DL Rilancio: il Terzo settore non è più dimenticato

Gianfranco Marocchi, | 17 giugno 2020

Il DL Rilancio è probabilmente uno dei provvedimenti di maggior peso di questa stagione; raccoglie un insieme di misure per la gestione dell'emergenza Covid-19 e di prima definizione di prospettive di futuro sviluppo; lo è per l'entità delle cifre stanziate, per la sua lunghezza imponente – nel Consiglio dei Ministri del 13 maggio è stato esaminato un provvedimento di 464 pagine – e anche, rispetto al tema qui trattato, per la quantità di riferimenti al Terzo settore.

Chi ha seguito le vicende di questi mesi (in questo articolo su Welforum sono ricapitolati i precedenti provvedimenti relativi al Terzo settore e i relativi commenti) ha riscontrato a più riprese la sensazione del Terzo settore di essere stato poco considerato, sia rispetto alle conseguenze patite dalla crisi, sia nel riconoscimento per il ruolo svolto, sia rispetto alle misure messe in atto per sostenerlo.

Ora il DL Rilancio contiene un insieme di misure che coinvolgono il Terzo settore, che andremo di seguito ad esaminare. Va premesso che ad oggi si lavora su testi non ufficiali e che una valutazione complessiva richiederà, oltre che l'esame dell'articolato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, anche una prima revisione delle interpretazioni applicative.

1. **Misure già presenti per le imprese (comprese quelle di Terzo settore) estese anche al Terzo settore non imprenditoriale**

- **I fondi per mascherine e altri dispositivi di protezione**. Il Cura Italia (art. 43) aveva destinato 50 milioni a contributi ad imprese per l'acquisto di dispositivi ed altri strumenti di protezione individuale; questa dizione – "ad imprese" – includeva la parte di Terzo settore imprenditoriale (le cooperative sociali) ma non altri soggetti come associazioni o fondazioni che pure svolgono un'opera importante di assistenza alle persone, necessitando quindi dei medesimi strumenti. Il DL Rilancio (art. 77) amplia anche a queste la possibilità di accedere a tali fondi. Similmente, all'art. 66 il DL Rilancio include tra i destinatari di distribuzione di mascherine chirurgiche anche i volontari (e non solo i lavoratori), anche con qualifiche non sanitarie, che operano in attività, come quelle di assistenza alla persona, in cui è impossibile mantenere una distanza di un metro.
- **Credito di imposta per sanificazioni.** Il Cura Italia (art. 64) aveva previsto un credito di imposta per la sanificazione degli ambienti di lavoro; come nel caso precedente ne era escluso il Terzo settore non imprenditoriale, al quale ora invece (art. 125r del DL Rilancio) viene ampliato questo beneficio.
- **Il sostegno alla liquidità esteso al Terzo settore non imprenditoriale**. Mentre il testo entrato in Consiglio dei ministri prevedeva l'allargamento al Terzo settore non imprenditoriale di alcune delle misure del D.L. Liquidità – pur con una formulazione che lasciava alcuni dubbi - il testo pubblicato in Gazzetta non le contiene; ad oggi, pertanto, la questione rimane irrisolta. Sul tema sono però già in discussione alcuni emendamenti e in data 20 maggio uno di questi è stato approvato in Commissione alla Camera; su questo tema bisognerà verificare gli sviluppi nei prossimi giorni.

2. **Misure di sostegno specifiche per il Terzo settore**

- **Cento milioni in più al fondo per associazioni e volontariato.** La Riforma del Terzo settore (legge106/2016), riprendendo misure già essa previgenti, aveva istituito dei fondi destinati finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni. Il DL Rilancio (art. 67) incrementa tale fondo - nella sua parte "a fondo perduto" e non relativamente alla parte di fondo rotativo - in misura pari a 100 milioni, con l'intento di sostenere l'operato di questi soggetti nelle azioni volte "a fronteggiare le emergenze sociali ed assistenziali determinate dall'epidemia di COVID".
- **Accelerazione riparto 5x1000 2019.** Con una modifica delle procedure per la definizione del riparto delle risorse (art. 156), si mira a pubblicare entro il 31 luglio l'elenco degli ammessi e degli esclusi al 5x1000 e a provvedere alle erogazioni entro il 31 ottobre. Si tratta di una misura richiesta a gran voce da più soggetti, anche se va segnalato come la distribuzione dei 500 milioni sia fortemente polarizzata (4 enti su 43 mila ricevono un quarto delle risorse totali, 20 enti percepiscono un terzo del totale e l'88% hanno un contributo inferiore a 10 mila euro) e quindi tale beneficio si riversa di

fatto su un numero limitato di soggetti.

- **Sostegno al Terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno.** Si tratta di una misura inedita e non scontata, che raccoglie l'appello delle fondazioni di comunità del Mezzogiorno che avevano dato voce ad una proposta lanciata da Carlo Borgomeo. La norma (art. 256) prevede la concessione di un contributo in favore degli Enti operanti nel Terzo Settore nelle Regioni del Mezzogiorno. Lo stanziamento complessivo è pari ad euro 120 milioni per l'anno 2020, di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa. Si tratta di risorse a fondo perduto, da assegnarsi attraverso avvisi pubblici.

3. Nuove misure dedicate ad una vasta platea di enti, inclusi quelli di Terzo settore

- **Credito di imposta per gli affitti.** Imprese, professionisti ed Enti di Terzo settore con fatturato non superiore a 5 milioni di euro sono destinatari di un credito di imposta pari al 60% del canone corrisposto l'affitto nei mesi da marzo a maggio 2020, limitatamente alle mensilità in cui il fatturato è calato almeno del 50% rispetto a quello dello stesso mese dell'anno precedente. Rispetto agli Enti di Terzo settore tale beneficio si applica (art. 28) alle locazioni degli immobili destinati allo svolgimento delle attività istituzionali.
- **Soppressione del saldo IRAP 2019 e dell'acconto 2020.** Misura introdotta all'art. 24 del DL Rilancio, fruibile anche dagli Enti di Terzo settore.
- **Cassa integrazione in deroga.** Il DL Rilancio (art. 70) prolunga la Cassa Integrazione in deroga, misura fruibile anche dagli Enti di Terzo settore.
- **Contributi a fondo perduto.** Si tratta una misura (art. 25) tesa a mitigare la diminuzione dei ricavi percepiti nell'aprile 2020 rispetto all'aprile 2019, intervenendo con contributi a fondo perduto in misure varianti tra il 10% e il 20% di tale diminuzione. Non è in effetti chiaro se gli Enti di Terzo settore possano fruirne, cosa che dal testo appare dubbia, mentre è specificata in relazione illustrativa.

4. Misure regolative che coinvolgono il Terzo settore

- **Riscrittura dell'art. 48 del Cura Italia.** L'art. 48 del Cura Italia aveva introdotto un meccanismo teso a riconvertire taluni servizi alla persona (es. Centri diurni per disabili) sospesi a seguito delle misure per la limitazione del contagio, prevedendo la loro riconversione in prestazioni domiciliari e assicurando al tempo stesso la piena erogazione dei corrispettivi agli enti che li realizzavano. La misura è però di fatto stata poco praticata sia per la mancanza di risorse da parte dei comuni, sia per alcuni problemi nella sua formulazione. Il DL Rilancio interviene all'art. 109 su più fronti:
    - Amplia gli ambiti di applicazione della misura, prima abbastanza ristretti, con l'obiettivo di includere sostanzialmente l'intera gamma dei servizi socioassistenziali, sociosanitari e socioeducativi sospesi a causa dell'emergenza Covid-19;
    - Conferma la possibilità di coprogettare misure alternative a quelle contrattualmente previste quali interventi domiciliari, a distanza o nei luoghi di servizio (con il mantenimento delle distanze);
    - Chiarisce meglio il meccanismo di erogazione dei corrispettivi, individuando tra distinte voci di spesa:
        - quella per i servizi riprogettati;
        - quella per il mantenimento delle strutture interdette, assicurando che siano disponibili al momento del riavvio dei servizi;
        - quella per il mantenimento delle spese incomprimibili degli enti gestori, al fine di preservarne l'operatività.
    - Chiarisce meglio la relazione gli interventi riprogettati e gli ammortizzatori sociali, che rimangono fruibili per le ore non lavorate.

È possibile che questa nuova formulazione possa risolvere una parte dei problemi precedentemente riscontrati: non impegna i comuni a corrispondere un "vuoto per pieno" ma al tempo stesso elimina i dubbi sulla fruibilità degli ammortizzatori sociali per la parte di ore non lavorate; riconosce la funzione sociale del Terzo settore autorizzando pagamenti per strutture e spese incomprimibili, evidenziando come la presenza di queste infrastrutture sociali non sia elemento da abbandonare alle dinamiche di mercato, ma vada preservato in vista della ripartenza post Covid-19. Positivo il fatto che venga confermato il riferimento alla coporgettazione come principio per riprogettare gli interventi adattandoli al nuovo contesto e che anzi tale aspetto esca rafforzato dalla nuova formulazione, dal momento che il nuovo assetto dei servizi può essere definito anche a partire dalle proposte degli enti gestori. Resta l'incognita del comportamento degli Enti locali e degli altri soggetti pubblici, che si impegneranno nelle riprogettazioni nella misura in cui riterranno che il complesso delle misure adottate nel DL Rilancio e in altri provvedimenti li dotino di risorse sufficienti ad impegnarsi in queste riprogettazioni.

Commenti conclusivi

Come richiamato in premessa, il DL Rilancio è un provvedimento di grande rilievo e una valutazione complessiva – anche rispetto alle sole misure sul Terzo settore – richiede maggiore meditazione. Alcuni elementi possono però essere sin da ora proposti.

Sicuramente emerge un notevole "recupero di posizioni" da parte del Terzo settore, ignorato nei primi provvedimenti del Governo; ora con il DL Rilancio si pone rimedio alla maggior parte delle dimenticanze e si riconosce la dignità di chi opera nel Terzo settore, evitando la fastidiosa sensazione che di considerare chi vi opera e si impegna in prima linea anche sul fronte Covid come soggetto secondario e subordinato rispetto ad altri. Questo sicuramente deriva da una intensa interlocuzione sviluppatasi in queste settimane tra Governo e rappresentanze del Terzo settore (Forum in primo luogo e anche Centrali cooperative soprattutto sulla riformulazione dell'art. 48) e dalla sensibilità delle forze politiche sul tema; questo complesso di elementi ha portato sia a emendare in senso inclusivo del terzo settore precedenti disposizioni, sia ad alcune nuove specifiche misure, anche se permane aperto il nodo dell'esclusione di una parte significativa del Terzo settore dalle misure a sostegno della liquidità.

È positivo per il Terzo settore (ma in realtà il discorso vale per l'insieme dei soggetti economici e sociali del Paese) il fatto che vengano inaugurate misure a fondo perduto, modificando la strategia di emersa nel Cura Italia e nel DL Liquidità, basata principalmente su prestiti, che rischiano di non essere decisivi in una situazione di crisi come quella attuale. A questo proposito i 100 milioni individuati per volontariato e associazionismo sono certamente importanti, anche se si tratta di risorse che rischiano di essere minime rispetto al complesso delle azioni da svolgere.

Probabilmente sul fronte regolativo è possibile fare di più. Sull'art. 48 si è raggiunto un buon compromesso ed è positivo il rilancio della coprogettazione in esso contenuto, ma probabilmente è possibile lavorare ulteriormente su questo fronte perché il superamento della fase di crisi spinge naturalmente a cercare rapporti di partenariato tra soggetti con finalità simili (se ne era parlato su Welforum qui e anche altrove) .

Restano inoltre irrisolti anche (e a maggior ragione) per il Terzo settore taluni nodi segnalati dalle imprese circa il rischio di responsabilità penale nel caso vi siano dipendenti che contraggono la malattia, anche se su questo fronte arrivano ora alcuni segnali incoraggianti con una circolare INAIL del 20 maggio.

Insomma, un bilancio che a prima vista appare positivo per il Terzo settore, che dovrà essere da una parte confermato in sede di testi ufficiali e di interpretazioni, e dall'altra segnare l'inizio di una maggiore attenzione che dovrà riguardare in primo luogo una revisione dei meccanismi regolativi che, senza costi aggiuntivi, possono determinare un beneficio pubblico