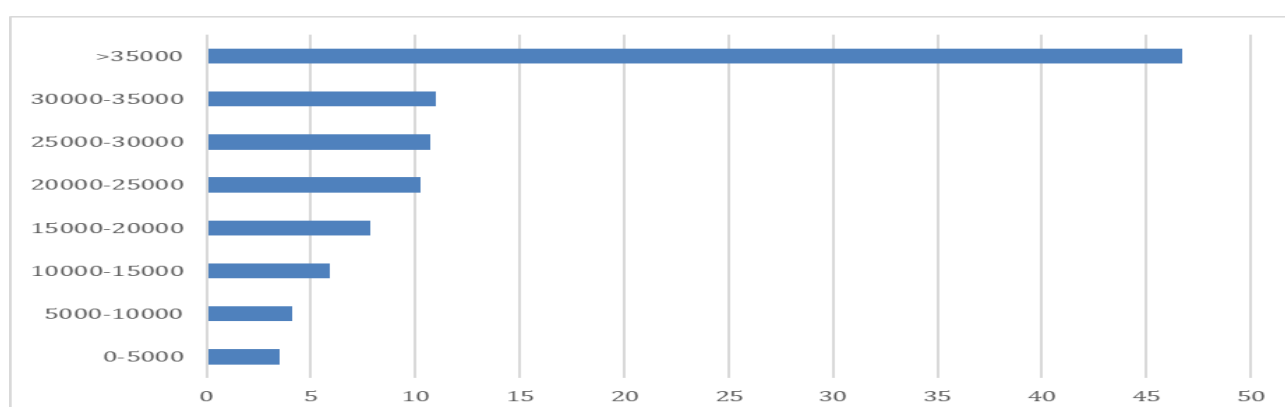
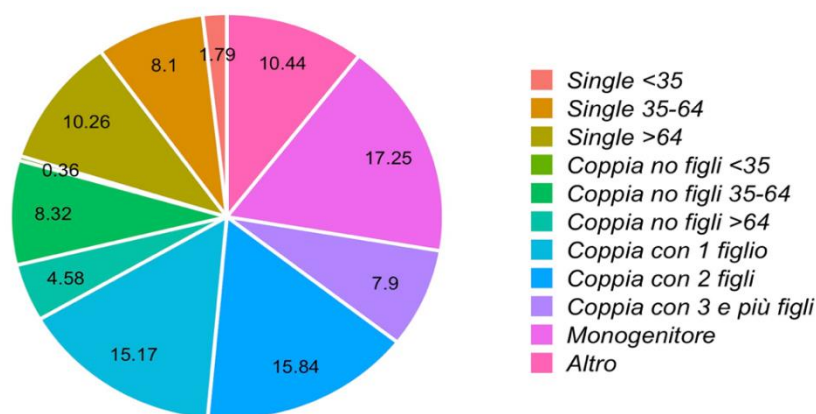


fig. 2: Distribuzione delle famiglie Lombarde per ISEE (%) - EUSILC - Istat.

Le Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) presentate in Lombardia nell'anno 2018 si compongono di due database: il primo contiene le informazioni sulle dichiarazioni presentate e relativa a ciascun nucleo familiare; il secondo contiene le informazioni sui singoli componenti delle famiglie che hanno compilato le

DSU. Le dichiarazioni riconducibili a nuclei familiari sono 654.423, che sono diventate 611.501 con successive depurazioni per consentire il confronto tra differenti scale di equivalenza.

La tipologia delle famiglie che hanno presentato la DSU per l'ISEE ordinario per circa il 20% sono formate da un singolo componente (vedi figura 3), poco meno del 10% da coppie senza figli, circa il 40% da coppie con figli, oltre il 17% da famiglie monogenitoriali e il 10% da differenti tipologie familiari.



Fonte: Inps 2018 - 611.501 famiglie

fig. 3: Tipologia famiglie con DSU ordinario (%).

La suddivisione per classe di ISEE delle DSU mostra che circa il 28% si colloca nella classe da 0 a 5.000 euro di ISEE, a scalare fino al 3% circa nella classe 30-35.000 euro di ISEE; poco meno del 70% delle DSU ha un valore di ISEE inferiore a 15.000 euro (vedi figura 4).

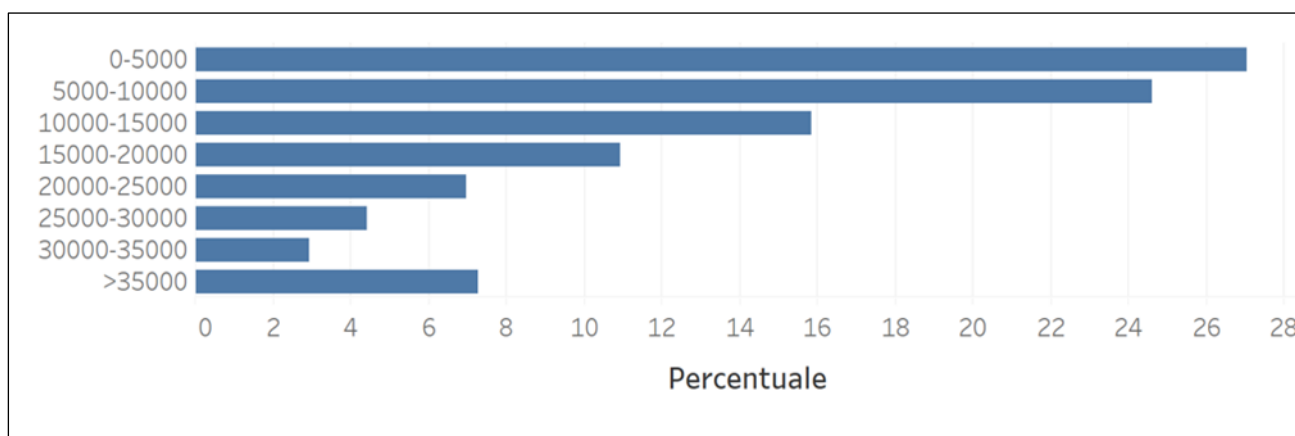


fig. 4: DSU per classe ISEE.

Il confronto tra le distribuzioni per classe di ISEE delle dichiarazioni DSU ordinarie con l'equivalente distribuzione ottenuta con l'elaborazione dei dati EUSILC presentano un andamento diverso: la prima è

decescente al crescere del valore di ISEE, la seconda è crescente. Il confronto suggerisce quali siano e potranno essere le famiglie che possano richiedere le agevolazioni concesse sulla base dell'ISEE e dimostra come le DSU costituiscano una ricca base di informazioni per avere un quadro sufficientemente esaustivo, ma allo stesso tempo parziale, della fragilità delle famiglie. La considerazione di una parziale stima della fragilità della famiglia deriva soprattutto dal fatto che attualmente le misure che prevedono agevolazioni tariffarie su base ISSE coinvolgano meno direttamente le famiglie di anziani.



fig. 5: Confronto della tipologia delle famiglie EUSILC e DSU con ISEE fino a 20.000€ in alto, e fino a 30.000€ in basso.

Il confronto tra la tipologia delle famiglie che possiedono un ISEE fino a 20.000 euro e fino a 30.000 euro, (vedi figura 5), mostra come in entrambi i casi le famiglie dove vi è la presenza di figli sono sempre in percentuale maggiore nelle DSU rispetto al campione EUSILC, al contrario avviene per le famiglie dove è assente la componente figli a riprova del fatto che le DSU riflettono la situazione delle misure in atto.

La scelta delle scale di equivalenza è importante perché potrebbe influenzare la distribuzione delle famiglie secondo determinati parametri e l'efficienza con cui si identificano correttamente le famiglie effettivamente bisognose. Ciò che conta sono le differenze relative ai pesi delle diverse componenti. In generale, l'attuazione della verifica dei mezzi richiede l'uso efficiente di informazioni demografiche quali la composizione della famiglia, l'istruzione, la localizzazione, le condizioni lavorative e di protezione sociale, la qualità dell'abitazione, l'accesso ai servizi, e altre caratteristiche per riprodurre in modo preciso le circostanze economiche di ogni famiglia che dovrebbe essere oggetto dell'individuazione di un target demografico.

Molte sono le evidenze che dimostrano che l'efficienza dello strumento per identificare coloro che sono in effettivo stato di bisogno dipende in modo critico dalle informazioni che sono disponibili per le famiglie e dal peso che viene attribuito alle caratteristiche familiari che descrivono situazioni di fragilità. A ciò si lega l'opportunità di individuare una scala di equivalenza che possa essere utilizzata per tutte le misure che faranno riferimento al FFL e quindi comprensiva degli elementi e pesi da assegnare ai diversi componenti familiari al fine di assicurare una comparabilità più equa e giusta tra le misure e che consenta di adottare sistemi di tariffazione lineare per definire rette o contributi proporzionali alla distanza dalla soglia.

Pertanto, per ovviare ad una valutazione parziale delle fragilità familiari, è stato ritenuto vantaggioso la sperimentazione dell'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo per poter affinare questo strumento e rispondere in modo sempre più efficace alle fragilità familiari.

Gli ambiti di applicazione del Fattore Famiglia Lombardo sono stati i seguenti: disabilità sensoriale; bonus assistenti familiari, pacchetto famiglia.

1. Disabilità Sensoriale

È stata approvata la prima applicazione del Fattore Famiglia Lombardo all'ambito della disabilità sensoriale con DGR n. 7632 del 28 dicembre 2017 "Prima applicazione della l.r. 27 marzo 2017 n. 10" e sono state ripartite le risorse alle ATS della Lombardia con decreto n. 17030/2017 "Riparto risorse alle ATS della Lombardia in attuazione della dgr n. 7632 del 28/12/2017", per una quota complessiva di 1.500.000 euro.

Regione Lombardia ha approvato delle linee guida per lo svolgimento dei servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, con dgr n. 6832 del 30 giugno 2017, in cui viene definito anche il criterio di ripartizione della quota alle ATS.

Le linee guida sono comprensive di una parte relativa agli interventi a sostegno dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale. Gli studenti con disabilità sensoriale sono coloro che presentano disabilità visiva e/o uditiva. La presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità è stata considerata un elemento integrativo nel calcolo del Fattore Famiglia Lombardo. Nello specifico, sono stati individuati come ambito di applicazione i servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale delle scuole primarie, secondarie di primo e secondo grado. La finalizzazione delle risorse ha riguardato la realizzazione di Piani Individuali relativi alle condizioni plurime di disabilità nel contesto familiare e più precisamente si è trattato di studenti pluridisabili, figli di genitori disabili sensoriali o conviventi con fratelli disabili sensoriali. Nel caso di pluridisabilità è la scuola, in accordo con la famiglia e su indicazione specialistica, ad individuare l'intervento più opportuno in base al bisogno specifico dello studente nell'ambito del contesto scolastico.

La tabella che segue indica il numero di pratiche a cui si è applicato il Fattore Famiglia Lombardo e la quota assegnata ad ogni ATS, come da decreto n. 17030/2017. Nella dgr n. 6832 del 30 giugno 2017 "Approvazione delle linee guida per lo svolgimento dei servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, in attuazione degli articoli 5 e 6 della l.r. n. 19/2007" è stato riportato il criterio per la ripartizione delle quote, che è avvenuto sulla base della spesa storica riservata ai servizi per l'integrazione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale riferita all'anno scolastico precedente.

COD. ATS	ATS	N° PRATICHE CHE AFFERISCONO AL FATTORE FAMIGLIA LOMBARDO	QUOTA LIQUIDATA DA REGIONE LOMBARDIA ALLE ATS
321	MILANO	88	€ 502.258
322	INSUBRIA	34	€ 199.355
323	DELLA MONTAGNA	8	€ 57.097
324	BRIANZA	31	€ 231.290
325	BERGAMO	50	€ 105.484
326	BRESCIA	32	€ 262.258
327	VAL PADANA	4	€ 95.806
328	PAVIA	4	€ 46.452
	TOTALE	251	€ 1.500.000

Le pratiche che sono state processate utilizzando il Fattore Famiglia Lombardo sono state in tutto **251**.

2. Bonus Assistenti Familiari

La seconda applicazione del Fattore Famiglia Lombardo è stata effettuata sulla misura del bonus degli assistenti familiari.

Con dgr n. 914/2018 "Sostegno agli sportelli per l'assistenza familiare e istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri territoriali degli assistenti familiari in attuazione alla l.r. 15/2015" e decreto n. 4597/2019 si è data attuazione alla legge regionale n. 15 del 25 maggio 2015 concernente "*Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari*". Quindi sono stati implementati gli sportelli informativi e istituito il bonus degli assistenti familiari a favore delle persone bisognose di un caregiver professionale. La ripartizione delle risorse è avvenuta sulla base dei 96 ambiti dei Comuni in base ai dati ISTAT sulla popolazione di età superiore o uguale a 65 anni, suddivise tra quota parte per il potenziamento degli sportelli (30%) e rimanente quota per il bonus degli assistenti familiari (70%). Le quote sono state erogate con il tramite delle ATS per un totale di 3.000.000 euro.

Il Bonus Assistenti Familiari è stato finalizzato a diminuire il carico delle spese previdenziali, garantendo alle famiglie la possibilità di accedere alle prestazioni degli assistenti familiari qualificati e con forme contrattuali e condizioni lavorative in linea con la normativa del settore. Il rapporto tra assistente familiare e famiglie ha sostanzialmente una dimensione privatistica e il bonus ha contribuito ad un incontro regolato tra la domanda degli anziani di un'assistenza qualificata e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari.

Si è trattato di una misura complessa che ha perseguito obiettivi di sostegno economico alle famiglie e di innovazione nel mercato del lavoro. Il destinatario del contributo regionale è stato il datore di lavoro che ha sottoscritto il contratto dell'assistente familiare, in possesso delle seguenti caratteristiche:

- ISEE uguale o inferiore a € 25.000; contratto di assunzione dell'assistente familiare; assistente familiare con caratteristiche di cui all'art.7 della l.r. 15/2015; residenza in Lombardia da almeno 5 anni.

Secondo l'art.7 della l.r. 15/2015, gli assistenti familiari devono essere persone maggiorenni, in assenza di condanne, in possesso alternativamente di:

- titoli di studio o di formazione in campo assistenziale o sociosanitario riconosciuti nell'Unione europea; attestati di competenza rilasciati alla conclusione di percorsi formativi regionali per gli assistenti familiari (260 ore - corso base 160 ore, secondo livello 100 ore); esperienze specifiche dell'assistenza familiare di almeno dodici mesi, certificate da regolare contratto di lavoro.
- avere conoscenza di economia domestica e gli stranieri devono possedere la conoscenza della lingua italiana.

Di seguito la formula utilizzata per il calcolo del fattore famiglia:

Formula:

1. I1 = (0, 2, 4, 6, 8) per un numero di figli nel nucleo familiare, come definito nella DSU dell'ISEE, pari a 1, 2, 3, 4, 5 o più
2. I2 = 1 se l'abitazione principale è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;
3. I3 = 1 se la famiglia risiede in regione Lombardia un periodo maggiore o uguale a 7 anni, 0 altrimenti;
4. I4 = 1 se sono presenti in famiglia persone anziane (età maggiore o uguale a 65 anni compiuti) oltre la persona assistita, 0 altrimenti
5. I5 = 1 se sono presenti in famiglia donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti.
6. I6 = 1 se sono presenti persone con disabilità o persone non autosufficienti oltre alla persona assistita, 0

Le domande con richiesta di applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (FFL) risultano n. 56 (su un totale di n. 293 domande presentate).

Dalle analisi effettuate è emerso che l'indicatore che ha inciso maggiormente sul punteggio è il requisito della residenza, di minor rilevanza, rispettivamente, la presenza di anziani over 65 anni, la presenza di persone con disabilità, la presenza di un mutuo o di donne in stato di gravidanza.

I risultati scarsamente significativi, in relazione alla tipologia dei beneficiari, esitati dal monitoraggio della misura "Bonus Assistenti familiari" e dell'applicazione del FFL ha portato con DGR n. 3927 del 3.12.2020 a sospenderne la sperimentazione demandando a successivo provvedimento l'individuazione di altro ambito sperimentale per l'utilizzo delle risorse residue.

Con DGR n. 4081 del 21/12/2020 è stata approvata l'attuazione del "Fondo famiglia emergenze covid-19 di cui alla dgr 3480/2020 e relativa applicazione del fattore famiglia lombardo.

La misura «Fondo famiglia emergenza covid 19 prevede la concessione di un **contributo economico** pari a un massimo di 500 euro quale rimborso per le spese sostenute dal nucleo familiare del richiedente per:

- la Tassa Rifiuti comunale (TARI) relativa all'anno 2020 per l'abitazione principale;
- i servizi integrativi scolastici (pre e post scuola e mensa scolastica) relativi all'anno solare 2020.

Il contributo concesso è inoltre incrementato di una quota ulteriore sulla base del valore assunto dal Fattore Famiglia Lombardo (FFL) secondo un calcolo parametrato sui seguenti elementi:

- 1) numero dei figli;
- 2) abitazione principale del richiedente gravata da un mutuo;
- 3) residenza in regione Lombardia da un periodo maggiore o uguale a 10 anni;
- 4) presenza nel nucleo familiare di donne in accertato stato di gravidanza;
- 5) presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità o persone non autosufficienti.

Di seguito la formula per il calcolo del fattore famiglia lombardo:

Formula:

quota aggiuntiva = contributo concesso * 0,2 * FFL dove FFL = I1+I2+I3+I4+I5

1. I1 = (0, 0.5, 1, 2, 3) per un numero di figli nel nucleo familiare, come definito nella DSU dell'ISEE, pari a 1, 2, 3, 4, 5 o più

2. I2 = 1 se l'abitazione principale del richiedente è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;

3. I3 = 0.5 se il richiedente risiede in regione Lombardia da un periodo maggiore o uguale a 10 anni, 0 altrimenti;

4. I4 = 0.5 se sono presenti in famiglia donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti;

5. I5 = (1, 2, 3) per un numero di componenti nel nucleo familiare, come definito nella DSU dell'ISEE, 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.

La dotazione finanziaria prevede oltre alle risorse di €1.500.000,00 ulteriori €1.400.000,00 quale quota residua relativa alla sperimentazione Fattore famiglia Lombardo a valere sulla misura «Bonus Assistenti Familiari» di cui alla DGR 915/2018.

3. Pacchetto Famiglia

La terza applicazione del Fattore Famiglia Lombardo è avvenuta con l'adozione del "Pacchetto Famiglia", un insieme di misure a sostegno della famiglia.

L'anno 2020 si è caratterizzato per la diffusione dell'epidemia da Covid-19 e molte famiglie si sono trovate in difficoltà nel fronteggiare delle spese economiche, anche impreviste, a fronte della sospensione sia delle attività scolastiche sia di alcune attività professionali e lavorative.

Regione Lombardia per andare incontro alle famiglie e alle loro necessità ha adottato delle misure per far fronte a questa emergenza epidemiologica.

Con dgr n. 2999 del 30 marzo 2020 "Pacchetto Famiglia: interventi straordinari per il sostegno alle famiglie – emergenza Covid-19 e applicazione del fattore famiglia lombardo – anno 2020", sono state stanziati complessivamente 16.500.000 euro, di cui 1.500.000 euro per l'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo, distribuiti in due tipologie di contributo:

- *Mutui prima casa*: si tratta di un contributo straordinario una tantum di euro 500,00 per il sostegno al pagamento del mutuo prima casa destinato a ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età minore o uguale a 16 anni;
- *E-learning*: è un contributo straordinario una tantum pari all'80% delle spese sostenute fino ad un massimo di euro 500,00 per l'acquisto della strumentazione tecnologica necessaria alla didattica on line (pc fisso o portatile o tablet con microfono e fotocamera) destinato a ogni nucleo familiare con figli da 6 a 16 anni compresi.

Di seguito la formula per il calcolo del fattore famiglia lombardo:

Formula:

quota aggiuntiva = contributo concesso * 0,2 * FFL

dove $FFL = I1 + I2 + I3 + I4$

$I1 = (0, 1, 2, 4, 6)$ per un numero dei figli del nucleo familiare pari a 1, 2, 3, 4, 5 o più;

$I2 = 1$ se il richiedente risiede in Lombardia per un periodo pari o superiore a 5 anni

$I3 = 1$ se sono presenti nel nucleo familiare persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni o donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti;

$I4 = 1$ per ogni componente con disabilità o non autosufficienza presente nel nucleo familiare, 0 altrimenti.

Rispetto alla presentazione della documentazione, sono state ridefinite le modalità di presentazione dell'attestazione dell'ISEE con una delibera successiva (dgr n. 3051 del 15 aprile 2020).

In considerazione del fabbisogno delle famiglie durante l'emergenza Covid-19, con dgr n. 3194 del 3 giugno 2020, è stato rifinanziato il Pacchetto famiglia, con un ulteriore stanziamento di 6.000.000 euro, per assegnare il contributo anche a coloro che ne avevano fatto richiesta, ma che non avevano trovato copertura per esaurimento delle risorse.

Per la misura Pacchetto famiglia è stata prevista l'erogazione di una quota aggiuntiva di contributo riferita al FFL sulla base dei seguenti elementi: **numero dei figli; residenza in regione Lombardia per un periodo maggiore o uguale a 5 anni; presenza nel nucleo familiare di persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni o di donne in accertato stato di gravidanza; presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità o persone non autosufficienti**. Rispetto alla prima sperimentazione si è abbassato il numero degli anni di residenza da 7 a 5, si è accorpato il valore della presenza di anziani con quella delle donne in stato di gravidanza e si è tolta la presenza di un mutuo sulla prima casa.

Le domande con richiesta di applicazione del Fattore Famiglia Lombardo risultano n. 34.387 (su un totale di n. 46696 domande presentate).

Le caratteristiche delle famiglie che hanno presentato domanda sono state: monogenitori 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%. Per ciò che concerne le coppie con figli, si è riscontrata la situazione riportata nel grafico seguente.

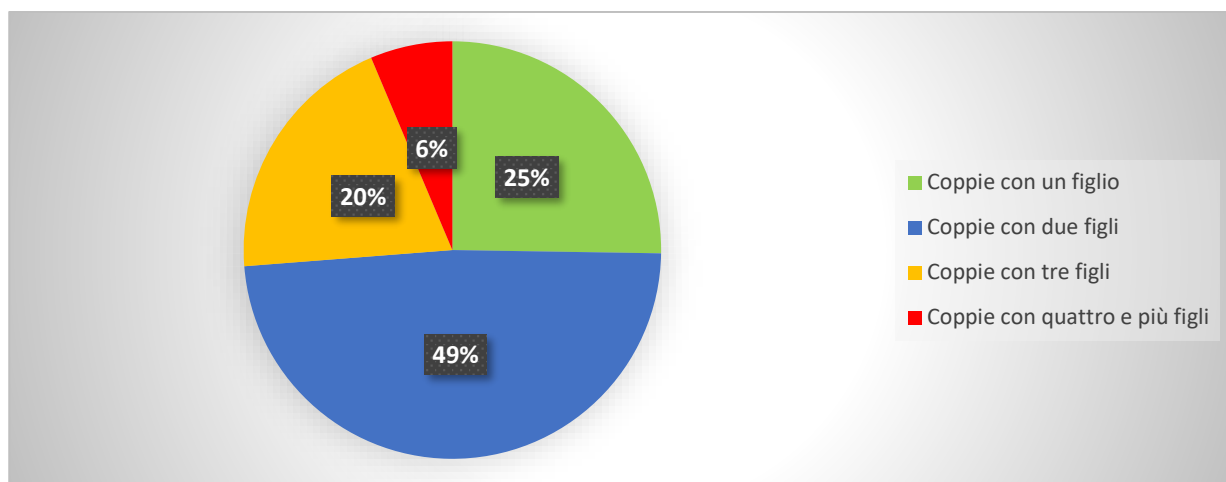


fig. 6: Percentuale delle famiglie con figli che hanno presentato domanda per il Pacchetto Famiglia.

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. Attualmente la misura del pacchetto famiglia è in fase di istruttoria delle domande pervenute.

Art. 5, comma 2 della l.r. n. 10/2017

A tal fine, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione annuale che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

- a) numero e caratteristiche delle famiglie coinvolte;**
- b) numero dei comuni che hanno accolto e applicato il provvedimento;**
- c) eventuali criticità emerse nel corso dell'attuazione della presente legge, comprese quelle evidenziate dai soggetti interessati.**

Sulla base dei dati raccolti nell'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo alle tre misure quali la disabilità sensoriale, il bonus degli assistenti familiari e il pacchetto famiglia si riportano i dati delle famiglie coinvolte, con le relative caratteristiche.

L'applicazione del FFL alla prima misura ha consentito di valorizzare e di sostenere la situazione di **251 famiglie** che al loro interno presentano condizioni di **disabilità sensoriale**.

Con l'applicazione del FFL alla seconda misura relativa agli **assistenti familiari** per le persone bisognose di un caregiver professionale, ne hanno beneficiato **56 individui**.

Per quanto concerne la misura pacchetto famiglia, i beneficiari del contributo aggiuntivo sono 34.387

Con il Fattore Famiglia Lombardo, si è andato ad incidere maggiormente sulle situazioni familiari di particolare fragilità, quali i disabili, gli anziani bisognosi di cure professionali e le famiglie in difficoltà nella situazione dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Art. 5, comma 2, lettera b) della l.r. n. 10/2017
Numero dei comuni che hanno accolto e applicato il provvedimento.

In considerazione delle tre misure che hanno visto la sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo, si riportano i dati relativi al coinvolgimento delle realtà territoriali.

Le misure hanno visto il coinvolgimento delle ATS.

Con la prima misura relativa alla disabilità sensoriale sono state processare **251 domande** distribuite tra le ATS in modo seguente in ordine di numerosità:

- ATS MILANO **88**;
- ATS BERGAMO **50**;
- ATS INSUBRIA **34**;
- ATS BRESCIA **32**;
- ATS BRIANZA **31**;
- ATS DELLA MONTAGNA **8**;
- ATS VAL PADANA **4**;
- ATS PAVIA **4**.

Con l'applicazione del FFL al pacchetto famiglia non si ha ancora una distribuzione per ATS perché si sta concludendo l'istruttoria delle domande pervenute. Tuttavia, certamente la misura ha interessato tutte le ATS.

Art. 5, comma 2, lettera c) della l.r. n. 10/2017
Eventuali criticità emerse nel corso dell'attuazione della presente legge, comprese quelle evidenziate dai soggetti interessati.

Con riferimento alle sperimentazioni realizzate, si richiama quella relativa all'applicazione al bonus assistenti familiari poiché è stata piuttosto contenuta. Tale esito è stato ricondotto a due aspetti:

1. all'iscrizione al registro degli assistenti familiari ed in particolare alla richiesta che il caregiver professionale avesse una conoscenza dell'italiano al livello A2;
2. al tetto massimo del valore dell'ISEE posto a 25.000 euro, che rispetto ad altre misure è risultato basso.

La conoscenza dell'italiano è stata già riconsiderata e modificata con l'articolo 31, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 18 del 7 agosto 2020 con cui non si richiede un livello specifico di conoscenza.

Art. 5, comma 3 della l.r. n. 10/2017

La valutazione degli effetti della presente legge deve essere promossa dalla Regione anche attraverso forme di partecipazione dei cittadini e dei soggetti che attuano gli interventi previsti. In particolare, la Giunta deve dare atto, nella relazione annuale di cui al comma 2, dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del fattore famiglia lombardo svolto dall'Osservatorio di cui all'articolo 4.

Dal 2018, Regione Lombardia ha avviato un percorso di sperimentazione che si è avvalso degli apporti di un Gruppo di Lavoro interdirezionale e di un Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia Lombardo.

a. Gruppo di lavoro interdirezionale

Con decreto n. 14651 dell'11 ottobre 2018 è stato costituito il "gruppo di lavoro interdirezionale per l'avvio della sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo.

La sua composizione vede il coinvolgimento dei rappresentanti di diverse Direzioni Generali della Regione Lombardia, quali:

- Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità;
- Welfare;
- Politiche sociali, abitative e disabilità;
- Istruzione, formazione e lavoro;
- Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile;
- Sport e giovani.

A questa rappresentanza, si aggiungono due rappresentanti delle ATS (Città metropolitana di Milano e Insubria) e Polis.

Il gruppo, scaduta la sua attività il 31 marzo 2019, è stato riconfermato con successivi provvedimenti, nel 2019 (decreto n. 5604 del 17/04/2019) e nel 2020 (decreto n. 3771 del 25/03/2020) e proseguirà l'attività sino al 31 marzo 2021.

L'obiettivo è stato quello di compiere un'analisi complessiva sulla sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo, anche in prospettiva della definizione dell'algoritmo.

É stato concordato dal gruppo di lavoro interdirezionale il riconoscimento della premialità che, declinata su parametri aggiuntivi a quelli già definiti per l'accesso alla misura fondata sul livello essenziale dell'ISEE, si è tradotta in condizioni migliorative del livello di concessione. Nel corso degli anni di sperimentazione sono stati presentati di volta in volta al gruppo di lavoro i dati raccolti.

b. Osservatorio

Gli impatti del Fattore Famiglia Lombardo sull'efficacia dei servizi erogati sono stati monitorati da un Osservatorio composto da nove membri, quali:

- tre consiglieri regionali, due della maggioranza e uno della minoranza designati dal Consiglio regionale;
- tre rappresentanti delle associazioni familiari più rappresentative, iscritte nel Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare;
- un soggetto delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
- una figura istituzionale designata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI);
- un docente in rappresentanza del mondo accademico.

L'Osservatorio è stato costituito con dgr n. 1539 del 15/04/2019 "Costituzione dell'Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia Lombardo e ha visto un aggiornamento dei suoi componenti con drg n. 1610 del 15/05/2019. Esso ha durata triennale ed annualmente trasmette la propria relazione alle competenti commissioni consiliari.

L'Osservatorio dalla sua costituzione si è riunito tre volte nelle seguenti date: 10 giugno e 9 dicembre 2019 e il 28 gennaio 2021.

Considerazioni di sintesi

Il fattore famiglia lombardo è un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159, garantisce condizioni migliorative, integrando ogni altro indicatore, coefficiente, quoziente di premialità per le famiglie.

Nel giudizio di legittimità costituzionale (Corte Costituzionale, sentenza 91/2020, pubblicazione in G. U. 20/05/2020) della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), una legge esplicitamente modellata su quella lombarda, si rileva che "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela".

Si conferma così l'impostazione sussidiaria di Regione Lombardia volta a garantire livelli ulteriori di tutela a specifiche tipologie di famiglie.

Le sperimentazioni sinora effettuate hanno permesso di testare in misure di natura diversa una lista di indicatori definiti inizialmente nella DGR 915/2018 "Applicazione del fattore famiglia lombardo ai sensi della L.R. 10/2017 – ANNO 2018". Le linee di lavoro future potrebbero includere:

- a. Adozione da parte di Regione Lombardia di una compiuta definizione di FFL.
- b. Estensione del FFL ai settori indicati dalla legge regionale.
- c. Sperimentazione del FFL in alcune politiche degli enti locali.