

# Commenti giuridici

## L'emergenza Covid-19

### Le principali misure di supporto per bambini, adolescenti e famiglie

L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha investito inevitabilmente e duramente tutti i segmenti della società, provocando una grave crisi sanitaria ed economica a livello globale. Come è noto, la malattia è stata identificata alla fine del 2019 dalle autorità sanitarie della città di Wuhan, capitale della provincia di Hubei in Cina. In Italia i primi casi segnalati, due turisti provenienti dalla Cina, risalgono alla fine di gennaio 2020. Il 21 febbraio sono segnalati diversi casi di contagio nella provincia di Lodi di persone non provenienti dalla Cina e, in seguito all'individuazione di alcuni focolai nelle Regioni Lombardia e Veneto, vengono adottate dal Governo una serie di misure di contrasto alla diffusione del virus. La crisi sanitaria causa enormi problematiche anche lavorative ed economiche ai cittadini e alle cittadine, alle imprese, ai lavoratori in generale, e a chiunque viva per differenti ragioni in Italia; in risposta a ciò, a partire dalla fine del mese di febbraio, il Consiglio dei Ministri ha emanato alcune disposizioni relative a misure urgenti aventi a oggetto sia il contenimento della diffusione del virus sia il sostegno per famiglie, lavoratori e lavoratrici e imprese connesse all'emergenza epidemiologica. Come è noto, le misure di contrasto si sono spinte fino alla completa interruzione delle attività produttive, il cosiddetto *lockdown*, e ciò ha prodotto, inevitabilmente e nell'immediato, una domanda estremamente forte di protezione sociale<sup>1</sup>. In tal senso, nel corso di questa emergenza, sono state incrementate le risorse dei Fondi sociali (Fondo per le non autosufficienze, Fondo Dopo di noi, Fondo politiche per la famiglia) con l'obiettivo di rafforzare il sistema di interventi e servizi territoriali dedicati alla famiglia e alla disabilità. Questo poiché la crisi sanitaria ha evidenziato ulteriormente *le criticità nella composizione della spesa assistenziale, molto sbilanciata in Italia a favore delle prestazioni sociali in denaro a danno di quelle erogate tramite servizi ed interventi*<sup>2</sup> e l'incremento delle risorse dei Fondi suddetti va nella direzione del rafforzamento degli *interventi territoriali innovativi, in grado di favorire il sostegno della natalità e della famiglia, nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità*<sup>3</sup>.

Vediamo, più nel dettaglio, in riferimento ai temi di nostro specifico interesse, alcuni degli interventi maggiormente significativi. È ben noto, come già affermato poco sopra, quanto l'emergenza sanitaria abbia causato enormi problematiche di vario tipo alle famiglie. In quelle in cui sono presenti figli, **le difficoltà da gestire sono connesse anche alla chiusura delle scuole durante questo lungo periodo emergenziale**. Il [DPCM del 4 marzo 2020](#) ha stabilito sull'intero territorio nazionale, a decorrere dal 5 marzo 2020 (e fino, inizialmente, al 15 marzo 2020 ma prorogato poi più volte fino, attualmente, al 14 luglio) la sospensione, fra l'altro, dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore. Lo stesso DPCM, con disposizioni poi presenti, salvo qualche variazione, in tutti i successivi DPCM, ha stabilito, inoltre, che, per tutta la durata della sospensione, i dirigenti scolastici devono attivare modalità di didattica a distanza, tenendo ovviamente conto anche delle specifiche esigenze degli studenti

<sup>1</sup> Camera dei deputati, Studi-Affari sociali, Welfare, *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 17 giugno 2020, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

<sup>2</sup> Camera dei deputati, Studi-Affari sociali, Welfare, *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 17 giugno 2020, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

<sup>3</sup> Camera dei deputati, Studi-Affari sociali, Welfare, *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 17 giugno 2020, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

e delle studentesse con disabilità<sup>4</sup>. È evidente quanto siano state e siano grandi le difficoltà che le famiglie, in particolare quelle con figli minorenni - ancor di più quelle in cui uno o entrambi i genitori sono lavoratori o lavoratrici che con la ripresa delle attività hanno dovuto ricominciare il loro lavoro - hanno dovuto affrontare per riuscire a superare al meglio questo periodo. Venendo ora alle misure previste dal [Decreto-legge n. 18](#) del 17 marzo 2020, il cosiddetto “Cura Italia”, che da “risposte” anche ad alcune delle difficoltà delle famiglie poco sopra esposte, vediamo che esse riguardano quattro ambiti di intervento principali: il potenziamento del sistema sanitario e della Protezione Civile; la protezione del lavoro e dei redditi; il sostegno alla liquidità delle imprese e delle famiglie; la sospensione delle scadenze per il versamento delle imposte e dei contributi previdenziali ed assistenziali<sup>5</sup>. Per quanto concerne il **sostegno alla categoria dei lavoratori/lavoratrici-genitori** è previsto, innanzitutto, il **bonus per l’acquisto dei servizi di baby-sitting**, per un massimo di 600 euro, utilizzabile per questa tipologia di prestazioni effettuate nell’anno 2020 a decorrere dal 5 marzo, conseguentemente alla sospensione dei servizi educativi per l’infanzia e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado. È stato previsto, inoltre, che i lavoratori e le lavoratrici dipendenti del settore privato con figli di età non superiore ai 12 anni possano usufruire di un **congedo specifico** per il quale è riconosciuta un’indennità corrispondente al 50 per cento della retribuzione. La **scuola** è invece interessata dall’**incremento di 85 milioni di euro** delle risorse per il 2020 del **Fondo per l’innovazione digitale**, aventi come fine l’acquisto per 10 milioni di euro di piattaforme e strumenti digitali da parte delle scuole statali, la messa a disposizione per gli studenti non aventi le possibilità di dispositivi digitali individuali in comodato d’uso, nonché la formazione del personale e l’assunzione fino alla conclusione delle attività didattiche di assistenti tecnici per un numero massimo complessivo di 1000 unità. Per chi deve, invece, assistere **familiari disabili** sono stati incrementati i cosiddetti “**permessi ex legge 104/92**, con l’aggiunta di **ulteriori dodici giorni di permesso** retribuito ai tre già previsti, usufruibili nei mesi di marzo e aprile 2020. Varie sono anche le **misure previste per le famiglie relativamente alla protezioni dei redditi**, con provvedimenti che spaziano dalla sospensione per nove mesi dei mutui per l’acquisto prima casa, quindi un’estensione del Fondo di solidarietà, anche ai lavoratori e alle lavoratrici autonomi e ai liberi e alle libere professioniste il cui fatturato - a causa della chiusura o della restrizione della propria attività in seguito alle misure adottate per contrastare l’emergenza sanitaria - è stato inferiore del 33 per cento rispetto a quello dell’ultimo trimestre del 2019, all’estensione della cassa integrazione in deroga per tutti i dipendenti di tutte le tipologie di settori produttivi sull’intero territorio nazionale, con uno stanziamento complessivo che ammonta a 4 miliardi di euro. Importante intervento è anche quello riguardante i lavoratori e le lavoratrici autonomi e le partite IVA che rientrano in una delle categorie stabilite dal decreto - professionisti e professioniste non iscritti agli ordini, co.co.co. in gestione separata, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri, stagionali dei settori del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori e lavoratrici del settore spettacolo e di quello agricolo -, per i quali è previsto un indennizzo di 600 euro. Per coloro, professionisti iscritti agli ordini e altre tipologie di lavoratori e lavoratrici, che sono risultati esclusi da quanto poco sopra esposto, è stato istituito, invece, il **Fondo di ultima istanza** con una dotazione di 300 milioni di euro per l’anno 2020, che va a sostenerne il reddito con un indennizzo di 600 euro mensili.

Proseguendo nella presentazione delle **principali misure di sostegno alle famiglie**, vediamo che è stato istituito, inoltre, il cosiddetto “**REM**”, un reddito di emergenza, un sostegno straordinario previsto per due mesi e rivolto ai nuclei familiari che si sono trovati in condizione di necessità economica a causa dell’emergenza e che non hanno avuto accesso ad altri tipi di sostegno a tal fine previsti dal Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 per talune categorie di lavoratori. Il REM è stato istituito dall’art. 82 del [Decreto-legge n.34](#) del 19 maggio 2020, il “Decreto rilancio”, il quale ha stabilito al comma 2 i requisiti necessari per aver accesso a questa misura: la residenza in Italia, verificata in riferimento al componente del nucleo familiare che fa richiesta del beneficio; un valore del reddito familiare, nel mese di aprile 2020, inferiore ad una soglia pari all’ammontare di cui al comma 5 del medesimo articolo; un valore del patrimonio

<sup>4</sup> Camera dei deputati, Studi-Cultura, Istruzione, *Le misure adottate a seguito dell’emergenza Coronavirus (COVID-19) per il mondo dell’istruzione (scuola, istruzione e formazione professionale, università, Istituzioni AFAM)*, 2luglio 2020, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

<sup>5</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Decreto Cura Italia, cosa prevede per le famiglie*, 7 aprile 2020, su [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

mobiliare familiare con riferimento all'anno 2019 inferiore a una soglia di euro 10.000, accresciuta di euro 5.000 per ogni componente successivo al primo e fino ad un massimo di euro 20.000 - il massimale di cui sopra è incrementato di 5.000 euro laddove sia presente nel nucleo familiare un componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza come definite ai fini dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) -; un valore dell'ISEE inferiore ad euro 15.000. Ai sensi del comma 3, se nel nucleo familiari sono presenti dei componenti che percepiscono o che hanno percepito una delle indennità previste dal "Cura Italia" o di altre indennità previste in questo decreto, il REM non è compatibile e dunque non può essere erogato. Il beneficio è corrisposto in due quote, ciò significa che può essere erogato per due volte, ciascuna delle quali compresa fra 400 e 800 euro. Si consideri, inoltre, che il termine per la presentazione della domanda per ottenere il REM, inizialmente previsto per il 30 giugno, è stato modificato dall'articolo 2 del Decreto legge n. 52 del 16 giugno e stabilito per il 31 luglio 2020<sup>6</sup>. Il "Decreto rilancio" più in generale introduce o integra diversi tipi di indennità di sostegno al reddito per favorire l'uscita delle famiglie dalla crisi economica conseguente alla crisi sanitaria. Di grande rilevanza è, in quest'ottica, il contenuto dell'art.105 del presente Decreto, nel quale è stato stabilito un incremento per l'anno in corso di 150 milioni di euro del Fondo per le politiche della famiglia. Una quota di queste risorse è destinata ai Comuni, affinché potenzino i centri estivi diurni, i servizi socio-educativi territoriali e i centri con funzione educativa e ricreativa, per i bambini e le bambine di età compresa tra i 3 ed i 14 anni anche collaborando, laddove necessario, con gli istituti privati, durante il periodo estivo. Queste misure devono servire necessariamente a contrastare anche la povertà educativa attraverso la previsione e lo svolgimento concreto di iniziative specifiche. L'obiettivo è quello di *recuperare almeno in parte l'offerta educativa e culturale destinata ai bambini ed agli adolescenti che, a causa dell'emergenza sanitaria e della chiusura delle attività didattiche resa necessaria dall'attuazione delle misure di contenimento, non hanno potuto svolgere adeguate esperienze, anche di contatto sociale, al di fuori del contesto domestico e familiare*<sup>7</sup> e contestualmente si va incontro alle esigenze dei genitori/lavoratori che devono riprendere lo svolgimento della propria attività. È necessario richiamare, inoltre, anche gli articoli dal 233 al 236 del "Decreto rilancio", i quali stabiliscono, tra le altre cose, che il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione sia integrato di 20 milioni di euro per l'anno 2020 e che siano erogati due contributi, rispettivamente di 65 milioni di euro nell'anno 2020, ai soggetti che hanno la gestione in via continuativa dei servizi educativi e alle istituzioni scolastiche dell'infanzia nella fascia 0-6 anni e di 70 milioni di euro nell'anno 2020 per le scuole primarie e secondarie paritarie fino ai 16 anni, a titolo di sostegno economico in seguito alla riduzione o al mancato versamento delle rette a causa della sospensione dei servizi in presenza, a seguito delle misure adottate per contrastare la diffusione del Covid-19<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda gli spazi di socialità e gioco per bambini e adolescenti che l'emergenza Covid-19 ha inevitabilmente e drasticamente ristretto, l'11 giugno 2020 sono state pubblicate dal Dipartimento per le politiche della famiglia, con il contributo scientifico anche dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, le [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](#). Esse sono state approvate come allegato n.8 del [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2020](#). Nell'introduzione al documento si afferma che *sebbene le esigenze di garantire condizioni di sicurezza e di salute per la popolazione abbiano positivamente giustificato i provvedimenti restrittivi, una delle conseguenze degli stessi è stata quella di incidere fortemente su quelle condizioni di ordinario benessere dei bambini e degli adolescenti che si legano strettamente a diritti fondamentali come quelli all'incontro sociale fra pari, al gioco ed all'educazione*<sup>9</sup>. L'obiettivo di queste Linee guida è quello di individuare orientamenti e proposte per

<sup>6</sup> Camera dei deputati, Studi-Affari sociali, Welfare, *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 17 giugno 2020, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

<sup>7</sup> Camera dei deputati, Studi-Affari sociali, Welfare, *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 17 giugno 2020, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

<sup>8</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *DI Rilancio, informazioni per famiglie, lavoratori e imprese*, 6 luglio 2020, su [www.governo.it](http://www.governo.it)

<sup>9</sup> Dipartimento politiche per la famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *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*, 11 giugno 2020, su [www.famiglia.governo.it](http://www.famiglia.governo.it)

realizzare nella fase 2 dell'emergenza COVID-19, un insieme di opportunità organizzate di socialità e gioco sia per i bambini che per gli adolescenti. Sono state approvate, inoltre, le [Linee guida per la riapertura della scuole nell'anno scolastico 2020/2021](#), contenute nel Piano scuola 2020/2021, pubblicato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) il 26 giugno 2020. Esse contengono tutte le indicazioni e le procedure da seguire per il ritorno a scuola in sicurezza data l'emergenza COVID-19. Da ciò si apprende, inoltre, che le scuole riapriranno inizialmente il **primo settembre per il recupero degli apprendimenti** di coloro i quali non hanno raggiunto la sufficienza alla fine dell'anno scolastico 2019/2020 e di tutti gli alunni e le alunne che i docenti riterranno di far partecipare in base alle esigenze della loro classe. La data prevista per **l'inizio delle lezioni è invece fissata per il 14 settembre**.

Quanto fin qui esposto rappresenta solo una parte dell'enorme mole di provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, che ha investito non solo l'Italia ma il mondo intero. Un'emergenza globale le cui conseguenze dell'impatto fortissimo su tutti i segmenti della società sono ancora da definire pienamente e da affrontare al meglio. Su tutto, l'auspicio, per quanto più vicino a noi, di uno Stato - e delle sue Istituzioni - forte e presente, che supporti, in ogni ambito, i propri cittadini e le proprie cittadine e chiunque si trovi per vari motivi a vivere sul suolo italiano, tutte le tipologie di lavoratori e di imprese nell'uscita da questa crisi sanitaria, economica e sociale: un supporto necessario perché possa esserci una conseguente ripresa sociale e economica che contenga gli effetti di questa emergenza sanitaria. Con un'attenzione specifica ai bambini e alle bambine e agli adolescenti e alle adolescenti, ai loro diritti e alle loro necessità che mai, neppure durante un'emergenza sanitaria globale, devono essere trascurati.

Carla Mura