

## Sostenere le famiglie nella frammentazione

Misure nazionali e lombarde per il sostegno alle famiglie a confronto

Si avvia con questo articolo, in collaborazione con [welforum.it](http://welforum.it), un excursus dedicato all'analisi delle misure di sostegno alle famiglie con figli introdotte nell'ultimo triennio a livello nazionale e a livello lombardo, e alla loro comparazione.

Questo primo approfondimento riguarda, in particolare, le misure dedicate a supportare le famiglie in relazione ai costi sostenuti per la nascita e i primi anni di vita dei figli.

**a cura di Elisabetta Dodi - martedì, dicembre 18, 2018**

<http://www.lombardiasociale.it/2018/12/18/sostenere-le-famiglie-nella-frammentazione/>

*Questo articolo è stato pubblicato anche su [welforum.it](http://welforum.it)*

Negli ultimi anni le famiglie con figli sono state destinatarie di diversi interventi, sia a livello nazionale, sia a livello regionale lombardo.

Le misure introdotte, prevalentemente monetarie, possono essere classificate in due grandi famiglie: i contributi per il sostegno al costo dei figli e quelli per l'abbattimento del costo dei servizi di cura e pre-educativi<sup>[1]</sup>. Su ognuno dei due versanti si registrano interventi nazionali e regionali.

Presentiamo qui le principali misure relative alla prima categoria e una analisi comparativa delle loro principali caratteristiche.

### Contributi per il sostegno ai costi sostenuti dalle famiglie

Questa tipologia di misure è generalmente finalizzata a sostenere le famiglie – o una specifica parte di esse – nella copertura dei costi dettati dalla nascita di un figlio o da un'adozione. Si tratta, sostanzialmente, di misure economiche che presentano diverse caratteristiche e che possono, almeno in parte, sovrapporsi tra loro.

**Gli interventi nazionali** su questo fronte sono stati due, entrambi introdotti dal governo Renzi.

- **Assegno di natalità (anche detto Bonus bebè)**: introdotto per il triennio 2015-2017 (Legge di Bilancio per il 2015, L. 23 dicembre 2014, n. 190), si rivolge alle famiglie con residenza italiana e cittadinanza italiana o UE (o permesso di soggiorno UE, carta di soggiorno lungo-soggiornanti, status di rifugiato o protezione sussidiaria) con un ISEE inferiore ai 25mila euro annui. La misura si differenzia su base ISEE prevedendo l'erogazione – per 36 mesi – di 80€ mensili per i nuclei con ISEE inferiore ai 25mila euro annui e di 160€ mensili per quelli con ISEE sotto i 7mila euro (per dettagli si veda [scheda sul sito INPS](#)).

La misura, introdotta in forma temporanea e con validità esclusivamente per i nati nel triennio 2015-2017, è stata in seguito prorogata per i soli nati nel 2018, ma in una forma ridotta che prevede l'erogazione del contributo per un solo anno.

- **Premio alla nascita** (anche denominato “Bonus Mamma domani” o “Futura madre”): introdotto

nell'ultimo anno di legislatura (Legge di Bilancio per il 2017, L. 11 dicembre 2016, n. 232), è una misura *“one-shot”* e si declina nell'erogazione di 800 euro per la nascita o l'adozione di un minore a partire dal 1 gennaio 2017.

L'assegno è dedicato alle famiglie residenti in Italia che siano in possesso di cittadinanza italiana o UE oppure permesso di soggiorno UE, carta di soggiorno lungo-soggiornanti, status di rifugiato o protezione sussidiaria.

Il Premio alla nascita è stato introdotto in via permanente, finanziato con 392 milioni di euro l'anno dalla fiscalità generale e senza soglie di reddito. Si è dunque introdotto un nuovo diritto soggettivo, anche se resta da valutare l'opportunità di applicare in futuro un criterio di universalismo selettivo.

In Lombardia, **gli interventi regionali** su questo fronte negli ultimi cinque anni, sono stati diversi e sono cambiati, tanto nella loro denominazione, quanto nei criteri e modalità di accesso. Il sostegno alle famiglie è infatti stato negli anni declinato in misure specifiche di sostegno alla natalità, attraverso l'istituzione, nel 2010, del Fondo Nasko, dedicato a favorire la natalità evitando il ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza per motivi di carattere economico, e del Fondo Cresco istituito nel 2013 e finalizzato a sostenere la sana ed equilibrata alimentazione delle neomamme e dei neonati in condizioni di forte disagio economico. Dal 2016 si è avviata una loro graduale razionalizzazione e semplificazione in un'unica misura, il Bonus famiglia.

- **Bonus famiglia** è una misura finalizzata a sostenere le famiglie che si trovano in condizioni di vulnerabilità socioeconomica (con particolare attenzione alle donne sole e alle ragazze minorenni) nel periodo della gravidanza e post natale e si concretizza in un contributo economico di 150 euro al mese alle donne in gravidanza da sei mesi prima della nascita a sei mesi dopo, fino ad un massimo di 1.800 euro complessivi. È prevista, inoltre, la possibilità di erogare il bonus anche alle famiglie adottive, pari a 150 euro dall'ingresso in famiglia del figlio adottivo e per i successivi 6 mesi.

La misura è dedicata a persone che abbiano residenza in Lombardia da almeno 5 anni e con ISEE inferiore a 20.000 euro.

L'erogazione del contributo economico è vincolata all'adesione a un progetto personalizzato di sostegno redatto con gli operatori dei consultori familiari in collaborazione con i servizi sociali dei Comuni. Il Bonus Famiglia è stato istituito nella seconda fase di attuazione del Reddito di Autonomia ed ha assorbito anche la misura del bonus bebè sperimentata nella prima fase e finalizzata all'erogazione di un contributo una tantum alle famiglie per la nascita del secondo o del terzo figlio.

Si tratta di una misura sperimentale, conclusasi a giugno 2018 e recentemente rifinanziata con [DGR XI/859](#) del 26 novembre 2018, che ha apportato all'impianto alcune modifiche.

## **Tabella 1– Le principali misure di sostegno ai costi sostenuti dalle famiglie**

Misura	Livello nazionale		Lombardia
	Assegno di natalità	Premio alla nascita	Bonus Famiglia
Requisiti generali	- cittadinanza italiana o di stato UE o permesso di soggiorno UE lungo-soggiornanti*; - residenza in Italia - convivenza con il figlio	- compimento del 7° mese di gravidanza, parto, adozione o affidamento pre-adoattivo nazionale o internazionale. - cittadinanza italiana o di stato UE o permesso di soggiorno UE lungo-soggiornanti - residenza in Italia	- stato di gravidanza o adozione di un figlio - residenza continuativa in Lombardia per entrambi i genitori da almeno 5 anni - condizioni di vulnerabilità accertate dal Servizio Sociale comunale secondo criteri definiti;
Requisiti reddituali	- ISEE non superiore a 25.000 euro	- nessuna limitazione di reddito	- ISEE non superiore a 20.000 euro
Come si richiede	Richiesta online su sito INPS, entro 90 giorni dalla nascita o dalla data di ingresso del minore affidato o adottato nel nucleo familiare.	Richiesta online su sito INPS, attraverso call center INPS, o attraverso gli enti di patronato.	Richiesta online tramite sito SIAGE Lombardia
Benefici	- 1.920€/anno per ISEE minorenni inferiori a 7.000 euro - 960€/anno per ISEE minorenni tra 7.000€ e 25.000€.	800 euro una tantum per la nascita o l'adozione di ogni minore a partire dal 1 gennaio 2017.	- 1.800 euro per figlio suddiviso in due rate da € 900: una pre parto ed una post parto; - progetto personalizzato di accompagnamento definito con operatori dei consultori in raccordo con gli altri operatori territoriali.
Struttura della misura	Temporanea Versato per i nati/adottati/affidati tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017. Per i soli nati o adottati nel 2018 viene erogato per soli 12 mesi.	Permanente	Temporanea Sperimentazione avviata nel 2016 e conclusasi il 30 giugno 2018. Con DGR XI/859 del 26 novembre 2018 la misura è stata rifinanziata, con alcune modifiche, per il periodo gennaio –giugno 2019**

\* O, in alternativa, carta di soggiorno per familiare di cittadino UE, o status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria

\*\* I principali cambiamenti che intercorrono nella nuova attivazione del Bonus Famiglia sono dettagliati nell'articolo "[Riparte il Bonus Famiglia](#)"- appena pubblicato su LombardiaSociale

## Le risorse utilizzate e le questioni aperte

Per supportare le famiglie nel sostenere i costi generati dalla nascita o dall'adozione di un figlio, le misure sopra descritte presentano caratteristiche e specificità diverse, nonché differenti principi di riferimento che ne hanno orientato l'articolazione.

## Molto a pochi o poco a tutti?

Il primo criterio intorno al quale le misure si differenziano è il principio di universalità: mentre l'Assegno di Natalità e il Bonus Famiglia lombardo selezionano una specifica tipologia di famiglie destinatarie attraverso un criterio su base ISEE (25.000 euro per l'Assegno di Natalità e 20.000 euro per il Bonus Famiglia), riducendo così la rosa di beneficiari e prevedendo un contributo pro capite per famiglie pari almeno al doppio della terza misura, il Premio alla Nascita, invece, è pensato come misura universale, priva cioè di criteri restrittivi.

La scelta lombarda è stata molto chiara: la misura del Bonus Famiglia è stata inserita all'interno del Reddito di Autonomia quale insieme di misure dedicate a sostenere in modo specifico la fascia di popolazione considerata in condizioni di vulnerabilità[2].

Anche l'Assegno di natalità viene sperimentato come misura di sostegno a quelle famiglie che – con la nascita o l'adozione di un figlio – si trovano a confrontarsi con nuovi costi difficili da sostenere con i livelli di reddito abituali e costituisce la misura più significativa dal punto di vista dell'entità economica, avendo anche sperimentato una gradualità interna distinguendo tra due scaglioni di reddito: esso ha impegnato complessivamente 3.642 milioni di euro per il solo sostegno ai nati tra il 2015 e il 2018, a fronte di una spesa di 392 milioni/anno per il Premio alla Nascita (v. tab. 2)

**Tabella 2 – Risorse impegnate per l'erogazione delle misure di sostegno ai costi sostenuti dalle famiglie**

Misura	Livello nazionale		Lombardia
	Assegno di Natalità	Premio alla Nascita	Bonus Famiglia
Periodo di riferimento	Nati 01/01/2015 – 31/12/2017 (erogato per 36 mesi) + Nati 01/01/2018 – 31/12/2018 (erogato solo per 12 mesi)	2017 – in corso	Aprile 2016 - giugno 2018
Risorse impegnate	Nella legge di Bilancio per il 2015:2015: 202mln€2016: 607 mln€ in 2017: 1.012 mln€2018: 1.012 mln€2019: 607 mln€ 2020: 202 mln€ Totale: 3.642 mln€	Spesa prevista: 392 milioni €/anno, finanziato dalla fiscalità generale	23,5 mln €

Di fatto, dunque, la scelta del livello nazionale sembra essere quella di privilegiare una misura di tipo universalistico a cui dare continuità nel tempo, pur a fronte di una ridotta capacità di impatto vista l'entità del contributo e la sua natura una tantum, piuttosto che proseguire nella direzione di un sostegno maggiormente significativo a una fascia ridotta di famiglie.

Allo stesso tempo, in Lombardia, dopo aver avviato la sperimentazione del Bonus Famiglia, così come nella approvazione dei nuovi requisiti previsti nella [dgr XI/859 del 26 novembre 2018](#), la regione vincola la misura al possesso di alcuni requisiti che ne limitano il carattere universalistico, come anche dichiarato dall'Assessore Piani nell'[intervista](#) recentemente pubblicata.

## **Soldi o servizi, o soldi E servizi?**

In comparazione con le misure nazionali che distinguono in modo evidente il contributo economico a sostegno dei costi sostenuti dalle famiglie dalle misure dedicate ad avvicinare le famiglie ai servizi, il Bonus famiglia lombardo prevede una caratteristica molto significativa data dalla combinazione tra contributo economico e definizione di un progetto personalizzato in collaborazione con i servizi consultoriali.

Di fatto, nel caso delle misure nazionali, le famiglie, se in possesso dei requisiti, ricevono direttamente dall'INPS il contributo economico, mentre nel caso del Bonus Famiglia, per accedere al contributo economico è necessario prevedere un contatto con i Servizi Sociali del Comune di residenza, finalizzato a redigere la dichiarazione di vulnerabilità e la definizione di un progetto personalizzato definito insieme agli operatori dei servizi consultoriali. La misura lombarda perseguiva dunque, oltre alla finalità di sostenere economicamente le famiglie vulnerabili, anche quella di avvicinarle al sistema dei servizi.

Nella realtà, il bonus famiglia lombardo così come disegnato sembra essere riuscito poco ad attivare concretamente dei progetti personalizzati, che hanno spesso assunto la forma di un adempimento formale piuttosto che di una pratica concreta di avvio di un processo di attivazione di risorse verso l'autonomia[3].

Resta però, nel comparare le tre misure, uno spunto interessante dato dalla misura lombarda che – assumendo un focus specifico su una categoria particolare di famiglie – ha provato a sperimentare, seppure con esiti parziali[4], l'erogazione di un supporto attraverso un mix di *cash & care*.

## **Sovrapposizione, frammentazione e discontinuità**

Trattandosi di contributi tra loro non escludenti e gestiti ed erogati attraverso enti e canali di erogazione differenziati, le tre misure hanno potuto sovrapporsi ed essere erogate contemporaneamente alle stesse famiglie.

Infatti, famiglie che rispettassero i requisiti di cittadinanza o di soggiorno, residenti in Lombardia e che avessero ottenuto la dichiarazione di vulnerabilità, con un ISEE inferiore ai 25.000 euro e i figli nati tra il 2016 e il 2017, hanno potuto di fatto beneficiare delle tre misure congiuntamente per un totale di 5.480 euro per figlio nei primi 3 anni di vita del bambino, incrementati a 8.360 euro per le famiglie con ISEE inferiore a 7.000 euro[5].

Allo stesso tempo, trattandosi di misure temporanee e in parte di tipo sperimentale, hanno potuto beneficiarne le famiglie alle quali “è capitato” di avere dei figli nelle finestre temporali utili a goderne, ponendo un problema di grave iniquità tra beneficiari che si trovano di fatto nelle medesime condizioni di bisogno, e che hanno vissuto la nascita o adozione di un figlio a distanza di soli pochi mesi o giorni. Ad esempio, per i nati nel 2018 l'assegno di natalità è previsto per un solo anno (960 o 1.920 euro totali); è attualmente in discussione nell'ambito degli emendamenti al decreto fiscale l'eventuale proroga per i nati nel 2019, sempre per soli 12 mesi, ma con l'ipotesi di una maggiorazione dell'importo a partire dal secondo figlio.

La frammentazione delle diverse misure, il loro carattere temporaneo o permanente, l'assenza di coordinamento tra diverse istituzioni ed erogazioni non ha permesso, negli anni, un riequilibrio della distribuzione delle misure e la possibilità di individuare criteri omogenei che facilitassero un accesso quanto più ampio alle misure.

Importante però segnalare una inversione di tendenza, da parte di Regione Lombardia, che nel [riavvio del](#)

[Bonus Famiglia a novembre 2018](#), individua tra i requisiti di accesso, “non essere titolare di altre agevolazioni a valere su analoghe iniziative attivate a livello comunale o nazionale a sostegno della natalità”.

In conclusione, sul fronte delle misure finalizzate a supportare le famiglie nel sostenere i costi per la nascita e la crescita di un figlio si ravvisano diverse criticità connesse al loro carattere sperimentale e alla loro frammentazione.

Criticità che, pur con altre specificità, si ritrovano anche in altre forme di sostegno alle famiglie, quali quelle finalizzate all’abbattimento dei costi dei servizi di cura, che saranno oggetto del prossimo approfondimento.

---

[1] L’articolo è focalizzato sulle principali novità introdotte nell’ultimo triennio nell’ambito delle misure di sostegno alle famiglie. Non sono quindi considerate le misure strutturali introdotte precedentemente.

[2] Per approfondimenti si veda il capitolo “I minori e le famiglie” nel volume a cura di Gori C., *Il welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli 2018.

[3] Per approfondimenti si veda Dodi E., Guidetti C., *Le politiche per minori e famiglie*, in Gori C., a cura di “[Il welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione](#)”, Maggioli 2018.

[4] Dodi E., [Il Bonus famiglia tra indicazioni regionali e varietà attuative](#), dicembre 2016, LombardiaSociale.it

[5] La somma è data dai 960 euro/annui dell’assegno di natalità per 3 anni (1.920 euro/annuo per ISEE inferiori ai 7.000 euro), sommati agli 800 euro una tantum del Premio alla Nascita e ai 1.800 euro relativi al Bonus Famiglia lombardo.