Famiglie, bambini e servizi all’infanzia nel DL Rilancio

Marta Cordini, Stefania Sabatinelli, | 17 giugno 2020

Il 18 Maggio è entrato in vigore il Decreto Rilancio che ha definito, tra molte altre misure, ulteriori aiuti per le famiglie e affrontato finalmente il nodo dei servizi per l’infanzia, del contrasto alla povertà educativa e dell’organizzazione di attività estive per bambini e ragazzi nelle particolari condizioni contingenti.

Questa fase della pandemia vede la riapertura di moltissime attività e di conseguenza il rientro al lavoro di una consistente fetta della popolazione che nella fase 1 era rimasta a casa, lavorando da remoto o in cassa integrazione (o con una delle ”indennità Covid-19” per i lavoratori autonomi, parasubordinati, intermittenti, stagionali, occasionali e altri). Tale ripresa delle attività avviene in parallelo al prolungarsi della chiusura delle scuole, chiuse ormai dal 9 marzo sul territorio nazionale e dall’ultima settimana di febbraio per alcune regioni come la Lombardia, il Veneto e l’Emilia-Romagna. Le questioni relative alla conciliazione famiglia-lavoro rimangono dunque di assai complessa gestione per le famiglie, come anche è complessa la condizione dei fornitori di servizi all’infanzia, provati dalla chiusura forzata delle consuete attività e dalla difficile sperimentazione di modalità alternative di intervento. D’altro lato, l’estate così eccezionale che è ormai alle porte è stata individuata da molti come un tempo che è fondamentale riempire di iniziative e di contenuti. Questo non solo al fine di agevolare i genitori lavoratori sul versante della conciliazione, ma anche per interrompere l’assenza ormai prolungata di socialità, educazione e svago organizzato e guidato per bambini e ragazzi, compensare quanto è stato perso in termini di apprendimenti cognitivi e non, consentire una graduale appropriazione di quelle competenze comportamentali di protezione e di auto-protezione che saranno fondamentali per affrontare il nuovo anno scolastico nelle condizioni ancora incerte che caratterizzeranno l’autunno.

Di seguito vediamo quali misure sono state introdotte sul fronte del sostegno alle famiglie e ai servizi, cosa è cambiato rispetto alle precedenti e alcune possibili implicazioni.

I sostegni alle famiglie. Bonus, congedi e lavoro agile

Il Bonus baby-sitting

Il decreto ha rinnovato il bonus baby-sitting, innalzandone l’importo da 600 euro a 1.200 (e a 2.000 euro per gli operatori sanitari e le forze dell’ordine). Le famiglie che hanno già fatto domanda per i 600 euro stabiliti con il decreto-legge del 17 Marzo possono però richiedere solo altri 600 euro, per un totale complessivo di 1200. Il bonus può essere ora utilizzato per pagare anche i centri estivi o i servizi socio-educativi o integrativi. Nel caso venga utilizzato per il pagamento dei servizi durante la stagione estiva, non è cumulabile con il bonus nido. Il bonus è rivolto a tutte le famiglie con figli (anche adottivi e in affido pre-adottivo) al di sotto dei 12 anni, e senza limiti di età nel caso di disabilità. La misura è erogata tramite libretto famigliare, e non cambia in base al numero di figli: 1200 euro è, cioè, l’importo massimo che ciascun nucleo famigliare può ricevere indipendentemente dal numero di figli presenti e dalla loro età. Il bonus è alternativo al congedo parentale straordinario.

Secondo i dati diffusi dall’INPS, al 25 maggio si registravano 191 mila domande per il Bonus baby-sitting, 155 mila delle quali provenienti dal settore privato.

Congedo parentale e lavoro agile

Il congedo parentale specifico per l’emergenza Covid-19 con compensazione al 50% dello stipendio, già precedentemente introdotto nella misura massima di 15 giorni, è stato confermato dal decreto per i soli genitori con figli al di sotto dei 12 anni di età, dipendenti del settore privati. La durata massima è ora definita pari a 30 giorni per l’intero periodo compreso tra il 5 marzo e il 31 luglio (comprensiva, dunque, dei 15 giorni eventualmente già fruiti). Il congedo può essere utilizzato in maniera

sia frazionata che continua ma, come già detto, non è cumulabile con il bonus baby-sitting. Dall'estensione della misura sono esclusi i lavoratori autonomi.

I genitori con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni hanno diritto di astenersi dal lavoro per l'intero periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro, ma senza indennità né contribuzione figurativa.

Per i genitori con figli al di sotto dei 14 anni è stata rafforzata la possibilità di richiedere il telelavoro. La normativa prevede che la prestazione lavorativa possa essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dal datore di lavoro, ed anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti, come effettivamente accaduto in molti casi nel contesto dell'emergenza.

In entrambi i casi (congedo e lavoro agile), il diritto sussiste a condizione che nel nucleo non ci sia un altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o un genitore non lavoratore.

Al 25 maggio secondo i dati INPS risultavano erogati 269.328 congedi straordinari.

Famiglie acrobate e una rete dalle maglie ancora troppo larghe

Se per un verso è riconoscibile lo sforzo del Governo nel tentare di rispondere agli inediti bisogni delle famiglie generati dalla pandemia, dall'altro le misure appaiono frammentate (andando ad aggiungersi ad un panorama già di per sé segmentato) e solo parzialmente in grado di sollevare le famiglie dal carico di lavoro e di responsabilità che devono fronteggiare ormai da tre mesi. Il bonus baby-sitting risulta infatti insufficiente a coprire le esigenze in termini di lavoro di cura fino alla auspicata riapertura delle scuole a settembre, anche a causa della non considerazione del numero di figli (non indifferente nel determinare l'onere, anche economico, della cura) e della non cumulabilità con il congedo straordinario.

D'altro canto, la durata del congedo parentale è di fatto limitata a 30 giorni su un periodo complessivo di circa 5 mesi. Si segnala inoltre l'assenza di incentivi nel caso in cui a farvi ricorso siano i padri (come invece previsto per il congedo parentale ordinario) e la rigidità dovuta all'impossibilità di fruirne part-time per un periodo più lungo.

Infine, il lavoro cosiddetto "agile", ovvero da casa, mentre è efficace nel contenere gli spostamenti, la concentrazione di passeggeri sui mezzi di trasporto pubblico, come anche di lavoratori nei luoghi di lavoro, non può essere invece considerato una misura di conciliazione nella cornice della chiusura delle scuole e dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. I resoconti tragicomici sulle difficoltà di assolvere ai compiti lavorativi e al tempo stesso seguire i figli nella didattica a distanza non sono mancati in questi mesi. Inoltre, una tale situazione inedita ed emergenziale non può protrarsi indefinitamente al di fuori di adeguate cornici contrattuali e negoziali.

È facile, dunque, immaginare che le famiglie dovranno trovare soluzioni alternative, come chiedere ulteriori permessi o ferie, se ne hanno di residui, o ricorrere alle reti informali (nonni, altri parenti, vicini di casa o amici). Il primo tipo di soluzione implica il rischio che i sacrifici relativi alla riduzione del lavoro per il mercato ricadano più probabilmente sulla figura materna, aumentando i divari di genere già esistenti, come sottolineato da Del Boca e altri in un recente articolo per La Voce.it. Il secondo tipo di soluzione (che comunque – vale la pena ricordarlo – non è un'opzione su cui possano contare tutte le famiglie) implica il rischio di vanificare gli sforzi di contenimento del contagio che queste misure dovrebbero invece promuovere, specie in relazione ai soggetti più anziani e fragili.

Mentre le famiglie si destreggiano da mesi su numerosi fronti di incertezza e di complessità che richiedono vere e proprie doti da acrobati, il decreto ripropone di fatto le stesse misure, potenziate sì, ma ancora insufficienti. Misure che saranno d'aiuto a quelle famiglie che hanno già risorse proprie da mettere in gioco, ma difficilmente risolveranno le difficoltà di quelle con meno risorse economiche, sociali, culturali, con il rischio dunque di inasprire le disuguaglianze già esistenti.

Riempire l'estate, salvare i servizi. Fondi, linee-guida e tante incognite

In questo senso, è da leggere con ancor più grande preoccupazione la condizione di profonda incertezza in cui versano i servizi all'infanzia, che svolgono una funzione essenziale di contrasto delle disuguaglianze ma che, già prima della pandemia, coprivano nel nostro paese solo una parte minoritaria dei bambini più piccoli (0-2 anni) e con grandi sperequazioni territoriali. Il decreto introduce interventi sia a sostegno del sistema dei servizi a fronte delle implicazioni del lock-down, sia per promuovere la realizzazione di iniziative nel breve periodo.

Salvare il sistema dei servizi educativi per l'infanzia

Come sottolineato dall'Alleanza per l'Infanzia nel suo documento di sintesi sul Decreto Rilancio, il decreto ha segnato un'importante discontinuità nel considerare finalmente in modo esplicito le esigenze delle famiglie con bambini e ragazzi ad usufruire di servizi, e le speculari esigenze dei gestori dei servizi di essere messi nelle condizioni di sopravvivere alla drammatica crisi generata dalla chiusura forzata. È imperativo salvare l'ossatura del sistema dei servizi all'infanzia – scuole dell'infanzia e nidi d'infanzia in primis, ma anche servizi integrativi – un'ossatura che da tempo si cerca di rafforzare, con incrementi molto lenti nel nuovo millennio, rallentati fino alla stasi in seguito alla recessione iniziata nel 2008 e alle conseguenti politiche di austerità. Non possiamo permetterci di vedere tale struttura, per una parte importante (maggioritaria per la fascia 0-2 anni) offerta da gestori privati in convenzione con gli enti pubblici o meno, assottigliarsi. Le funzioni che assolvono saranno ancor più cruciali nel tempo che abbiamo davanti, in ottica di contrasto alle diseguaglianze e alla povertà educativa, conciliazione di responsabilità famigliari e lavorative, occupazione femminile, promozione dell'uguaglianza di genere e sostegno alla natalità, tutti versanti sui quali il nostro paese è, com'è noto, comparativamente in ritardo.

A questo proposito è da valutare positivamente l'autorizzazione per le pubbliche amministrazioni a procedere al pagamento ai gestori privati – molti dei quali in grave difficoltà finanziaria – degli importi dovuti per l'erogazione dei servizi. Positiva è anche l'inclusione dei soggetti del terzo settore, spesso gestori dei servizi all'infanzia, tra i beneficiari del credito d'imposta del 60% delle spese sostenute nel 2020 (per un massimo di 80.000 euro), in relazione agli interventi necessari per il rispetto delle prescrizioni sanitarie e delle misure di contenimento della diffusione del virus.

A tutt'oggi, però, e di nuovo come rilevato dall'Alleanza per l'Infanzia, non vi è traccia di un piano complessivo che affronti le numerose questioni legate alla riapertura dei servizi 0-6 anni, dall'aumento del personale, necessario per la riduzione dell'ampiezza dei gruppi, alla sua formazione specifica, ai protocolli sanitari, alla riorganizzazione degli spazi, al ripensamento delle attività.

Per poter resistere i servizi – e con loro le famiglie – hanno bisogno non solo di sostegno nel breve periodo, ma anche di prospettive concrete e di potersi adeguatamente riorganizzare nel medio periodo.

I centri estivi, mai così necessari

Mentre si costruiscono progressivamente e faticosamente gli scenari per la riapertura delle scuole e dei servizi 0-6 per il prossimo anno scolastico, ha finalmente assunto concretezza la possibilità di avviare iniziative ludico-educative dalla seconda metà di giugno. Come già accennato in apertura, si tratta di una possibilità quanto mai necessaria, per dare sollievo alle famiglie e iniziare a ricucire la consuetudine – e la fiducia – di bambini e ragazzi a stare insieme fuori di casa e al di fuori della famiglia, pur nel quadro dell'adozione degli indispensabili principi e dispositivi di sicurezza. Non ultimo, la fornitura di servizi organizzati in sicurezza è fondamentale anche per ridurre il ricorso alle soluzioni informali, cui diversamente le famiglie dovranno giocoforza rivolgersi, che saranno con tutta probabilità meno in grado di tutelare adulti e bambini coinvolti, anche sul fronte della prevenzione del contagio.

Il Decreto Rilancio stanzia a questo fine, tramite risorse destinate ai Comuni, 150 milioni di euro per l'anno 2020 (a valere sul Fondo per le politiche della famiglia) destinati sia ad attività educative e ricreative realizzate durante l'estate per bambini e ragazzi tra i 3 ai 14 anni, in collaborazione con enti pubblici e privati, sia ad iniziative di contrasto alla povertà educativa.

La disponibilità di risorse è, naturalmente, solo una delle numerose questioni in gioco. Altrettanto importante è fornire indicazioni sul "come fare", al fine di ridurre la varietà di soluzioni messe in campo, con diversi gradi di affidabilità. È in quest'ottica che il Ministero della Famiglia ha pubblicato delle specifiche "Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini ed adolescenti nella fase 2 dell'emergenza COVID-19", redatte coerentemente con gli orientamenti del documento della Società italiana di pediatria, con le linee di indirizzo già elaborate

dalla Regione Emilia-Romagna e dall'ANCI, e con le raccomandazioni del Comitato tecnico-scientifico del Dipartimento della protezione civile. In merito alle attività per i bambini sino ai 3 anni non vi sono ancora elementi chiari, sebbene la ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia abbia recentemente annunciato il parere positivo del Comitato Tecnico Scientifico in merito all'estensione delle linee-guida anche ai servizi per i più piccoli.

Ciò che emerge con chiarezza dai territori dove gli attori da tempo si stanno muovendo per arrivare preparati a questo appuntamento è, da un lato, che la situazione contingente ha attivato notevoli sforzi e anche sacrifici, potenziato sinergie e collaborazioni già in essere o latenti, mobilitato anche energie nuove, emerse nei mesi scorsi in relazione all'organizzazione di reti di aiuto emergenziali e che ora si mettono a disposizione della comunità di riferimento per la prossima fase. Un fermento e una dedizione che le istituzioni hanno il dovere di sostenere in ogni modo possibile. D'altro lato però, e sfortunatamente, è già possibile prevedere che la necessità di riorganizzare, in funzione del rispetto delle norme di contenimento del virus, letteralmente ogni aspetto di attività consolidate avrà come prima ricaduta una riduzione dell'offerta. I centri estivi saranno in molti casi operativi per un numero di settimane, e di ore a settimana, inferiore a quello tradizionalmente erogato, e saranno in grado di accogliere un minor numero di bambini rispetto al passato. Questo richiederà l'applicazione di dolorosi criteri di priorità, e l'esclusione di bambini e ragazzi, magari in ragione del fatto di non avere entrambi i genitori occupati, che non per questo avrebbero meno necessità di riempire le settimane estive di condivisione e di contenuti, dopo i lunghi mesi di isolamento forzato.

La pandemia e le misure per il suo contenimento hanno investito il nostro paese in una fase di transizione a lungo attesa, ma estremamente lenta e timida, in riferimento alle politiche per le famiglie. Da un lato il rafforzamento dei servizi per la prima infanzia, e in particolare del segmento 0-2, promosso dal decreto sul sistema integrato 0-6 ma rallentato nell'implementazione. Dall'altro il riordino dei sostegni economici alle famiglie con bambini e ragazzi, verso l'assegno unico e una drastica riduzione di quella frammentazione foriera tanto di complicazioni quanto di disuguaglianze, e il ripensamento dei congedi parentali, anche (ma non solo) per incentivarne un uso maggiormente paritario tra uomini e donne. Il disegno di legge delega in tema di politiche per le famiglie detto "Family Act", approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 giugno, promette finalmente di affrontare tutti e tre i fronti principali di intervento – servizi, tempo, sostegno economico – in favore delle famiglie con figli. Interventi che si rivelano oggi in tutta la loro urgenza e necessità, ancor più alla luce degli effetti che la pandemia ha avuto in relazione alle disuguaglianze esistenti, aggravandole e moltiplicandole.