



## Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus

7 dicembre 2020

Le misure di contrasto all'emergenza sanitaria da COVID-19, fra le quali la completa interruzione delle attività produttive, hanno prodotto nell'immediato una forte domanda di protezione sociale. Per sostenere le fasce di popolazione più svantaggiate, è stato pertanto istituito il Reddito di emergenza - Rem, un sostegno straordinario, della durata di due mesi, rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica a causa dell'emergenza, che non hanno avuto accesso ai sostegni a tal fine previsti dal Decreto Cura Italia per talune categorie di lavoratori. Inoltre, la crisi sanitaria ha messo ancor più in evidenza 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. Per questo sono state incrementate le risorse dei Fondi sociali finalizzate al rafforzamento di interventi territoriali innovativi, in grado di favorire il sostegno della natalità e della famiglia, nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Si segnalano inoltre le misure a sostegno del Terzo settore, che, nella crisi emergenziale, ha affiancato le pubbliche amministrazioni nelle azioni di sostegno alle categorie fragili e negli interventi di contrasto ai fenomeni di povertà ed emarginazione sociale

### Quadro di riferimento: indicatori statistici ed economici

Il rapporto di Caritas Italiana dal titolo "[Gli anticorpi della solidarietà](#)" dell'ottobre 2020, cerca di restituire una fotografia dei gravi effetti economici e sociali della crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19. Analizzando il periodo maggio-settembre del 2019 e confrontandolo con lo stesso periodo del 2020 emerge che da un anno all'altro l'incidenza dei "nuovi poveri" passa dal 31% al 45%: quasi una persona su due che si rivolge alla Caritas lo fa per la prima volta. Aumenta in particolare il peso delle famiglie con minori, delle donne, dei giovani, dei nuclei di italiani che risultano in maggioranza (52% rispetto al 47,9 % dello scorso anno) e delle persone in età lavorativa; cala di contro la grave marginalità. Il Rapporto Caritas evidenzia che la crisi emergenziale appare più grave rispetto allo *shock* economico del 2008. La differenza è il punto dal quale si parte: nell'Italia del pre-pandemia (2019) il numero di poveri assoluti è più che doppio rispetto al 2007, conseguentemente gli effetti della crisi pandemica appaiono ancora più severi.

La Banca d'Italia nell'[Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020](#), in cui sono raccolte informazioni sulla situazione economica e sulle aspettative delle famiglie durante la crisi legata alla pandemia di Covid-19, giunge alla stessa conclusione. Già prima dell'emergenza sanitaria, poco meno della metà; degli individui intervistati dichiara che arrivava alla fine del mese con difficoltà; con quote più; elevate per i lavoratori dipendenti a termine e per i disoccupati. Tra aprile e maggio 2020, più di un terzo degli individui dichiara di non avere risorse liquide sufficienti a far fronte alle spese per consumi essenziali della famiglia per un periodo di 3 mesi. Anche le aspettative di spesa delle famiglie risentono della situazione economica: oltre la metà della popolazione ritiene che, anche quando l'epidemia sarà terminata, le proprie spese per viaggi, vacanze, ristoranti, cinema e teatri saranno inferiori a quelle pre-crisi.

D'altra parte, Save the children, nel rapporto [Proteggiamo i bambini. Whatever it takes](#), ha stimato che l'aumento della disoccupazione, e la conseguente riduzione della capacità economica delle famiglie, rischiano di incrementare considerevolmente l'incidenza della povertà materiale tra i minori, soprattutto in nazioni quali l'Italia, dove già nel periodo precedente alla crisi emergenziale, si registravano percentuali di deprivazione economica e materiale dei minori tra le più alte d'Europa.

### Reddito di emergenza - Rem

**L'art. 82 del decreto Rilancio** ([decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020](#)) ha istituito il Reddito di emergenza - Rem, un sostegno straordinario rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica a causa dell'emergenza, che non hanno avuto accesso ai sostegni a tal fine previsti dal Decreto Cura Italia ([decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020](#)). Il **beneficio è stato corrisposto in due quote (ovvero è stato erogato per due volte), ciascuna delle quali compresa fra 400 e 800 euro**, a seconda della numerosità del nucleo familiare e della presenza di componenti disabili o non autosufficienti (in quest'ultimo caso fino a 840 euro).

Nel corso dell'esame del disegno di conversione del decreto legge 34/2020, sono stati **modificati i termini per la presentazione della domanda** relativa al [Reddito di emergenza](#) (entro il 31 luglio 2020 in luogo del 30 giugno 2020). Ancora nel corso dell'esame parlamentare è stato inserito il comma 2-bis che, ai fini del riconoscimento del Rem, semplifica le procedure di accertamento della residenza per i soggetti che, occupando abusivamente un immobile, intendono presentare domanda per l'accesso al Rem medesimo. Più precisamente, si prevede che gli occupanti abusivi di un immobile possano autocertificare la loro residenza nell'immobile occupato qualora siano presenti persone minori di età o meritevoli di tutela quali individui malati gravi, portatori di handicap, in difficoltà economica e senza dimora. **L'autorizzazione di spesa per l'erogazione del Rem è stata fissata, per il 2020, in 971,3 milioni di euro** (compresi i 5 milioni per gli oneri connessi alla stipula della convenzione con i centri di assistenza fiscale per la presentazione della richiesta del Rem), iscrivere su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato "Fondo per il Reddito di emergenza". L'INPS è responsabile del monitoraggio della misura. In caso di scostamenti dal limite di spesa autorizzato, non sono adottati altri provvedimenti concessori.

In seguito, **l'art. 23 del decreto legge n. 104 del 2020** (c.d. Decreto agosto), ferme restando le erogazioni già concesse del Reddito di emergenza (Rem), ha **riconosciuto l'erogazione di una ulteriore singola quota del Rem** ai nuclei familiari in possesso dei requisiti già richiesti per accedere alle due precedenti quote. **I termini per la presentazione della domanda sono stati fissati al 15 ottobre 2020.**

La [circolare n. 102 dell'INPS dell'11 settembre 2020](#) ha illustrato la misura, con particolare riferimento a modi e tempi della richiesta, nonché requisiti per l'accesso e rapporti con altre prestazioni ed altri redditi.

In ultimo, l'articolo 14 del decreto legge 137 del 2020 (c.d. Decreto ristoro) ha riconosciuto ai nuclei familiari già beneficiari del Reddito di emergenza, la medesima **quota** anche per i **mesi di novembre e dicembre 2020**. Possono richiedere l'accesso all'erogazione delle quote anche i nuclei familiari finora non beneficiari del Rem (qui il [messaggio n. 451 INPS del 12 novembre 2020](#)). I requisiti di accesso rimangono gli stessi di quelli richiesti per le tre precedenti quote, l'unica modifica apportata è quella relativa al valore del reddito familiare, ora riferito al mese di settembre. Resta fermo anche l'elenco delle incompatibilità, se non per l'aggiunta di quelle riferite alle indennità elencate dagli articoli 15 e 17 dello stesso Decreto ristoro. La **richiesta** per le due ulteriori mensilità del Rem deve essere presentata all'INPS **entro il 30 novembre 2020**. Il riconoscimento della quota del Rem è effettuato nel **limite di spesa di 452 milioni** di euro per il 2020, nell'ambito dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il reddito di emergenza.

Per quanto riguarda la **platea dei beneficiari**, [l'Osservatorio statistico INPS](#) rileva, al 31 luglio 2020 (termine per la presentazione della domanda per le due quote Rem di cui all'art. 82 del Decreto rilancio), che risultano aver fatto domanda di Reddito di Emergenza 599.942 nuclei: al 48% di questi (290.072) è stato erogato il beneficio, al 51% (303.817) è stato respinto, mentre il restante 1% (6.053) è in attesa di definizione della domanda. La distribuzione geografica delle domande pervenute rispecchia quella osservata per il Reddito di Cittadinanza: maggiore concentrazione nelle regioni del Sud e delle Isole (46%), a seguire le regioni del Nord (34%) e infine quelle del Centro (20%). La Relazione tecnica al provvedimento specifica che, dagli archivi dell'Istituto, al 25 ottobre 2020, risultano 146mila nuclei familiari percettori di Rem, in applicazione dell'art.23 del decreto legge n. 104 del 2020; inoltre risultano 226mila nuclei richiedenti in attesa di lavorazione della domanda.

## **Incremento del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo Dopo di noi**

Nell'ottica di rafforzare i servizi e i progetti di supporto alla domiciliarità per le persone disabili e non autosufficienti, e per il sostegno di coloro che se ne prendono cura, **l'art. 104** del Decreto Rilancio (decreto legge 34/2020) ha incrementato di 90 milioni di euro il **Fondo per le non autosufficienze**, finalizzando 20 milioni alla realizzazione di progetti per la vita indipendente. Pertanto, considerando che la legge di bilancio 2020 ha assegnato al Fondo **621 milioni**, lo stanziamento risulta ora pari a **711 milioni** di euro.

Per le stesse finalità, e nell'ottica di rafforzare tali interventi anche attraverso la realizzazione di soluzioni alloggiative innovative, **il Fondo Dopo di Noi** è stato incrementato di ulteriori 20 milioni di euro, raggiungendo per il 2020 l'ammontare di **78,1 milioni**.

## Misure a sostegno del Terzo Settore nel periodo emergenziale da COVID-19

**Nella prima fase emergenziale, il decreto legge n. 18 del 2020 ha introdotto misure volte a tutelare gli enti del Terzo Settore** dalle conseguenze negative della pandemia, quali: l'estensione dell'accesso alla cassa integrazione in deroga anche per gli enti del Terzo settore; sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria; proroga al 31 ottobre 2020 per lo svolgimento delle assemblee chiamate ad approvare i bilanci 2019 e a deliberare le eventuali modifiche statutarie necessarie a conformarsi al codice del Terzo settore e alla riforma dell'impresa sociale.

**Successivamente, a sostegno del Terzo Settore, il decreto legge n. 34 del 2020**, cd. decreto Rilancio ([L. 17 luglio 2020, n. 77](#)), è intervenuto prevedendo un importante incremento del ruolo e delle risorse disponibili per la realizzazione degli interventi delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni del Terzo Settore finalizzati a fronteggiare l'emergenza. Più nel dettaglio:

- è stata riconosciuta l'importanza della **collaborazione degli enti del Terzo settore (ETS) con le amministrazioni pubbliche**. Nell'ambito dell'articolo 1 in materia di assistenza territoriale, il comma *4-bis* ha previsto la stipula di una Intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sulla base della quale vengono attribuiti al Ministero della salute incarichi di coordinamento per la sperimentazione, nel biennio 2020-2021, di strutture di prossimità, ispirate al principio della piena integrazione sociosanitaria. In tale sperimentazione devono essere coinvolte tutte le istituzioni presenti sul territorio unitamente al volontariato locale ed a enti del terzo settore;
- è stato autorizzato (art. 67) l'**incremento di 100 milioni di euro per il 2020** della dotazione del Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale del Terzo settore, che prevede trasferimenti per i progetti presentati da ETS in base agli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività individuati dal [Decreto Ministeriale n. 93 del 7 agosto 2020](#). Tali risorse sono aggiuntive rispetto a quelle assegnate al Fondo dalla legge di bilancio 2020 (pari a 34 milioni di euro, ai quali sono stati aggiunti i 17 milioni di euro destinati al sostegno degli ETS per le attività non aventi carattere progettuale) assegnati sulla base del [D.M. 44 del 12 marzo 2020](#);
- è stata modificata la disciplina dei **contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari** (art. 77), prevedendo contributi non solo alle imprese, come originariamente previsto, ma **anche agli enti del terzo settore** per l'acquisto di dispositivi e di altri strumenti di protezione individuale;
- sono state **accelerate le procedure di riparto del 5 per mille** anticipandone al 2020 l'erogazione relativamente all'anno finanziario 2019, con la finalità di favorire gli enti del terzo settore che svolgono attività di rilevante interesse sociale (art. 156);
- sono stati autorizzati **trasferimenti volti al sostegno degli ETS nelle Regioni del Mezzogiorno** (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), pari a 100 milioni per l'anno 2020 (di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa) e di 20 milioni per l'anno 2021, con la finalità di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. L'ambito di applicazione della misura è stato poi **esteso** agli enti del terzo settore operanti alle **regioni Lombardia e Veneto**, particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. La concessione dei contributi è a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione della programmazione 2014-2020. Il contributo è concesso in forma di sovvenzione diretta per il finanziamento dei costi ammissibili e a seguito di selezione pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento ed è cumulabile con il sostegno proveniente da altre fonti per gli stessi costi ammissibili. In proposito, l'Agenzia per la Coesione territoriale provvederà ad indire uno o più avvisi pubblici finalizzati all'assegnazione del contributo, che si configurerà a fondo perduto;
- sono state approvate una serie di **misure indirette**, segnatamente **sotto il profilo fiscale nella forma del credito d'imposta**, anche a favore degli enti del Terzo settore, quali: un **credito d'imposta nella**

**misura del 60% dell'ammontare mensile in relazione al canone di locazione, di *leasing* o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività istituzionale** a favore anche degli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e degli enti religiosi civilmente riconosciuti con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro, che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi (art. 28); **misure agevolative** in materia di **Ecobonus, sismabonus, fotovoltaico e colonnine veicoli elettrici**, per gli interventi effettuati anche dagli enti del Terzo settore (art. 119); un **credito d'imposta pari al 60 per cento delle spese sostenute, nel 2020 e per un massimo di 80.000 euro**, per gli **interventi necessari a far rispettare le prescrizioni sanitarie** e le misure di contenimento contro la diffusione del virus COVID-19 esteso anche alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti privati, compresi gli enti del Terzo settore. Il credito d'imposta è cumulabile con altre agevolazioni per le medesime spese, comunque nel limite dei costi sostenuti (art. 120); l'applicazione anche da parte degli enti del Terzo Settore dell'istituto della **cessione dei crediti d'imposta**, anche a istituti di credito e altri intermediari finanziari, per i canoni di locazione, la sanificazione e l'adeguamento degli ambienti di lavoro nonché per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuali (art. 122); un credito d'imposta per la **sanificazione degli ambienti di lavoro**, per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, quali mascherine, guanti, visiere e occhiali protettivi, tute di protezione e calzari, conformi ai requisiti essenziali di sicurezza previsti dalla normativa europea, di prodotti detergenti e disinfettanti, prodotti e installazioni relativi a dispositivi di sicurezza diversi da quelli di protezione individuale, quali termometri, termoscanner, tappeti e vaschette decontaminanti e igienizzanti, e di dispositivi per garantire la distanza di sicurezza interpersonale, quali barriere e pannelli protettivi (art. 125).

In seguito, l'art. 64, comma 3, del **decreto legge n. 104 del 2020 (c.d. Decreto agosto)** ha esteso agli enti del Terzo settore (compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, esercenti attività di impresa o commerciale, anche in via non esclusiva o prevalente o finalizzata all'autofinanziamento) l'**accesso alle risorse del Fondo di garanzia per le PMI**, come previsto dall'art. 13, comma 12-*bis*, del decreto legge n. 23 del 2020 (c.d. Decreto Liquidità), che ha destinato, fino ad un importo di 100 milioni, all'erogazione della garanzia al 100% sui finanziamenti di importo fino a 30.000 euro con durata superiore a 120 mesi. Gli enti non profit, a differenza delle imprese, potranno accedere al credito tenendo conto non solo dei ricavi ma anche di rendite, proventi o entrate, comunque denominate.

In ultimo, l'art. 15 del **decreto legge n. 149 del 2020 (c.d. Ristoro bis)** ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il «**Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore**» con una dotazione per il 2021 pari a 70 milioni di euro. Il Fondo, istituito per far fronte alla crisi economica degli enti del Terzo settore, determinatasi in ragione delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è espressamente **rivolto alle organizzazioni di Terzo settore che non svolgono attività di impresa**, ovvero alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione, nonché alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. I criteri di ripartizione delle risorse del Fondo saranno fissati con decreto interministeriale Lavoro/MEF, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

## Centri estivi 2020

L'art. 105 decreto Rilancio ([decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020](#)) ha **incrementato, per il 2020, di 150 milioni di euro le risorse del Fondo per le politiche della famiglia** allo scopo di destinare una quota di risorse ai Comuni per il potenziamento, anche in collaborazione con istituti privati, dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa, durante il periodo estivo, per i bambini di età compresa tra gli 0 ed i 16 anni, nonché allo scopo di contrastare con iniziative mirate la povertà educativa. I criteri per il riparto della quota di risorse sono stabiliti con decreto del Ministro con delega per le politiche familiari, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

La misura è finalizzata a 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. Nello stesso tempo essa viene

incontro alle esigenze dei genitori/lavoratori chiamati nella Fase 2, a riprendere lo svolgimento della propria attività.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia ha pubblicato sul proprio sito 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](#), redatte grazie al lavoro congiunto con l'Associazione nazionale comuni italiani, l'Unione delle Province d'Italia, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la Società Italiana di Pediatria, d'intesa con i Ministeri dell'Istruzione, della Salute, del Lavoro e delle politiche sociali, delle Politiche giovanili e dello sport, ed integrate dalle raccomandazioni del Comitato tecnico-scientifico del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il 18 giugno, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con un [comunicato](#), ha annunciato che, in Conferenza Unificata, è stata sancita l'Intesa sul riparto dei 150 milioni incrementali assegnati dal Decreto Rilancio. La maggior parte delle risorse, 135 milioni, sarà destinata ai Comuni per potenziare i centri estivi diurni, i servizi socio-educativi e i centri con funzioni educative e ricreative per bambine e bambini, per i mesi che vanno da giugno a settembre. I restanti 15 milioni verranno successivamente trasferiti ai Comuni tramite avviso pubblico per progetti volti a contrastare la povertà educativa.

## **Ludiche per l'empowerment dell'infanzia e dell'adolescenza - "EduCare"**

Il 10 giugno 2020, sul sito istituzionale del Dipartimento per le politiche della famiglia, è [stato pubblicato l'Avviso pubblico EduCare](#) per promuovere l'attuazione di interventi progettuali, anche sperimentali e innovativi, di educazione non formale e informale e di attività ludiche per l'*empowerment* dell'infanzia e dell'adolescenza. La scadenza dei termini di presentazione delle proposte progettuali è fissata al 31 dicembre 2020. Il finanziamento complessivo dei progetti nell'ambito dell'Avviso è pari a 35 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo per le politiche della famiglia stanziato per l'esercizio finanziario 2020.

I progetti ammessi a finanziamento dovranno avere una durata di 6 mesi.

Possono partecipare:

- enti locali, in forma singola o associata;
- scuole pubbliche e parificate di ogni ordine e grado;
- servizi educativi per l'infanzia e scuole dell'infanzia statali e paritarie;
- organizzazioni senza scopo di lucro nella forma di Enti del terzo settore ed enti ecclesiastici e religiosi.

Più nello specifico, i progetti dovranno delineare nuovi scenari di coesistenza tra distanziamento sociale e attività ludiche ed educative anche all'aria aperta, allo scopo di accompagnare il graduale ritorno alla vita collettiva in modo organizzato, controllato e controllabile anche nella fruizione degli spazi aperti, indirizzando alla gestione di momenti di gioco, educazione e svago coerenti con le vigenti norme di distanziamento.

Gli interventi ludici e per l'educazione non formale e informale opereranno nei seguenti ambiti tematici:

A. Promozione della cittadinanza attiva, del coinvolgimento nella comunità, e della valorizzazione del patrimonio culturale locale

B. Promozione della non-discriminazione, dell'equità e dell'inclusione sociale e lotta alla povertà educativa

C. Promozione della piena partecipazione e del protagonismo dei bambini e dei ragazzi attraverso l'educazione tra pari (peer education) e il sostegno del dialogo inter-generazionale tra bambini, ragazzi, adulti e anziani e le loro famiglie

D. Tutela dell'ambiente e della natura e promozione di stili di vita sani

## **Centri diurni semiresidenziali**

Alla **chiusura delle strutture semiresidenziali per disabili** (qualunque sia la loro denominazione a livello regionale, a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario), disposta con il decreto legge 18/2020, ha fatto seguito il [D.P.C.M. del 26 aprile 2020](#), con cui, all'art. 8, se ne è **autorizzata la riapertura** in presenza di specifici protocolli concernenti il rispetto delle disposizioni per la prevenzione del contagio e la tutela della salute degli utenti e degli operatori.

Più nel dettaglio si ricorda che l'art. 47 del [decreto legge n. 18 del 2020](#) ha disposto, dal 17 marzo 2020, la sospensione delle attività dei centri diurni semiresidenziali, facendo carico alle Aziende sanitarie di riferimento di individuare i servizi ad alta componente sanitaria non differibili, da erogarsi, se possibile e in accordo con gli enti gestori, nelle medesime strutture.

Per quanto riguarda la **componente sociale dei servizi** e degli interventi resi alla stessa utenza, nel caso in cui le strutture non potessero adeguarsi a standard di sicurezza, l'art. 48 del medesimo decreto ha proposto l'attivazione di interventi domiciliari. A seguito della sospensione dei servizi educativi e scolastici, tali interventi sono stati proposti anche a sostegno dei minori. Per tali finalità, l'art. 48 ha sottolineato che le pubbliche amministrazioni potevano avvalersi del personale già impiegato in tali servizi, dipendente dai soggetti privati in convenzione, concessione o appalto. Alle amministrazioni competenti è stata lasciata libertà di scegliere le modalità attuative dei servizi, sia rispetto ai luoghi in cui effettuarli (presso il domicilio del beneficiario, in modalità da remoto, presso le stesse strutture, se disponibili) sia rispetto ai modi, prevedendo la possibilità che i servizi sociali pubblici realizzassero una eventuale [co-progettazione](#) con gli Enti gestori per implementare nuovi tipi di intervento nel rispetto degli standard di sicurezza (distanziamento sociale, sanificazione degli ambienti, etc.) impiegando i medesimi operatori ed i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni assicurative sino ad allora previste, anche in deroga a eventuali clausole contrattuali, convenzionali, concessorie, e adottando specifici protocolli che definissero tutte le misure necessarie per assicurare la massima tutela della salute di operatori ed utenti.

La [Circolare n. 1 del 27 marzo del 2020](#) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali enumera le tipologie di tali strutture: Centri diurni per persone con difficoltà, compresi i servizi di mensa, di igiene personale, gli empori sociali per persone in povertà estrema, i centri polivalenti per anziani e persone con disabilità, i centri di ascolto per famiglie che erogano tra l'altro consulenze specialistiche (quali attività di mediazione familiare e spazi neutri su disposizione dell'autorità giudiziaria), centri antiviolenza, comprensivi dei centri anti tratta. La Circolare sottolinea che tali Centri, nella misura in cui assicurano servizi strumentali al diritto alla salute o altri diritti fondamentali della persona (alimentazione, igiene, accesso a prestazioni specialistiche, etc.), possono continuare ad operare, individuando le modalità organizzative più idonee anche in riferimento, ove rilevanti, a quanto previsto dai citati artt. 47 e 48 del decreto legge n. 18 del 2020.

L'**art. 109 del Decreto Rilancio** ([decreto legge 34/2020](#)), emanato a Centri semiresidenziali riaperti, ha esteso la platea di utenza dei servizi educativi e scolastici, identificata dal decreto-legge 18/2020 con la platea degli alunni frequentanti il ciclo scolastico del nuovo Sistema integrato di educazione e istruzione da zero a sei anni, ampliandola anche agli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado e secondo grado, con disabilità certificata ai sensi della legge n. 104/1992.

Più nel particolare, si autorizza le pubbliche amministrazioni, durante la sospensione dei sopra richiamati servizi educativi e scolastici e dei servizi sociosanitari e socioassistenziali, al pagamento dei gestori privati di tali servizi per tutto il periodo della sospensione, sulla base delle risorse disponibili e delle prestazioni rese in altra forma.

A questo proposito, in deroga alla normativa vigente sui contratti pubblici relativi a lavori e servizi (D. Lgs. n. 50/2016) e previo accordo tra le parti a seconda della forma contrattuale prescelta (convenzione, concessione o appalto), le **prestazioni rese in altra forma** devono essere retribuite ai gestori con le seguenti quote:

- una **quota parte dell'importo dovuto** per l'erogazione del **servizio standard** secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi;

- un'**ulteriore quota per il mantenimento delle strutture** attualmente interdette, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, tramite personale a ciò preposto, in modo che le strutture siano immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, all'atto della ripresa della normale attività;

- una terza quota, eventualmente riconosciuta a copertura delle **spese residue incompressibili**, definita tenendo anche in considerazione altre entrate che affluiscono agli enti gestori (costi di gestione giustificati dall'emergenza, sostenuti in aggiunta a quelli legati all'erogazione del servizio).

A seguito dell'attivazione dei servizi, è fatta comunque salva la possibilità per i gestori privati di usufruire, **in relazione alle ore non lavorate**, dei [trattamenti del fondo di integrazione salariale](#) e di [cassa integrazione in deroga](#) per il personale utilizzato nei servizi resi dai gestori privati. Questi vengono attivati, qualora già riconosciuti per la sospensione dei servizi per l'infanzia (sistema di istruzione 0-6 anni) e degli altri servizi sociosanitari e socioassistenziali, nonché in relazione ai servizi degli educatori per gli alunni disabili se previsti da accordi definiti all'articolo 4-ter del decreto-legge 18/2020 medesimo, nell'ambito dei

provvedimenti di sospensione assunti in attuazione del decreto-legge 6/2020 e con ordinanze regionali o altri provvedimenti che dispongano la sospensione dei centri diurni per anziani e persone con disabilità.

Infine, per garantire la **continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari** anche in situazione di **emergenza**, l'art. 89, comma 2-*bis*, del **Decreto Rilancio** ha stabilito che, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, le regioni e le province autonome sono tenute a definire, con proprio atto, le **modalità per garantire, anche in situazioni di emergenza, l'accesso e la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari essenziali** (più precisamente del servizio sociale professionale e del segretariato sociale, del servizio di pronto intervento sociale, dell'assistenza domiciliare, delle strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e dei centri di accoglienza residenziali o diurni). La **continuità dei servizi** citati deve essere garantita sulla base di un **progetto personalizzato**, tenendo conto delle specifiche ed inderogabili esigenze di tutela delle persone più esposte agli effetti di emergenze e calamità.

### Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità

L'art. 104, comma 3, del Decreto Rilancio ([decreto legge n. 34 di 19 maggio 2020](#)) ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il "**Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità**", nel limite di spesa di 40 milioni per il 2020, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le risorse del Fondo sono indirizzate al riconoscimento di indennità agli enti gestori delle strutture semiresidenziali per persone disabili, che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, hanno dovuto affrontare oneri non previsti per l'adozione di sistemi di protezione individuale del personale e degli utenti.

Il [D.p.c.m. 23 luglio 2020](#) ha definito i criteri di priorità delle modalità di attribuzione delle indennità agli enti gestori delle strutture semiresidenziali per persone con disabilità che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, hanno affrontato gli oneri derivati dall'adozione di sistemi di protezione del personale e degli utenti, limitatamente alle spese sostenute dalle medesime strutture a partire dal 17 marzo 2020 fino al 31 luglio 2020. Le spese ammissibili sono le seguenti:

- a) acquisto di strumenti diagnostici o di misurazione della temperatura;
- b) formazione specifica del personale relativamente alle modalità con le quali prevenire la trasmissione dell'infezione da SARS COV-2;
- c) acquisto di prodotti e sistemi per l'igiene delle mani, igiene respiratoria, nonché dispositivi di protezione individuale, incluse le mascherine di tipo chirurgico;
- d) costi di sterilizzazione delle attrezzature utilizzate e sanificazione ambientale;
- e) interventi di manutenzione ordinaria e sanificazione degli impianti di climatizzazione;
- f) acquisto di strumenti per la comunicazione delle informazioni di sicurezza;
- g) acquisto di tablet e dispositivi per videochiamate;
- h) trasporto aggiuntivo derivante dalla riorganizzazione delle attività dovuta alla chiusura delle strutture semiresidenziali.

### Servizi sociali

Nel **periodo emergenziale**, in cui è venuta in rilievo l'importanza dell'integrazione socio-sanitaria, il **rafforzamento dei servizi sociali in una ottica di integrazione fra i diversi livelli di governo**, è stata sottolineata dall'art. 89, comma 2-*bis* del [decreto legge n. 34 del 2020](#) che ha inteso garantire la **continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari** anche in situazione di **emergenza**. A tal fine, entro il 16 settembre 2020, le regioni e le province autonome avrebbero dovuto definire, con proprio atto, le **modalità per garantire, anche in situazioni di emergenza, l'accesso e la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari essenziali**. La norma sottolinea anche che i servizi sociali indicati dall'articolo 22, comma 4, della Legge quadro n. 328 del 2020 (più precisamente il servizio sociale professionale e il segretariato sociale, il servizio di pronto intervento sociale, l'assistenza domiciliare, le strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza residenziali o diurni) devono essere considerati **servizi pubblici essenziali anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati**.

A questo proposito si segnala la [sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020](#) che ha affrontato il tema molto discusso del rapporto fra la pubblica amministrazione e gli enti del terzo settore (ETS), disciplinato dall'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS - D.Lgs. 117/2017).

La Corte osserva che l'art. 55 CTS instaura tra i soggetti pubblici e gli ETS un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano pertanto come fasi di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico. La Corte inoltre ricorda che lo stesso diritto dell'Unione mantiene in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà.

Nella **Fase I del periodo emergenziale**, la [Circolare n. 1/2020](#) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 27 marzo ha definito il ruolo e le finalità dei servizi sociali nell'attuale fase emergenziale. Il documento ribadisce l'importanza che "il Sistema dei Servizi Sociali continui a garantire, ed anzi rafforzi, i servizi che possono contribuire alla migliore applicazione delle direttive del Governo e a mantenere la massima coesione sociale di fronte alla sfida dell'emergenza; un ruolo che il Sistema dei Servizi Sociali deve svolgere nei confronti di ogni membro della collettività, con particolari attenzioni verso coloro che si trovano, o si vengono a trovare a causa dell'emergenza, in condizione di fragilità, anche in relazione alla necessità di garanzia dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all'articolo 22 della legge n. 328/2000".

La Circolare ribadisce in più punti l'importanza che gli operatori sociali siano messi nelle condizioni di poter svolgere le attività loro assegnate in condizioni di sicurezza, ovvero in ambienti in cui sia possibile mantenere le distanze interpersonali raccomandate, e ove ciò non sia possibile, con l'ausilio di tutti i necessari dispositivi di protezione individuale.

Inoltre, si raccomanda alle regioni di assumere il coordinamento territoriale dell'emergenza, come fatto da alcuni enti territoriali con l'emanazione di specifiche direttive. Per quanto riguarda il sottostante livello di governo, si auspica che, a livello territoriale, i servizi sociali comunali e di ambito operino anche in chiave di coordinamento di tutte le realtà nel sociale, opportunamente raccordandosi, a tal fine, anche con i Centri Operativi Comunali (COC), ove attivati dai Sindaci.

Il coordinamento delle componenti del Servizio nazionale della Protezione civile, avviene, ai vari livelli territoriali e funzionali, permettendo ai rappresentanti di ogni 'funzione operativa' (Sanità, Servizi sociali, Terzo settore, Telecomunicazioni, etc.) di interagire direttamente tra loro ai diversi 'tavoli decisionali' e nelle sale operative dei vari livelli, come il Centro Coordinamento dei Soccorsi (CCS), il Centro Operativo Comunale (COC) ed il Centro Operativo Misto (COM), avviando così in tempo reale processi decisionali collaborativi. I COC sono responsabili delle attività a livello comunale-locale e rispondono al sindaco o a un suo delegato (Legge 225/1992 – Art. 15).

Inoltre la circolare, fornisce indicazioni di ordine generale in merito a:

- Riconversione e reindirizzamento delle risorse destinate all'attuazione delle condizionalità legate al Reddito di cittadinanza (Patto per il lavoro - Patto per l'inclusione sociale - PUC (programmi di utilità comunale));
- Rimodulazione dei servizi a seguito della sospensione dei centri diurni semiresidenziali e dei servizi educativi e scolastici, con urgenza di sostituire gli interventi erogati ai minori con prestazioni domiciliari;
- Coordinamento fra Terzo settore e servizi sociali pubblici territoriali;
- Senza fissa dimora: opportunità di dare continuità ai servizi mensili, ai servizi di accoglienza notturna, e
- Potenziamento e una pro-attività dei servizi di ascolto, anche per via telefonica e telematica delle persone in carico (cfr. art. 22, comma 2, lett. i) della legge 328/2000);
- Violenza domestica.

Si segnala la pubblicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Dipartimento Welfare dell'ANCI, con il supporto della Banca Mondiale, [I servizi sociali al tempo del coronavirus: pratiche in corso nei comuni italiani](#) che ha lo scopo di consegnare tempestivamente alla comunità di professionisti e al

pubblico, informazioni e spunti utili alla contaminazione di pratiche e servizi tra territori.

## Reclutamento di assistenti sociali

**Dal 15 maggio al 31 dicembre 2020**, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale possono conferire **incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a professionisti del profilo di assistente sociale, regolarmente iscritti all'albo professionale**. Gli incarichi sono conferiti affinché gli assistenti sociali **supportino le Unità speciali di continuità assistenziale (USCA)** nella **valutazione multidimensionale** dei bisogni dei pazienti e nell'integrazione con i servizi sociali e socio sanitari territoriali. Gli incarichi possono essere conferiti in numero non superiore ad **un assistente sociale ogni due Unità**, per un monte ore settimanale massimo di 24 ore.

Per le attività svolte è riconosciuto agli assistenti sociali un compenso lordo orario di 30 euro, inclusivo degli oneri riflessi. Il conferimento di incarichi avviene in deroga alla normativa vigente. Risorse stanziare per l'intervento: 14.256.000 euro.

L'intervento è stato disposto dall'art.1, comma 7, del decreto Rilancio ([decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020](#)) nell'ottica di rafforzamento della medicina territoriale.

## Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il contrasto all'emergenza Covid-1

L'art. 241 del Decreto Rilancio (decreto legge 34/2020) ha disposto che, a decorrere dal 1° febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), rivenienti dai cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, possono essere in via eccezionale destinate ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale connessa a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia da Covid-19, in coerenza con la riprogrammazione che, per le stesse finalità, le amministrazioni nazionali, regionali o locali operano nell'ambito dei Programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) ai sensi del Regolamento (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 e del Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020.

La riprogrammazione è definita nel rispetto del vincolo di destinazione territoriale di ripartizione delle risorse, pari all'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e al 20% nelle aree del Centro-Nord.

Il successivo art. 242 autorizza le Autorità di Gestione di Programmi Operativi 2014-2020, attuativi dei fondi strutturali europei, a richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei Fondi UE per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo decorrente dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate a contrastare e mitigare gli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia Covid-19, così come previsto dal Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020.

Infine, l'art. 246 del Decreto Rilancio ha autorizzato contributi volti al sostegno degli enti del terzo settore nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Lombardia e Veneto nell'importo di 100 milioni per l'anno 2020, di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa, e di 20 milioni per l'anno 2021, con la finalità di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

La concessione dei contributi è a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione della programmazione 2014-2020.

## Destinazione delle risorse del PON-Inclusione (FSE 2014-2020) nel periodo emergenziale

L'Autorità di Gestione del **PON Inclusione** con la [Nota n. 3013 del 14 aprile 2020](#) ha ritenuto di adottare disposizioni attuative per gli interventi in corso al fine di supportare gli Ambiti Territoriali nella capacità di risposta alle crisi emergenziali. Tali disposizioni, che si pongono in linea di continuità con i principi introdotti dalla [Circolare n. 1 del 27 marzo 2020](#) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avente per oggetto "Sistema dei Servizi Sociali - Emergenza Coronavirus", ribadiscono la necessità di garantire la continuità dei servizi sociali adattandoli e riconvertendoli ai bisogni emersi in seguito alla pandemia da COVID-19. Pertanto, la Nota, nel solco tracciato dalle proposte della Commissione europea contenute nella "[Coronavirus Response Investment Initiative](#)", amplia le tipologie di spesa ammissibili, definisce le ulteriori tipologie di azioni/servizi attivabili e fornisce indicazioni per la individuazione del *target* dei potenziali beneficiari.

Più precisamente, la Nota n. 3013 del 14 aprile 2020 amplia le categorie di spesa ammissibili e i servizi

attivabili nella fase di emergenza, con riferimento al periodo 1° febbraio – 31 luglio, a valere sia sull'Avviso 3/2016 che sull'Avviso 1/PaIS. I relativi progetti, anche definiti mediante coprogettazioni, sono finanziati nei limiti dei progetti ammissibili e delle risorse disponibili a legislazione vigente del Programma Operativo Nazionale PON Inclusion e approvato con [Decisione della Commissione Europea n. 10130 del 17 dicembre 2014](#) e da ultimo modificato con Decisione della Commissione europea C (2020)1848 del 19 marzo 2020.

Con la [decisione C \(2014\)10130 della Commissione del 17 dicembre 2014](#), sono stati approvati gli elementi del programma operativo nazionale PON Inclusion e 2014-2020, cofinanziato dal Fondo sociale europeo (FSE), nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia. Successivamente, la Commissione ha stabilito che per alcune priorità del Programma non sono stati conseguiti i target intermedi; di conseguenza, l'Italia ha proposto la riassegnazione dell'importo corrispondente della riserva di efficacia dell'attuazione, alle priorità per cui i target intermedi sono stati conseguiti.

Tale riassegnazione e conseguente modifica è stata approvata con [Decisione della Commissione europea C \(2020\)1848 del 19 marzo 2020](#).

Pertanto, la dotazione finanziaria totale per il programma operativo, fissata a 824.138.305 euro, è attualmente da finanziarsi a titolo delle seguenti linee di bilancio specifiche del bilancio generale dell'Unione europea per il 2014:

- 610.138.305 euro (FSE – regioni meno sviluppate);
- 45.700.000 euro (FSE – regioni in transizione);
- 168.300.000 euro (FSE – regioni più sviluppate).

A tale risorse devono essere aggiunti euro 351.301.246 di quota nazionale, per un totale di risorse pari a euro 1.175.439.551.

Il PON Inclusion e FSE 2014 - 2020 prevede il sostegno degli interventi volti al rafforzamento dei servizi sociali territoriali e dei servizi per le fasce più vulnerabili della popolazione tramite i progetti approvati con:

- l'[Avviso 3/2016](#) che ha destinato 486 milioni di euro agli Ambiti territoriali per potenziare i servizi sociali dedicati ai beneficiari delle misure di sostegno al reddito e per sostenere interventi di inclusion e socio-lavorativa loro rivolti, da realizzarsi nel periodo 2016-2019. Nel marzo 2019 la scadenza per l'attuazione di tali interventi è stata prorogata al 31 dicembre 2020, poi nuovamente prorogata dal [Decreto Direttoriale n. 78](#) al 30 giugno 2021;
- l'[Avviso 4/2016](#) indirizzato al finanziamento degli interventi per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione dei senza dimora. Le risorse destinate al finanziamento dei progetti a valere su tale Avviso ammontano complessivamente a 50 milioni di euro, di cui 25 a valere sul PON Inclusion e 25 a valere sul PO I FEAD. Per il PON Inclusion e gli interventi previsti sono quelli riconducibili agli assi 1 e 2 e, in particolare, all'azione 9.5.9 (Progetti in aree urbane per il potenziamento della rete dei servizi per il sostegno alle persone senza dimora). Inizialmente previste nel periodo 2016-2019, le attività sono state prorogate al 31 dicembre 2020 con [Decreto Direttoriale n. 167 del 3 maggio 2019](#). I progetti finanziati sono conformi alle [Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta](#), con le quali il Ministero ha fornito gli indirizzi ai diversi livelli di governo per assicurare interventi organici e strutturati per le persone senza dimora e con particolari fragilità, sostenendo l'adozione di un modello strategico integrato di intervento dei servizi sociali orientato verso i metodi innovativi dell'*housing first* e dell'*housing led*, in base ai quali il reinserimento in un'abitazione rappresenta il punto di partenza dell'avvio di un percorso di inclusion e sociale.
- l'[Avviso 1/2019 PaIS](#), pubblicato il 27 settembre 2019, è rivolto agli Ambiti territoriali, e sostiene gli interventi di inclusion e attiva e di contrasto alla povertà e all'esclusion e sociale previsti nei Patti per l'inclusion e sociale sottoscritti dai beneficiari del Reddito di cittadinanza e da altre persone in povertà. La dotazione finanziaria complessiva dell'Avviso ammonta a 250 milioni di euro. Le proposte progettuali devono essere in linea con gli interventi già ammessi a finanziamento con l'Avviso 3/2016 e coerenti con le [Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusion e sociale](#). In particolare le azioni devono riguardare il rafforzamento dei servizi sociali, gli interventi socio educativi e di attivazione lavorativa e la promozione di accordi di collaborazione in rete. Il [Decreto Direttoriale n. 79](#) ha prorogato i termini temporali dell'Avviso: la nuova scadenza per la presentazione dei progetti è fissata al 31 maggio 2020 e riguarda soltanto i soggetti con un livello di spesa approvata uguale o superiore al 50%, per i quali il termine ultimo, inizialmente fissato al 20 marzo 2020, era già stato posticipato 30 aprile 2020. Per i soggetti con un livello di spesa approvata, compreso tra un importo inferiore al 50% e uguale o superiore al 5%, restano confermati i termini di presentazione fissati dall'Avviso 1/2019-PaIS.

## Reimpiego della "Quota servizi" del Fondo povertà

L'articolo 40, comma 1-*ter*, del [decreto legge 18/2020](#) (c.d. Cura Italia) ha indirizzato le risorse della **quota servizi del Fondo povertà**, al momento non utilizzate per la **sospensione delle attività** connesse alle condizionalità legate al Reddito di Cittadinanza, al rafforzamento degli interventi di carattere sociale e socio-assistenziale funzionali alla situazione emergenziale COVID-19 in atto. Il reimpiego di tali risorse può essere effettuato, dai Comuni e dagli Ambiti territoriali delle Regioni, per un periodo di due mesi a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge 18/2020 (17 marzo 2020).

Più in particolare, tenuto conto della necessità di assicurare assistenza di carattere sociale o socio-assistenziale in relazione alle esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, i comuni e gli ambiti territoriali delle regioni possono destinare gli interventi e i servizi sociali finanziati con le risorse del Fondo per la lotta alla povertà di cui all'art. 7 del D. Lgs. 1147/2017 (segretariato sociale; servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale; tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; servizio di mediazione culturale; servizio di pronto intervento sociale), ai bisogni di assistenza che emergessero nella situazione emergenziale.

## Erogazioni liberali

Il [decreto legge n.18 del 17 marzo 2020](#) (c.d. Decreto Cura Italia), disciplina le erogazioni liberali, generosamente indirizzate, nel corso dell'emergenza, a sostegno del personale sanitario e dei reparti di rianimazione degli ospedali delle provincie più colpite dal COVID-19. Per favorire ulteriormente tali iniziative, sono state previste specifiche agevolazioni fiscali per i soggetti eroganti.

Il D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 noto come Codice del terzo settore è anche intervenuto con detrazioni e deduzioni riconosciute per le erogazioni liberali effettuate nei confronti di ONLUS, organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale. In linea generale le erogazioni liberali in favore delle ONLUS possono essere effettuate: in denaro oppure in natura da persona fisica o impresa. A seconda della tipologia del soggetto che le avrà effettuate, daranno diritto ad una detrazione dall'imponibile oppure ad una deduzione dall'imposta.

**L'art. 66 del Decreto Cura Italia** (decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020) concede incentivi fiscali per le erogazioni liberali, in denaro e in natura, effettuate per finanziare gli interventi di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In particolare:

- le persone fisiche e gli enti non commerciali possono detrarre dalle imposte sui redditi il 30 per cento delle erogazioni liberali, fino a un massimo di 30.000 euro;
- i titolari di reddito d'impresa possono dedurre le erogazioni liberali in denaro e in natura effettuate per il tramite di fondazioni, di associazioni, di comitati e di enti; i beni ceduti gratuitamente non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa, e dunque non sono considerati ricavi assoggettati a imposta; tali operazioni non sono soggette all'imposta sulle donazioni. A fini IRAP, le predette erogazioni liberali sono deducibili nell'esercizio in cui sono effettuate.

Le agevolazioni sono state estese anche alle erogazioni in favore di enti religiosi civilmente riconosciuti.

Il **successivo art. 99 del Cura Italia** autorizza il Dipartimento della protezione civile ad aprire uno o più conti correnti bancari dedicati in via esclusiva a raccolta e utilizzo delle donazioni liberali di somme finalizzate a far fronte all'emergenza epidemiologica del virus COVID-19. A tali conti correnti ed alle relative risorse si applica la normativa recata dal nuovo codice della protezione civile, in materia di impignorabilità e non sequestrabilità delle risorse di contabilità speciale. Si dettano norme per le acquisizioni finanziate in via esclusiva tramite le donazioni di persone fisiche o giuridiche private. Si prevede che, nella vigenza dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e in ogni caso sino al 31 luglio 2020, l'acquisizione di forniture e servizi da parte di aziende, agenzie ed enti del Servizio sanitario nazionale da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza COVID-19, qualora sia finanziata in via esclusiva

tramite donazioni di persone fisiche o giuridiche private, avviene mediante affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie comunitarie recate dal codice dei contratti pubblici, e a condizione che l'affidamento sia conforme al motivo delle liberalità. I maggiori introiti integrano e non assorbono i *budget* stabiliti con decreto di assegnazione regionale. Inoltre, si stabilisce l'obbligo per ogni pubblica amministrazione beneficiaria di tenere una rendicontazione separata che dovrà essere pubblicata sul sito internet da ciascuna amministrazione beneficiaria alla fine dello stato di emergenza, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle liberalità.

Nella materia è intervenuto anche il **art. 18 del Decreto Rilancio** ([decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020](#)) che stabilisce, in primo luogo, che le somme raccolte mediante donazioni liberali - versate negli appositi conti correnti - possano essere destinate dal Dipartimento della protezione civile al pagamento delle spese relative alle acquisizioni di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale da parte del Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19. In secondo luogo, si prevede l'affidamento diretto per alcune acquisizioni di forniture e servizi, finanziate esclusivamente dalle donazioni, all'ipotesi in cui le medesime acquisizioni siano effettuate dalle regioni e province autonome e loro enti, società e fondazioni.

Sono fatti salvi le destinazioni e gli utilizzi delle donazioni finora disposti.

### Misure di solidarietà alimentare

In merito alle misure relative alle **donazioni per solidarietà sociale**, si segnala [l'ordinanza del Dipartimento Protezione civile n. 658](#) del 29 marzo 2020, con la quale sono stati assegnati **fondi aggiuntivi per complessivi 400 milioni di euro ai Comuni**, utilizzabili con procedure semplificate per misure urgenti di **solidarietà alimentare**. Il riparto dell'assegnazione per "emergenza alimentare" è stato stabilito in base ai criteri di cui al comma 1 dell'articolo 2 dell'ordinanza (80% popolazione; 20% distanza tra redditi pro capite comunali inferiori alla media nazionale e la stessa media; minimo di 600 euro per i comuni piccolissimi e maggior contributo per Comuni dell'originaria "zona rossa"). I comuni hanno potuto destinare alle misure urgenti di solidarietà alimentare eventuali donazioni. A tal fine è stata autorizzata l'apertura di appositi conti correnti bancari presso il tesoriere o conti correnti postali, onde far confluire le citate donazioni. Alle donazioni così ricevute sono state applicate le disposizioni di cui all'[art. 66 del decreto n. 18 del 17 marzo 2020](#) (c.d. Cura Italia).

**L'ufficio dei servizi sociali di ciascun comune ha individuato la platea dei beneficiari**, ed il relativo contributo, tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus COVID-19 e tra quelli in stato di bisogno, con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico. Ciascun comune è stato autorizzato all'acquisizione, in deroga al Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 50/2016), di: buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun comune nel proprio sito istituzionale; generi alimentari o prodotti di prima necessità.

I comuni hanno potuto avvalersi degli enti del Terzo settore per l'acquisto e per la distribuzione di tali beni. Nell'individuazione dei fabbisogni alimentari e nella distribuzione dei beni, i comuni hanno potuto anche coordinarsi con gli enti attivi nella distribuzione alimentare realizzate nell'ambito del Programma operativo del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Per le attività connesse alla distribuzione alimentare non sono state applicate restrizioni agli spostamenti del personale degli enti del Terzo settore e dei volontari coinvolti. Il 30 marzo 2020, l'ANCI ha diramato una [Prima nota di indirizzo](#), con l'obiettivo di accelerare al massimo le procedure di spesa. Sul sito dell'ANCI, [I Comuni al tempo dell'emergenza. Come si stanno organizzando per i buoni spesa](#).

Per quanto riguarda le iniziative di solidarietà alimentare, si segnala inoltre **l'incremento delle risorse per la distribuzione di derrate agli indigenti**. Più precisamente, [l'art. 78, comma 3, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020](#) (c.d. Cura Italia) ha **incrementato di 50 milioni di euro**, per il 2020, il Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari alle persone indigenti. In attuazione di tale ultima disposizione, è stato emanato il [decreto ministeriale 8 aprile 2020](#), che ha destinato: 14,5 milioni di euro per l'acquisto di formaggi DOP; 4 milioni di euro per conserve di verdure appertizzate ottenute da prodotto fresco; 2 milioni di euro per zuppe di legumi da verdura fresca; 2 milioni di euro per minestrone da verdura fresca; 2,5 milioni di euro per succhi di frutta; 2 milioni di euro per omogeneizzato d'agnello; 9 milioni di euro per prosciutto DOP; 4 milioni di euro per salumi IGP e/o DOP e 10 milioni di euro per carne bovina in scatola.

Da ultimo, l'art. 226 del Decreto Rilancio ([decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020](#)), ha incrementato di 250

milioni di euro le risorse destinate alla distribuzione di derrate di alimentari agli indigenti. Nello specifico, si prevede che, a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione legge 183/1987 sia destinato l'importo di 250 milioni di euro, ad integrazione e rafforzamento delle iniziative di distribuzione delle derrate alimentari per l'emergenza derivante dalla diffusione del virus COVID-19. Alle erogazioni delle risorse di cui sopra provveda l'[Agenzia per le erogazioni in agricoltura \(AGEA\)](#).

## **Impiego degli operatori volontari del servizio civile universale nell'ambito dell'emergenza coronavirus**

Il decreto Rilancio (art. 15 del [decreto legge 34/2020](#)) ha **incrementato la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile di 21 milioni di euro per il 2020** e ha disposto l'**incumulabilità del rimborso per il mancato guadagno giornaliero, riconosciuto ai volontari della Protezione civile che svolgono attività di lavoro autonomo**, con le indennità spettanti ad alcune categorie di lavoratori in conseguenza della riduzione o sospensione dell'attività lavorativa durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (sul punto anche la [Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2020](#), pubblicata nella G. U. n. 127 del 18 maggio, che aggiorna le disposizioni per le richieste di riconoscimento dei benefici normativi per il volontariato, previsti dagli articoli 39 e 40 del codice di protezione civile (d.lgs n. 1/2018): il rimborso ai datori di lavoro e ai lavoratori autonomi o liberi professionisti della giornata lavorativa in caso di impiego del volontario e il rimborso alle organizzazioni di volontariato delle spese sostenute e ritenute ammissibili durante il servizio autorizzato dal Dipartimento della Protezione Civile o dalla Regione).

Sul tema si ricordano le disposizioni in materia di servizio civile fornite nel periodo di **sospensione dei servizi** durante la "cd. Fase 1".

Alla luce di quanto previsto dal D.p.c.m. del 9 marzo 2020, la [circolare del 10 marzo 2020](#) aveva fornito le prime indicazioni agli enti di servizio civile circa l'impiego degli operatori volontari, annullando e sostituendo le precedenti circolari di pari oggetto del 24 e 25 febbraio, del 2, 6 e 8 marzo 2020. In particolare, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 e in virtù della previsione di "evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori [...], nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute" la circolare aveva disposto la sospensione dei progetti di servizio civile sull'intero territorio nazionale e la conseguente sospensione dal servizio degli operatori volontari. Le suddette sospensioni erano fissate fino al 3 aprile, ed erano da intendersi, in considerazione della straordinarietà della situazione, come ulteriori giorni di permesso straordinario per causa di forza maggiore, in aggiunta a quelli indicati dalle "Disposizioni concernenti la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari del servizio civile universale" del 14 gennaio 2019.

Per progetti di particolare e rilevante utilità, comunque funzionali alla situazione di emergenza in corso, gli enti, una volta verificato la presenza di adeguate condizioni, potevano comunque valutare la prosecuzione delle attività. In tal caso, acquisito il preventivo consenso da parte degli operatori volontari, si era tenuti a darne tempestiva comunicazione al Dipartimento, affinché non venisse applicata la sospensione del progetto e fosse consentito al Dipartimento stesso di ottemperare agli adempimenti connessi alla gestione degli operatori volontari.

Successivamente, la [circolare del 4 aprile 2020](#) del Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale ha fornito agli enti accreditati indicazioni in relazione all'impiego degli operatori volontari del servizio civile universale nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, consentendo la riattivazione dei progetti sospesi e l'avvio dei nuovi. Tra le novità previste dalla circolare, la possibilità di svolgere attività presso la sede originaria di attuazione del progetto o presso la sede di altro ente, anche sulla base di gemellaggio, seguendo quanto previsto dalle normative vigenti in termini di spostamenti e di distanziamento sociale, oppure operare "da remoto", oltre che la possibilità di utilizzare, da parte di una stessa associazione, entrambe le modalità di lavoro. Sono state inoltre previste una serie di proroghe per le attività di formazione generale e specifica rispetto alle tempistiche progettuali e la possibilità di rimodulare gli strumenti di monitoraggio e valutazione. In caso di riattivazione del progetto, sia essa con procedura ordinaria o con rimodulazione, è necessario acquisire preventivamente il consenso dei singoli operatori volontari rispetto alla ripresa delle attività e alle novità introdotte.

Qui le [Faq Riattivazione progetti](#) sul sito del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale.

## Misure di conciliazione vita-lavoro

Il **decreto cura Italia** ([D.L. 18/2020](#)) ha introdotto una serie di **misure volte a fronteggiare la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche** nelle scuole di ogni ordine e grado conseguente all'emergenza epidemiologica.

Le suddette misure sono poi state prorogate ed integrate dal decreto rilancio ([D.L. 34/2020](#))

In particolare, si riconosceva:

- ai lavoratori dipendenti pubblici e privati, agli iscritti in via esclusiva alla Gestione separata e ai lavoratori autonomi iscritti alle relative gestioni INPS - a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito, o disoccupato, o non lavoratore - un **congedo speciale**, continuativo o frazionato, **di durata complessiva non superiore a trenta giorni, per i figli di età non superiore a 12 anni** (o anche di età superiore nei casi di figli con disabilità grave), con un'indennità pari al 50 per cento della retribuzione e con il riconoscimento della contribuzione figurativa. Tale congedo era fruibile dal 5 marzo al 31 agosto 2020.
- la possibilità (prevista anche per i lavoratori autonomi iscritti alle casse privatizzate) di fruire, in alternativa ai suddetti benefici e in presenza dei medesimi presupposti, di un **voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting** nel limite massimo complessivo di 1.200 euro, elevato a 2.000 euro per i dipendenti del settore sanitario (pubblico e privato), nonché per i dipendenti della Polizia di Stato e per il personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per l'emergenza epidemiologica;
- fino al 31 agosto 2020, ai lavoratori dipendenti privati - **in presenza di figli minori di 16 anni** e a condizione che nel nucleo familiare non vi fosse altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito, o disoccupato, o non lavoratore - **il diritto di astenersi dal lavoro per il periodo di sospensione** dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche, senza corresponsione di indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro;
- **ulteriori complessivi ventiquattro giorni**, fruibili nei mesi da marzo a giugno 2020, **di permesso retribuito per l'assistenza di familiari disabili**, che si aggiungono ai tre giorni di permesso mensile riconosciuti dalla [L. 104/1990](#).

Si segnala, inoltre, il **congedo straordinario** introdotto dall'[art. 21-bis del D.L. 104/2020](#), come modificato dal [D.L. 137/2020](#) (cosiddetto **decreto Ristori**), che riconosce - a determinate condizioni e entro determinati limiti di spesa - il diritto **per i genitori lavoratori dipendenti, pubblici e privati**, allo svolgimento della **prestazione di lavoro in modalità agile** per tutto o parte del periodo corrispondente alla **durata della quarantena del figlio, convivente e minore di sedici anni - disposta a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico** (o nell'ambito dello svolgimento di attività sportive di base, attività motoria o all'interno di strutture regolarmente frequentate per seguire lezioni musicali e linguistiche) - **o al periodo in cui il figlio convivente e infrasedicenne è interessato da un provvedimento di sospensione dell'attività didattica in presenza.**

**Nelle sole ipotesi in cui la prestazione lavorativa non possa essere svolta in modalità agile**, e comunque in alternativa a tale misura, uno dei genitori del figlio **minore di quattordici anni**, alternativamente all'altro, ha diritto ad un **congedo straordinario retribuito al 50 per cento** per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio disposta dal dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico o per i casi in cui il medesimo figlio, **convivente**, sia interessato da un provvedimento di sospensione dell'attività didattica in presenza.

In caso di **figli di età compresa fra 14 e 16 anni**, i genitori hanno diritto di astenersi dal lavoro senza corresponsione di retribuzione o indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Il diritto è riconosciuto con riferimento ai periodi (o frazioni di periodo) compresi **entro il 31 dicembre 2020** ed è **escluso** per le prestazioni lavorative che non possano essere rese in modalità agile, nonché per i giorni in cui l'altro genitore svolga (a qualunque titolo) lavoro in modalità agile o non svolga alcuna attività lavorativa o usufruisca del congedo straordinario summenzionato (resta fermo che il dipendente possa

svolgere la prestazione in modalità agile, ove quest'ultima si basi su un accordo con il datore di lavoro, ai sensi della disciplina generale in materia). E' fatto salvo il diritto al lavoro in modalità agile, qualora il lavoratore sia padre o madre anche di altri figli minori di anni quattordici (limite non elevato a sedici, come invece previsto per le altre fattispecie, dal D.L. 137/2020), avuti da altri soggetti che non stiano fruendo di una delle suddette misure.

Analogamente a quanto disposto dal richiamato D.L. 104/2020, l'[art. 13 del D.L. 149/2020](#) (cosiddetto **Ristori-bis**) definisce - **limitatamente alle regioni ad alto rischio epidemiologico** (individuate con ordinanze del Ministro della salute) e **nei soli casi in cui l'attività lavorativa non possa essere svolta in modalità agile** - uno **specifico e distinto limite di spesa** (pari a 52,1 milioni di euro per il 2020 per il **riconoscimento di un congedo straordinario** in favore dei lavoratori dipendenti genitori di alunni di scuole secondarie di primo grado per le quali sia stata disposta **la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura**. Tale limite di spesa costituisce uno stanziamento **autonomo e separato** rispetto a quello posto dal richiamato articolo 21-*bis* per i congedi relativi, tra le altre fattispecie, alla sospensione dell'attività didattica in presenza del figlio convivente minore di anni quattordici.

Il richiamato decreto Ristori-bis ha introdotto, altresì, una **nuova ipotesi di erogazione del bonus *baby-sitting*** per fronteggiare l'emergenza da Covid-19.

Limitatamente ad alcune zone **caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non possa essere svolta in modalità agile**, l'[articolo 14 del D.L. 149/2020](#), infatti, **riconosce** il diritto a fruire della corresponsione di uno o più **bonus per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*** o di servizi integrativi per l'infanzia **in favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata o alle gestioni speciali dell'INPS genitori** di alunni di scuole secondarie di primo grado nelle quali sia stata disposta **la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura**. Tale diritto è riconosciuto **nel limite massimo complessivo di 1000 euro**, da utilizzare per prestazioni effettuate nel periodo di sospensione dell'attività didattica in presenza.