

WORKING PAPER

INAPP WP n. 82

I servizi sociali nella pandemia: evoluzione di un settore strategico per il welfare

Annalisa Turchini

Sergio Ferri

Cristiana Ranieri



I servizi sociali nella pandemia: evoluzione di un settore strategico per il welfare

Annalisa Turchini

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
a.turchini@inapp.org

Sergio Ferri

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
s.ferri@inapp.org

Cristiana Ranieri

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
c.ranieri@inapp.org

MARZO 2022

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.

SOMMARIO: 1. I servizi sociali questi sconosciuti. – 2. Il quadro di evoluzione dell'offerta: fornitori e servizi. – 3. I servizi sociali erogati dagli enti non profit. – 4. Unità organizzative non profit e addetti del settore. – 5. Gli effetti della pandemia su: lavoro retribuito, lavoro volontario e entrate. – 6. Gli effetti dell'emergenza Covid-19 sull'operatività degli enti. – 7. Le relazioni territoriali e l'articolazione delle fonti finanziarie. 8. Conclusioni – Bibliografia

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471
Email: urp@inapp.org

www.inapp.org

ABSTRACT

I servizi sociali nella pandemia: evoluzione di un settore strategico per il welfare

Che cosa è accaduto al sistema dei servizi sociali nel corso dell'emergenza sanitaria del 2020? Quali ripercussioni ha avuto la pandemia sugli enti non profit, tra i principali erogatori di servizi sociali?

A queste domande si offre di rispondere la IV Indagine Inapp sui Servizi sociali erogati dal non profit realizzata nei primi mesi del 2021, di cui di seguito si espongono i principali risultati, anticipati in occasione di un recente confronto scientifico e accademico (novembre 2021) promosso da Inapp.

Il working paper illustra le evidenze più importanti emerse dalla rilevazione di campo che ha interessato dimensioni quali: tipologie di servizi erogati, risorse umane e professionali, governance, fonti finanziarie e relazioni con il territorio. Ad un primo breve capitolo di inquadramento sul tema dei servizi sociali e sugli obiettivi dell'Indagine Inapp, segue l'illustrazione e la comparazione dei dati (capitolo da 2 a 4) sulle tipologie giuridiche di fornitori non profit, sulle aree di offerta dei servizi e sugli addetti, con quelli della precedente edizione dell'Indagine (riferita al 2016) nell'ottica di contribuire a tracciare le dinamiche evolutive del settore. Il capitolo 5 si concentra sulle risorse umane (lavoro retribuito e lavoro volontario) e su aspetti di budget (entrate). Il capitolo 6 è dedicato alla disamina degli effetti Covid-19 sullo stato di operatività degli enti cui segue il capitolo 7 che si occupa di due temi importanti per la sostenibilità dei servizi sociali: la rete di relazioni territoriali degli enti di Terzo settore e le fonti di finanziamento dei servizi sociali. Infine, il capitolo conclusivo (capitolo 8) sintetizza le principali evidenze dell'Indagine anticipandone i futuri sviluppi e consegnando riflessioni aperte sulla sostenibilità del sistema di servizi sociali.

PAROLE CHIAVE: servizi sociali, welfare state, non profit

JEL CODES: H53, H75, L31, L32

DOI: 10.53223/InappWP_2022-82

Citazione:

Turchini A., Ferri S., Ranieri C. (2022), *I servizi sociali nella pandemia. Evoluzione di un settore strategico per il welfare*, Inapp Working Paper n.82, Roma, Inapp

1. I servizi sociali questi sconosciuti

Il robusto intervento dello Stato nell'economia, attuato nel corso dell'emergenza sanitaria, ha rilanciato le cosiddette 'politiche di welfare state' interessando settori e interventi volti all'inclusione. Secondo il dettato della L. n. 328/2000¹, lo strumento di attuazione del welfare è rappresentato dal sistema integrato dei servizi sociali di competenza delle Amministrazioni comunali che lo realizzano in una governance d'ambito, a livello locale con il contributo degli enti non profit (Marocchi 2020).

I principi fondativi della legge di riforma sono, però, rimasti in gran parte inattuati (Turco 2020) e il sistema dei servizi sociali non ha assunto, nelle politiche di welfare, l'importanza disegnata dalla norma e molte sono le disparità nelle attuazioni territoriali (Arlotti e Sabatinelli 2020).

Negli oltre due decenni trascorsi dall'emanazione della legge, i servizi sociali hanno vissuto fasi alterne: ad una lunga stagione di disinvestimenti finanziari, il cui minimo storico è stato toccato nel 2012², ha fatto seguito un periodo di ripresa, grazie al ruolo assegnato ai servizi sociali dalle politiche di sostegno al reddito ai fini dell'attivazione dei beneficiari di prestazioni economiche. Per arrivare all'attualità, quando le condizioni di bisogno sociale ed economico imposte dall'emergenza sanitaria hanno avvicinato ai servizi sociali fasce di popolazione solitamente non comprese nel perimetro del welfare, con un ruolo strategico di sostegno ai cittadini in difficoltà.

Nel giro di pochi anni si registra, quindi, un rafforzamento dei servizi sociali che da cenerentola del sistema di welfare si stanno gradualmente approssimando al ruolo auspicato dalla L. n. 328/2000. Un'evoluzione che dimostra le potenzialità di questo strumento di attuazione del welfare locale a crocevia tra l'emergere di nuovi bisogni sociali e la realizzazione di risposte innovative di policy.

Cosa sono, dunque, i servizi sociali e come entrano nella vita dei cittadini? Sotto al profilo tecnico, i servizi sociali comprendono azioni di cura³, assistenza e sostegno atte a superare le condizioni di bisogno di fasce di popolazione in difficoltà (anziani, disabili, minori, soggetti con dipendenze, immigrati ecc.). Ogni singola attività mira ad attenuare lo stato di bisogno fisico, psicologico, economico e di emarginazione di un singolo o di un gruppo omogeneo, e a sostenere e accompagnare un suo possibile superamento. Sotto al profilo teorico-politico, i servizi sociali sono l'infrastruttura su cui viaggiano gli interventi di contenimento delle disparità sociali ed economiche e rappresentano un esercizio di misura dell'equità del nostro tempo.

Rispetto ai perimetri delle definizioni, lo spazio di lavoro sociale aperto dall'emergenza Covid-19 è stato imponente e ha messo a dura prova i servizi sociali impegnati a fronteggiare 'bisogni inediti' indotti dall'isolamento forzato e dalle limitazioni alla libera circolazione delle persone. L'attivazione di strumenti d'intervento sul territorio ha impegnato servizi e soggetti non profit, nella costruzione di risposte e soluzioni, tra prassi consolidate e nuove sperimentazioni che hanno richiesto capacità e

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dei rispettivi autori, in particolare: A. Turchini (capp. 1, 8); A. Turchini, S. Ferri (capp. 2, 3, 4, 5); A. Turchini, S. Ferri, C. Ranieri (capp. 6, 7).

¹ Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

² Il Fondo nazionale delle politiche sociali si configura come lo strumento mediante il quale lo Stato, insieme alle Regioni e gli Enti locali, concorre al finanziamento della spesa sociale. Questo nel 2012 ha toccato il suo minimo storico (42.893.958 euro contro il 1.090.886.947 di euro del 2002).

³ Sono esclusi dai servizi sociali gli interventi a carattere prettamente sanitario.

adeguatezza organizzativa, sviluppo di nuove competenze operative e innovazione di processo e di prodotto. Sebbene, in questo momento si registri un positivo avanzamento dei servizi sociali (MLPS 2021), molte restano le debolezze in ragione della mancanza di effettiva organicità degli interventi (Tangorra 2015). La scarsa integrazione dei singoli servizi sociali in un quadro coordinato e compatto di azione esige considerazioni sia di ordine teorico che operativo.

Rispondere ad una semplice domanda come *Quali sono i servizi sociali* apre la porta a malintesi terminologici capaci di mettere in discussione il perimetro di azione effettivo dei servizi, in termini di: scarsa comprensione della loro composizione e articolazione; utilizzo della nomenclatura dei servizi a livello territoriale; differenze e difficoltà operative, gestionali e finanziarie che minano, per taluni aspetti, le strategie di programmazione, valutazione e disegno di interventi a livello locale e nazionale. Non intendendo in questa sede tratteggiare la vasta letteratura di riferimento che mette a fuoco i contenuti dei servizi sociali e che spazia da lavori sulle competenze disciplinari di servizio sociale (Folgheraiter 1998) ad altri concentrati sulle funzioni degli attori istituzionali, in particolare dei Comuni (Gori *et. al* 2014), preme sottolineare che se alcune denominazioni quali quelle di Servizio sociale professionale e Segretariato sociale sono entrate nello scenario di riorganizzazione dei servizi definiti essenziali già dalla L. n. 328/2000, nella realtà questi sono soltanto due delle 79 prestazioni di cui si compone il sistema dei servizi sociali. Questa diversa prospettiva del 'perimetro di campo' risulta dal lavoro congiunto di tutte le Regioni e Province Autonome ricordato dal CISIS (Centro interregionale per i Sistemi informatici geografici e statistici) che si occupa di coordinare gli strumenti di informazione statistica diffondendo le iniziative regionali in tale ambito. Il Nomenclatore, frutto del lavoro di condivisione con i contesti territoriali, è la classificazione dei servizi sociali più utilizzata che l'Indagine ha fatto propria standola sull'offerta non profit. Le prestazioni sociali, come noto e in parte introdotto, non sono gestite in modo esclusivo dal soggetto pubblico. Nel corso degli anni, viceversa, i servizi sociali sono progressivamente passati dalle mani pubbliche a quelle dei soggetti della cosiddetta sussidiarietà orizzontale⁴: gli enti non profit. Questi gestiscono buona parte delle prestazioni sociali di welfare sia intrattenendo con il soggetto pubblico un legame finanziario anche di co-progettazione e/o co-programmazione, sia sviluppando proprie pratiche e processi strutturati di attuazione dei servizi.

È in questo scenario che si inserisce l'Indagine Inapp sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit⁵ con l'obiettivo di osservare in modo ricorrente l'evoluzione dei servizi sociali attraverso lo studio delle caratteristiche organizzative e di contenuto dell'offerta non profit.

Il presente working paper nasce dal report intermedio messo a punto in occasione del convegno dal titolo: *I servizi sociali nella crisi pandemica: classificazione e innovazione a supporto del welfare territoriale*⁶, promosso da Inapp a novembre del 2021. Il seminario ha rappresentato l'opportunità per confrontare e discutere dei principali risultati dell'indagine con rilevanti stakeholders istituzionali⁷, raccogliendo spunti utili e specifiche visioni di 'sistema' sui dati presentati.

⁴ La sussidiarietà è normata dall'art. 118 della Costituzione e chiama in causa l'intervento dei corpi sociali intermedi (tra cui gli enti non profit) grazie alla loro vicinanza con le comunità locali.

⁵ IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit <<https://bit.ly/3HwhEUV>>.

⁶ Per maggiori dettagli vedi <<https://bit.ly/35imCre>>.

⁷ Ministero del Lavoro Divisione delle Politiche per la lotta alla povertà sui temi del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), Gruppo di lavoro Politiche Sociali del CISIS (Centro interregionale per i Sistemi Informatici geografici e statistici), Consulta Welfare del Forum Nazionale del Terzo settore ecc.

In un'ottica *empirical based*, l'indagine intende concorrere a produrre conoscenze che possano sostenere il disegno di specifici interventi di policy disposti ad utilizzare i servizi sociali come infrastruttura implementativa, ad esempio, nel quadro delle misure di inclusione attiva e sostegno al reddito; dei processi di programmazione, attuazione e allocazione dei fondi destinati al welfare locale e, infine, delle azioni di riforma del Terzo settore e dell'Impresa sociale.

La IV edizione dell'Indagine è stata realizzata nei primi mesi del 2021 su dati riferiti all'anno 2020 ed ha debitamente considerato le condizioni straordinarie e le limitazioni imposte dalla pandemia, aggiungendo al questionario di rilevazione una nuova sezione dedicata agli effetti dell'emergenza Covid-19 tesa ad esplorare temi strettamente legati all'operatività dei servizi, al lavoro retribuito, al lavoro volontario e alle conseguenze sulla gestione economico-finanziaria (entrate).

L'indagine di tipo campionario ha come universo di riferimento 63.898 enti non profit appartenenti ai settori di attività economica *Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e Protezione civile e Sviluppo economico e coesione sociale*. Da segnalare che in questa edizione ai settori classici di intervento dei servizi sociali (*Sanità, Assistenza sociale e Protezione civile*) sono stati aggiunti due nuovi settori (*Istruzione e ricerca, e Sviluppo economico e coesione sociale*) in quanto il campione precedente presentava problemi di sotto-rappresentazione di uno specifico servizio sociale (Asili nido) e di un'area d'intervento non marginale (Integrazione lavorativa⁸).

Il campione totale è pari a 7.364 unità ed è stato estratto dal Registro Asia non profit 2017 dell'Istat. Sono stati invitati a partecipare alla rilevazione online 27.367 enti non profit⁹ ed hanno risposto 9.519 soggetti di cui 5.460 questionari validi. La somministrazione del questionario si è avvalsa della tecnica CAWI realizzata su piattaforma open source, LimeSurvey.

Come anticipato, per classificare i servizi sociali è stato utilizzato il *Nomenclatore degli Interventi e dei Servizi Sociali* (Versione 2 – Anno 2013). Le 79 voci (e le 6 sotto-voci) di servizio elementare in esso contenute sono state raggruppate in 9 aree omogenee d'intervento in modo da favorire, grazie all'aggregazione in cluster, la divulgazione dei risultati frutto della rilevazione sul campo.

Le 9 aree sono: Servizi comunitari e residenziali; Servizi di accesso, valutazione e progettazione; Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale; Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa; Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito; Servizi diurni; Servizi domiciliari; Interventi di emergenza e marginalità sociale; Attività di informazione e prevenzione.

2. Il quadro di evoluzione dell'offerta: fornitori e servizi

Nel 2020 gli enti non profit che forniscono servizi sociali sono 33.973 e rappresentano il 9,4% di tutto l'universo non profit, una quota marginale che, apparentemente, sembra assegnare una posizione di secondo piano al segmento dei servizi sociali. Come tra poco si vedrà, invece, i dati sugli addetti dimostrano che il peso dei fornitori di servizi sociali sull'intero universo non profit è molto robusto e incisivo. La tabella 1 mostra una crescita degli erogatori di carattere assoluto¹⁰ (a parità di settori si

⁸ Da approfondimenti e confronti con esperti del settore è emerso che molti interventi di integrazione lavorativa vengono svolti da Cooperative sociali afferenti al Settore dello sviluppo economico e coesione sociale.

⁹ Gli enti estratti nelle varie liste campionarie sono stati tutti invitati a partecipare alla compilazione del questionario con lettera personalizzata recapitata via mail, tuttavia, oltre il 35% delle mail sono tornate indietro a causa di indirizzo sbagliato.

¹⁰ L'aumento assoluto riferisce della crescita reale dovuta al confronto degli stessi settori indagati nel 2016, cioè Sanità e Assistenza sociale.

passa dai 18.971 enti nel 2016 ai 27.541 del 2020) e relativo¹¹ (incluso i settori neo campionati nel 2020 gli erogatori arrivano a 33.973). L'aumento è dovuto, in gran parte, al generale incremento del numero di enti non profit¹². Tra i fattori di crescita devono includersi, però, anche gli effetti legati al travolgente passaggio della pandemia che ha aperto il mercato dei servizi sociali ad altri enti come dimostra, nel settore *Assistenza sociale e Protezione civile*, l'inversione di tendenza tra il bacino dei 'non erogatori' (-1.867 unità) verso quello degli 'erogatori' (+ 4.561 unità).

Nel settore *Sanità*, seppure la quota dei 'non erogatori', aumenta (da 6.694 nel 2016 a 8.263 nel 2020), quella degli 'erogatori' raddoppia (da 4.240 del 2016 a 8.249 del 2020) evidenziando un consistente impegno nel fronteggiare l'eccezionale impennata di richieste del 2020.

Tabella 1. Distribuzione per settore di attività degli enti non profit, erogatori e non, di servizi sociali (confronto v.a. 2016-2020)

	2016		2020		Differenze 2016-2020	
	Erogatori	Non erogatori	Erogatori	Non erogatori	Erogatori	Non erogatori
Sanità	4.240	6.694	8.249	8.263	4.009	1.569
Assistenza sociale e Protezione civile	14.731	10.165	19.292	8.298	4.561	-1.867
Istruzione e ricerca*	-	-	3.839	9.856	-	-
Sviluppo economico e coesione sociale*	-	-	2.593	3.508	-	-
Totale Sanità e Assistenza sociale	18.971	16.859	27.541	16.560	8.570	-298
Totale tutti settori	18.971	16.859	33.973	29.925	15.002	13.066
Totale generale (erog. e non)	35.830		63.898			

*Settore di attività non presente nella rilevazione 2016.

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Complessivamente, nel 2020 l'offerta di servizi sociali cresce in modo consistente su tutto il territorio nazionale (tabella 2) per corrispondere, evidentemente, alla crescita del bacino di utenza dei servizi generata dal peggioramento delle condizioni socio-economiche della popolazione.

Nella distribuzione dei fornitori per ripartizione geografica si osserva una decisa prevalenza di enti nel Mezzogiorno (35,1%) seguita dal Nord-Ovest (27,1%), Centro (20,6%) e dal Nord-Est (17,2%). La situazione si modifica lievemente calcolando il rapporto di incidenza tra numero di enti erogatori e popolazione con una media nazionale di 57,3% organismi ogni 100mila abitanti. Hanno valori superiori alla media le ripartizioni del Centro (59,5%) e del Mezzogiorno (59,5%) seguite dal Nord-Ovest (57,9%). Il Nord-Est invece è l'unica ripartizione che presenta un valore sotto la media nazionale (50,6% enti per 100mila abitanti).

¹¹ L'aumento relativo include l'ampliamento dell'universo campionario che nel 2020 include due nuovi settori di attività (Istruzione e ricerca e Sviluppo economico e coesione sociale) non considerati nella precedente rilevazione 2016.

¹² Secondo i dati Istat nel triennio 2016-2018 il non profit cresce in media del 2,3%.

Tabella 2. Enti non profit erogatori di servizi sociali per ripartizione geografica (v.a., rapporto di incidenza sulla popolazione, confronto 2016-2020)

	2020			2016*		
	V.a.	Val. %	Per 100mila abitanti	V.a.	Val. %	Per 100mila abitanti
Nord-Ovest	9.192	27,1	57,9	5.583	29,4	34,7
Nord-Est	5.860	17,2	50,6	3.738	19,7	32,1
Centro	6.996	20,6	59,5	3.827	20,2	31,7
Mezzogiorno	11.925	35,1	59,5	5.823	30,7	28,0
Totale	33.973	100,0	57,3	18.971	100,0	31,3

*Solo settori Sanità e Assistenza sociale e Protezione civile.

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Nel Mezzogiorno il numero di erogatori cresce di più rispetto alle altre ripartizioni passando da 5.823 del 2016 agli attuali 11.925 enti, con una copertura territoriale raddoppiata (da 28% del 2016 ai 59,5% enti per 100mila abitanti del 2020). Tale considerevole crescita interessa sia i settori già indagati (Sanità e Assistenza sociale), in aumento rispetto al 2016 del 66,9%, sia una maggiore presenza di erogatori nei settori neo-inseriti (*Istruzione e ricerca e Sviluppo economico e coesione sociale*), dove il Meridione mostra i valori più elevati a livello nazionale. Ad esempio, il Mezzogiorno ha i valori più elevati sia nel settore Istruzione (Mezzogiorno 4,8% rispetto al minimo del Nord-Ovest 2,7%) che in quello dello Sviluppo economico e coesione sociale (Mezzogiorno 2,6% e Nord-Ovest 1,8%).

In termini quantitativi, il Mezzogiorno sembra aver risposto meglio del resto del Paese alla richiesta di ampliamento dei diritti sociali marcata Covid-19, dimostrando una forte proattività verso l'emergenza. Il tempo sarà banco di prova per la sostenibilità (anche economica) di questa consistente fetta di non profit che ha fatto il suo ingresso nel campo dei servizi sociali.

3. I servizi sociali erogati dagli enti non profit

I servizi sociali sono un campo assai vasto e difficilmente catalogabile per effetto della presenza delle molteplici denominazioni proliferate a livello locale nel corso degli anni. Ai fini della rilevazione, il ricorso al Nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali, messo a punto dal CISIS in collaborazione con Regioni e Province Autonome, ha consentito di disporre di un quadro sistematico e puntuale, composto da 79 voci di servizio elementare (e 6 sotto-voci), raggruppate dal gruppo di ricerca Inapp in raccordo con lo stesso CISIS, in 9 aree d'intervento omogenee, quali:

1. Attività di informazione e prevenzione;
2. Servizi di accesso, valutazione e progettazione;
3. Servizi comunitari e residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari;
4. Servizi diurni;
5. Servizi domiciliari;
6. Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale;
7. Interventi di emergenza e marginalità sociale;
8. Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa;
9. Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito.

Nel 2020 l'offerta di servizi sociali presenta un profilo multi-tipologico¹³ segnalato dalla presenza di panieri di offerta diversificati composti cioè da servizi afferenti differenti aree. Soltanto il 26,1% dei fornitori si concentra sull'erogazione di una sola area di servizio sociale mentre il restante 73,9% combina da 2 a tutte e 9 le aree di servizio e oltre la metà del campione (59,8%) si posiziona in un range che copre da 2 a 5 aree. Un'offerta, insomma, fortemente differenziata e poliedrica considerata, anche, la ricchezza di ciascun gruppo tipologico formato da un numero medio di 8,5 servizi elementari¹⁴ (dai 2 fino a 17). La versatilità dell'offerta di servizi sociale induce a considerare il non profit più che un semplice 'fornitore di servizi' il promotore di formule simili ad 'unità polivalenti di offerta'. Tale fenomeno è strettamente connesso al robusto ricorso ad economie di scala delle professionalità che si traducono, in pratica, nell'impiego della stessa risorsa umana in più aree e servizi.

Tabella 3.1. Aree di servizio sociale erogate dagli enti non profit* per ripartizione geografica – Anno 2020 (%)

Aree di servizio sociale	Area territoriale				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Attività di informazione e prevenzione	46,1	49,2	54,9	53,4	51,0
Servizi di accesso, valutazione e progettazione	22,5	19,5	29,3	30,7	26,3
Servizi comunitari e residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari	32,3	35,5	34,2	42,0	36,6
Servizi diurni	42,1	44,5	40,7	50,7	45,2
Servizi domiciliari	27,0	20,0	24,6	27,4	25,4
Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale	35,9	29,3	36,6	39,2	36,1
Interventi di emergenza e marginalità sociale	25,0	24,5	32,4	28,0	27,5
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	45,8	47,3	55,5	54,1	51,0
Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito	10,7	11,6	14,0	7,2	10,3

* Possibili più risposte, il totale non fa 100.

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

L'area di servizio più diffusa (tabella 3.1) è quella delle *Attività di informazione e prevenzione* fornita da oltre la metà dei rispondenti (51%). Attualmente¹⁵, l'area si compone di due soli servizi elementari (le *Attività d'informazione e sensibilizzazione* e le *Attività di prevenzione*) ma resta, comunque, l'ambito più gettonato grazie alla funzione di supporto e accompagnamento reso agli altri ambiti di servizio sociale. Le azioni di informazione e prevenzione si caratterizzano per due aspetti: il compito cruciale di salvaguardia e protezione dei cittadini verso i rischi sociali e il carattere intangibile delle azioni che permette la fornitura dei servizi anche da parte di soggetti organizzativamente poco strutturati e flessibili.

¹³ Anche nelle precedenti edizioni dell'Indagine è stata rilevata la stessa evidenza.

¹⁴ I servizi elementari sono il dettaglio più fine della classificazione, le unità di servizio minimo che identificano l'intervento così come erogato ai fruitori finali. Esempi di servizio elementare sono: gli asili nido, la mensa sociale, la distribuzione pasti, l'assistenza domiciliare socio-sanitaria ecc.

¹⁵ Il dato del 2016 era del 59,1% ma non è possibile fare un confronto in quanto nel corso delle varie edizioni dell'Indagine l'area è stata via via sfoltita, ipotizzando che la forte concentrazione di enti dipendesse dall'eccessiva presenza di servizi elementari.

A pari merito (51%) si trovano i *Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa*. Quest'area accoglie al suo interno l'insieme coordinato degli interventi attuativi del modello di integrazione globale, comprensivo di tutte le sue componenti (integrazione lavorativa, sociale, educativa-scolastica-territoriale-domiciliare, mediazione culturale e sociale). La crescita di quest'area rispetto al 2016 (39,2%) è da attribuire sia alle maggiori necessità d'integrazione causate dalla pandemia sia, soprattutto, all'aumento degli enti raggiunti, visto il forte legame tra l'area e il settore neo-campionato dello Sviluppo economico e coesione sociale.

I *Servizi diurni* offerti dal 45,2% degli enti non profit (48,1% nel 2016) comprendono attività e strutture fortemente colpite dall'emergenza Covid-19 (es. Ludoteche, Asili Nido, Centri diurni semiresidenziali sociosanitari e socio-riabilitativi ecc.) e costrette, quasi tutte, al fermo totale. La tenuta dell'area è da ascrivere, perlopiù, all'ampliamento campionario del settore dell'Istruzione e ricerca che accoglie gli asili nido (0-3 anni), i servizi innovativi per la prima infanzia e le attività di istruzione rivolte a minori con disagio ecc.

I *Servizi comunitari e residenziali* (36,6%) subiscono una lievissima variazione rispetto al 2016 (36,5%). Le strutture a carattere familiare e comunitario appartenenti all'area (Case-famiglia, Residenze sanitarie assistite, Case di riposo ecc.) hanno garantito la piena operatività nel periodo Covid-19 fronteggiando problemi gravi, come ad es., il dilagare dei contagi tra personale e degenti, l'assenza per disposizione normativa del personale volontario, il divieto di accesso a visitatori esterni ecc.

I *Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale*¹⁶ (36,1%) abbracciano vari aspetti dell'inclusione sociale e del sostegno a persone in difficoltà, tra cui: l'accoglienza di adulti e anziani, il reperimento di alloggi, l'adozione e l'affidamento di minori. Rientrano in quest'ambito anche i *Centri antiviolenza*¹⁷ servizio neo inserito dal Nomenclatore tra i servizi sociali.

Gli *Interventi di Emergenza e marginalità sociale* (27,5%) subiscono una lieve diminuzione rispetto al 2016 (30,1%). Nel periodo Covid-19, l'offerta si è concentrata su specifici servizi richiesti a seguito dell'aggravarsi delle condizioni economiche e sociali della popolazione, quali: distribuzione di pacchi alimentari a famiglie e persone in difficoltà (dal 11,1% del 2016 passano al 50,1% del 2020) e distribuzione di beni di prima necessità (nel 2016 erano 11,1% nel 2020 42,1%).

I *Servizi di accesso, valutazione e progettazione*¹⁸ raggiungono il valore del 26,3% e rappresentano la porta di accesso dell'utenza alle varie aree operative di intervento di cui si compone il sistema dei servizi sociali. Ambito *core* dell'accoglienza e *assessment* offerto dagli assistenti sociali dei servizi pubblici territoriali, comprende servizi elementari come il *Segretariato sociale*, il *Servizio sociale professionale* ecc. L'evidenza che 1 Ente non profit su 4 si posiziona in quest'area è la misura di quanto il Terzo settore abbia pervaso anche le azioni di competenza del soggetto pubblico.

I *Servizi domiciliari* (25,4%) presentano un lieve calo rispetto al 2016 (29,7%) dovuto, in larga parte, alla progressiva e costante contrazione nell'offerta di queste prestazioni ma anche a difficoltà operative legate ai rischi di contagio.

Infine, gli *Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito* (10,3%) subiscono un calo molto modesto (nel 2016 erano 11,6%). Il sostegno al reddito, come noto, è di pertinenza del soggetto

¹⁶ Nelle precedenti edizioni della rilevazione quest'area non esisteva, i servizi elementari erano accorpati nell'area dei Servizi di informazione, sostegno e accoglienza della persona.

¹⁷ Centri per il sostegno a donne vittime di violenza (fisica o psicologica) attraverso: accoglienza telefonica, colloqui personali, ospitalità in strutture residenziali (case rifugio), assistendo ai figli minori, integrazione lavorativa ecc.

¹⁸ Vedi nota 16.

pubblico e l'intensificazione quantitativa di queste prestazioni, attuata nell'ultimo quinquennio (SIA, Rei, Rdc, Reddito di emergenza ecc.) ha reso ancor più marginale il ruolo del non profit: quest'ultimo si concentra, in particolare, su fondi speciali (rivolti a particolari categorie di utenza e promossi dalle Fondazioni), interventi antiusura, piccoli prestiti a fondo perduto ecc.

A livello di ripartizione geografica sono il Centro e il Mezzogiorno a spiccare in quasi tutte le tipologie di servizio sociale a causa della maggiore concentrazione di enti erogatori.

Per il resto, esiste un certo equilibrio nella distribuzione geografica delle aree di servizio sociale favorito dalla multi-varietà dell'offerta non profit tesa, in molti casi, a compensare eventuali carenze di servizi con l'ampliamento dei panieri di prestazioni da parte dei fornitori già attivi sul territorio.

Spiccano per prevalenza le *Attività di Informazione e prevenzione* nel Centro (54,9%), i Servizi diurni nel Mezzogiorno (50,7%) e, viceversa, i *Servizi di Accesso, valutazione e progettazione* nel Nord-Est (19,5%).

Nella tabella 3.2 sono, invece, riportate le aree di attività prevalente, cioè le aree dove si concentra più del 50% dei servizi erogati (o comunque la quota più rilevante di questi).

Tabella 3.2. Aree prevalenti di servizio sociale erogate dagli enti non profit – Anno 2020 (%)

Aree di servizio sociale	% prevalenza*
Attività di informazione e prevenzione	19,0
Servizi di accesso, valutazione e progettazione	1,8
Servizi comunitari e residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari	27,3
Servizi diurni	11,8
Servizi domiciliari	5,8
Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale	15,1
Interventi di emergenza e marginalità sociale	4,6
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	11,0
Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito	3,7
Totale	100,0

*L'area prevalente è dove si concentra >50% dei servizi elementari erogati dall'ente.

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

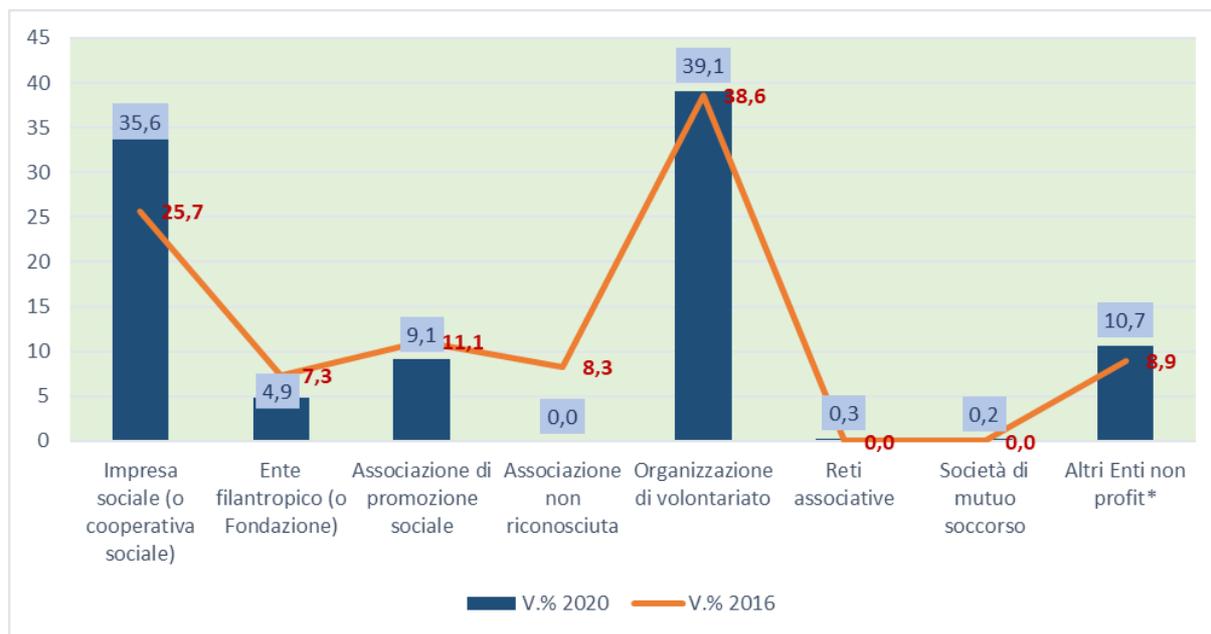
Sono i Servizi Residenziali (27,3%), l'area dove si addensa il maggior numero di prestazioni, seguita dalle Attività di informazione e prevenzione (19,0%). Mentre la Residenza tende ad essere naturalmente un'area prioritaria in considerazione dell'impegno richiesto dalla copertura dei servizi h24, le attività di Informazione lo diventano quando il supporto indiretto, informativo e di prevenzione, è cruciale nel sostenere i processi inclusivi e di autonomia. I Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale (15,1%) i Servizi diurni (11,8%) e quelli di integrazione socio-educativa e lavorativa (11%) presentano valori più contenuti, evidenziando una modesta propensione a farne aree prioritarie d'intervento, probabilmente anche in ragione della maggiore compatibilità operativa con l'erogazione di altre prestazioni. Viceversa, molto limitata la prevalenza degli Interventi di emergenza e marginalità sociale (4,6%) e quella dei Servizi domiciliari (5,8%) aree entrambe molto impegnative sotto al profilo della prestazione. Infine, un discorso a parte va fatto sulla esigua percentuale di prevalenza dei Servizi di accesso, valutazione e progettazione (1,8%) dove l'impegno del non profit, evidentemente, si limita

a prestare supporto a Comuni e agli Ambiti territoriali sociali¹⁹, cui spetta la competenza esclusiva in materia di accesso alla rete dei servizi sociali.

4. Unità organizzative non profit e addetti del settore

La disaggregazione per tipologia giuridica (grafico 1) informa che nel 2020 tre quarti dell'offerta (precisamente il 74,7%) è concentrata su due tipologie di enti: le *Organizzazioni di volontariato* (39,1%) e le *Imprese sociali o cooperative sociali* (35,6%).

Grafico 1. Distribuzione dei fornitori non profit di servizi sociali per tipologia giuridica (% , confronto 2016-2020)



*nel 2016 la voce comprendeva Enti ecclesiastici, ONG e altri enti non profit, nel 2020 la sezione del RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo settore) "Altri enti del Terzo settore" è stata ampliata a "Altri enti non profit".

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Rispetto al 2016 resta, più o meno, invariata la presenza di *Organizzazioni di volontariato* (era 38,6%) mentre sale molto quella delle *Cooperative sociali* (era 25,7%). È evidente come le restrizioni imposte dalla pandemia in tema di lavoro volontario abbiano costituito un vantaggio per soggetti a prevalenza di lavoro retribuito quali le *Imprese sociali*. Si riduce anche il contributo delle *Fondazioni* (dal 7,3% del 2016 al 4,9% del 2020), il cui carattere imprenditoriale non è riuscito ad attutire la riduzione di operatività registrata in alcune delle aree di servizio sociale dove queste sono più attive (es. i Servizi diurni erogati dal 53,8% delle Fondazioni). Diminuisce l'impegno nei servizi sociali anche dell'*Associazione* sia a carattere di Promozione sociale (dal 11,1% del 2016 al 9,1% del 2020) che

¹⁹ L'Ambito territoriale sociale è una aggregazione intercomunale che ha il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni, secondo quanto dettato dalla L. n. 328/2000.

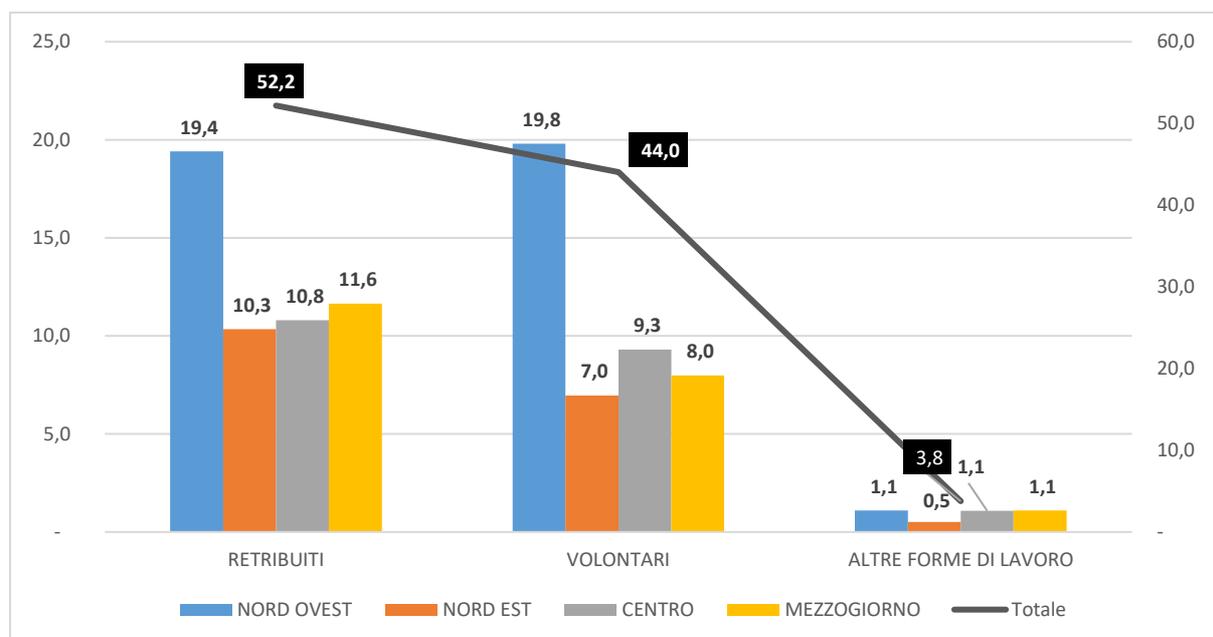
di natura “non riconosciuta”, prima del 8,3% ora non rilevato²⁰. Infine, poco presenti le *Reti associative* (0,3% nel 2020) e le *Società di mutuo soccorso*²¹ (0,2%) mentre crescono gli *Altri Enti del non profit* (dal 8,9% del 2016 al 10,7% del 2020). Dista qualche perplessità la consistenza della voce “Altri enti” utile, probabilmente, a raccogliere quei soggetti (Comitati, ONG ecc.) che non si riconoscono o non sono identificati in nessuna delle sezioni del RUNTS (Registro unico nazionale degli enti Terzo settore²²).

Al netto dell’effetto Covid-19, i dati mostrano come l’evoluzione della natura giuridica dei fornitori di servizi sociali cominci ad essere influenzata dalle prescrizioni stabilite dalla Riforma che, in ambiti d’interesse generale specifici e puntuali come i servizi sociali, incoraggia l’acquisizione di un’identità giuridica orientata al lavoro retribuito piuttosto che volontario.

In tal senso, l’intento della Riforma di arginare l’eccessiva poliedricità giuridica del non profit da un lato e la volontà di stabilire limiti al mix lavoro volontario e retribuito dall’altro sta rafforzando le imprese sociali, più competitive grazie all’offerta di servizi a valenza professionale.

Il totale degli addetti attivi nel 2020 nei servizi sociali (grafico 2) è di 1.372.554 unità ripartite in 716.328²³ retribuiti (52,2%), 604.441 volontari (44,0%) e 51.784 altre forme di lavoro²⁴ (3,8%).

Grafico 2. Gli addetti non profit dei servizi sociali per forma di lavoro e ripartizione territoriale – Anno 2020 (%)



Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

²⁰ In quanto non compreso nelle sezioni del RUNTS.

²¹ Entrambe le tipologie giuridiche non erano presenti nella rilevazione del 2016.

²² Tale sistema di registrazione degli enti rappresenta una importante novità della riforma del Terzo settore. Ai sensi dell’art. 4 della L. n. 117/2017 gli enti del Terzo settore sono tali solo se iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore.

²³ Il numero dei retribuiti è sovrastimato a causa della presenza di operatrici/tori dipendenti presso più enti non profit.

²⁴ Comprendono persone in servizio civile, distaccati, lavoro interinale ecc.

Dal confronto con il 2016 aumenta il numero di addetti totale²⁵ (954.240 nel 2016) ma soprattutto si inverte il rapporto tra lavoro retribuito e volontario (nel 2016 i retribuiti²⁶ erano il 47,6% e i volontari il 52,4%) a vantaggio dei retribuiti che diventano la maggioranza (56%)²⁷. Sembrerebbe quindi che, la combinazione pandemia-riforma abbia prodotto un notevole incremento delle risorse retribuite bilanciando, da un lato, il venir meno di parte del lavoro volontario e, dall'altro, introducendo i primi effetti del processo di riordino.

La ripartizione territoriale degli addetti evidenzia una decisa concentrazione di risorse umane nel Nord-Ovest (40,3%) ripartita tra retribuiti (19,4%), volontari (19,8%) e altre forme di lavoro (1,1%), accertando, inoltre che il Nord-Ovest è l'unica area del Paese dove il lavoro volontario regge l'impatto pandemico superando, anche se di poco, quello retribuito. Segue il Centro con il 21,2% di addetti totali di cui 10,8% retribuiti e 9,3% volontari e 1,1% di altre forme di lavoro. Il Mezzogiorno presenta un totale di addetti del 20,7% (11,6% i retribuiti, 8% i volontari e 1,1% altre forme di lavoro) dimostrando come il forte incremento registrato sul numero di fornitori non è accompagnato da pari incremento delle risorse umane. Se ne deduce che il tessuto di erogazione di servizi sociali del Mezzogiorno sia fortemente frammentato e composto da imprese di piccole dimensioni come confermano i dati sulla dimensione degli enti meridionali composti in media da 8,1% addetti a fronte del 58% degli addetti medi del Nord-Ovest. Minoritarie in tutte le ripartizioni geografiche le altre forme di lavoro (Nord-Ovest, Centro e Mezzogiorno al 1,1% e Nord-Est 0,5%).

Infine, la distribuzione di genere degli addetti fissa un totale di 917.550 femmine (66,8%) e 455.004 maschi (33,2%) stabilendo per il 2020 un lieve incremento della presenza di donne nei servizi sociali (nel 2016 le femmine erano il 65,9% e i maschi 34,1%). La parabola di femminilizzazione del settore dei servizi di welfare non si arresta neanche nel periodo Covid-19 ribadendo, anzi che, il binomio lavoro di cura-donna è ancora lo stereotipo 'vincente' del settore.

5. Gli effetti della pandemia su: lavoro retribuito, lavoro volontario e entrate

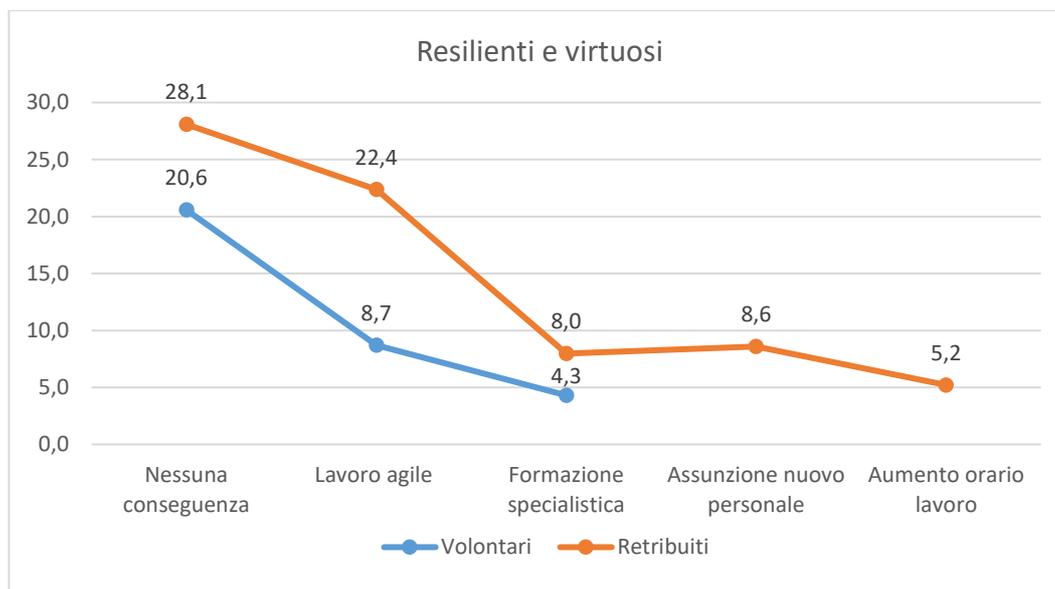
L'emergenza da Covid-19 ha avuto un impatto diverso sul lavoro retribuito rispetto a quello volontario con effetti tendenzialmente più lievi sullo *stock* dei retribuiti. Un discreto numero di enti (grafico 3) sostiene di non aver accusato alcuna conseguenza né sui retribuiti (28,1%) che sui volontari (20,6%), dati molto superiori alla media delle imprese italiane²⁸ ma in linea con la quota di organismi che dichiarano di non aver subito restrizioni di operatività neanche durante il lockdown. Il lavoro agile ha interessato i retribuiti (22,4%) piuttosto che i volontari (8,7%) al pari delle opportunità di formazione specialistica offerte al 4,3% dei volontari contro l'8% dei retribuiti. I comportamenti più virtuosi hanno riguardato, invece, soltanto il personale retribuito con l'assunzione di nuove risorse (8,6%) e con l'aumento dell'orario di lavoro (5,2%).

²⁵ L'aumento è da attribuire all'ampliamento campionario ai due nuovi settori Ateco dell'Istruzione e dello Sviluppo economico.

²⁶ Nel 2016 nei retribuiti erano incluse anche le altre forme di lavoro.

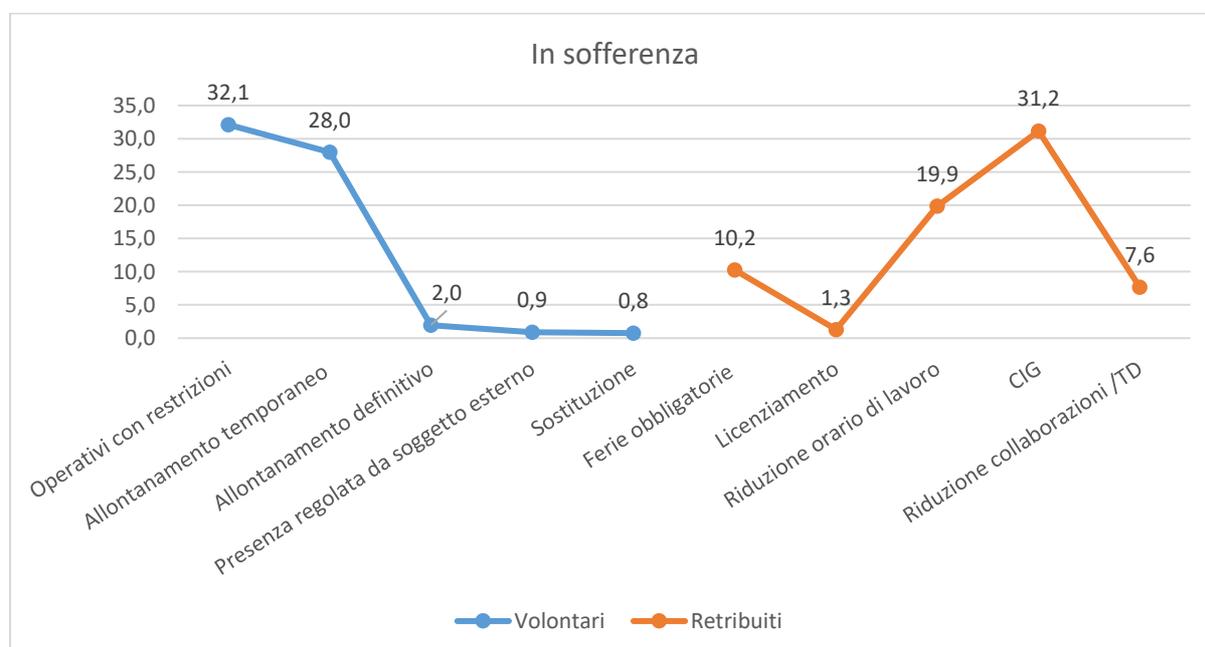
²⁷ Somma dei retribuiti e di altre forme di lavoro. Rende possibile il confronto con il dato del 2016 dove non era considerata la modalità "altre forme di lavoro".

²⁸ Il 1° Rapporto Istat (Istat 2020a) attesta al 10% la quota di imprese che non ha alterato le strategie di utilizzo dei lavoratori.

Grafico 3. Conseguenze Covid-19 sul lavoro retribuito e volontario – Anno 2020 (%)

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Molto più sostanziosa la quota degli enti in sofferenza (grafico 4) con conseguenze importanti sul lavoro volontario: il 32,1% degli erogatori ha mantenuto operativi i volontari ma con restrizioni, il 28% è stato costretto all'allontanamento temporaneo e il 2% ha optato per l'allontanamento definitivo.

Grafico 4. Conseguenze Covid-19 sul lavoro retribuito e volontario – Anno 2020 (%)

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Molto modesto l'effetto sostituzione tra vecchie e nuove forze volontarie praticato solo dallo 0,8% degli enti, altrettanto poco utilizzata, durante la pandemia, la formula dell'intervento di un soggetto terzo per gestire la presenza dei volontari²⁹ (0,9%). Di tutt'altro carattere gli effetti sul lavoro retribuito dove il ricorso alla Cassa integrazione guadagni - CIG (31,2%) ha dominato la scena anche se con valori assai inferiori alla media delle imprese *profit* (sono il 41,8% le imprese che nel periodo giugno-ottobre 2020 sono ricorse alla CIG³⁰ (Istat 2020a; 2020b). Il 19,9% degli erogatori ha ridotto l'orario di lavoro e il 10,2% ha adottato l'obbligo di ferie ai fini di una diminuzione temporanea del costo del lavoro. Anche le collaborazioni e il lavoro a tempo determinato hanno subito in negativo il passaggio Covid-19, il 7,6% degli enti indica di aver ridotto queste forme contrattuali. Infine, l'1,3% dei fornitori di servizi sociali ha licenziato personale, pratica che in considerazione dei divieti³¹, è presumibile sia avvenuta per motivi non economici.

In sintesi, il settore dei servizi sociali mostra segni di tenuta alla crisi socio-economica mondiale scatenata dal Covid-19. I livelli di occupazione sono stati costanti e, in alcuni casi in espansione, grazie allo stato di operatività (totale o parziale) degli enti che a partire da ottobre 2020 ha interessato la quasi totalità dei fornitori sociali (oltre il 90%).

Il carattere *labour intensive*³² delle prestazioni traccia un profilo del settore alternativo a quello delle imprese 'capitalizzate e competitive' giocato su modalità di resilienza differenti. Se la media delle imprese italiane ha puntato sulla riconversione online dei servizi per sostenere la produzione³³ e sulla CIG per mantenere i livelli occupazionali³⁴, nei servizi sociali tali fattori hanno avuto un utilizzo meno pervasivo. Viceversa, nei servizi sociali il lavoro retribuito si è dimostrato un fattore di resilienza strategico adatto a rispondere alle fluttuazioni (anche in aumento) di richiesta di servizi. L'occupazione retribuita rispetto a quella volontaria ha, infatti, contribuito maggiormente a sostenere le necessità operative ordinarie e straordinarie dei servizi sociali garantendo un'organizzazione del lavoro regolata e stabile.

Se l'occupazione e il sistema di produzione dei servizi sociali hanno fronteggiato l'emergenza sanitaria proattivamente, gli effetti sulle entrate sono stati decisamente più importanti. Il 54% degli enti (grafico 5) sostiene di aver subito un decremento delle entrate segnatamente più marcato nel Mezzogiorno (18,1%) e nel Nord-Ovest (15,2%) piuttosto che nel Nord-Est (10,2%) e nel Centro (10,5%). Il quadro degli enti in difficoltà economica è incrementato dal 9,9% di coloro che segnalano difficoltà (o impossibilità) di reperire risorse finanziarie tramite *fundraising* e/o campagne di raccolta fondi e sono ancora il Mezzogiorno (3,5%) e il Nord-Ovest (2,7%) le aree in maggiore difficoltà finanziaria.

²⁹ In assenza di norme precise alcuni organismi di secondo livello (ad es. CSVnet) hanno chiesto pareri legali sulle modalità di utilizzo dei volontari che hanno avuto in esito il suggerimento di muoversi per il tramite di organizzazioni strutturate capaci di fornire indicazioni puntuali sulle modalità di prestazione del lavoro volontario nel corso del lockdown.

³⁰ L'Istat informa che le imprese che hanno fatto ricorso alla CIG (o altri strumenti analoghi) sono il 70,2%.

³¹ Inizialmente, è stato l'art. 46 del D.L. n. 18/2020, c.d. Decreto Cura Italia, come integrato e modificato dall'art. 80 del Decreto Rilancio n. 34/2020, a disporre che a decorrere dal 17 marzo e fino al 17 agosto 2020 fosse precluso per tutti i datori di lavoro l'avvio delle procedure di licenziamento collettivo e procedure per licenziamenti individuali, per ragioni economiche. In seguito, con l'art. 14 del D.L. n. 104/2020, c.d. Decreto Agosto, il Legislatore ha prorogato il divieto a far data dal 15 agosto 2020 e, mitigandone la rigidità, ha previsto che a certe condizioni i datori di lavoro possano non rispettarlo.

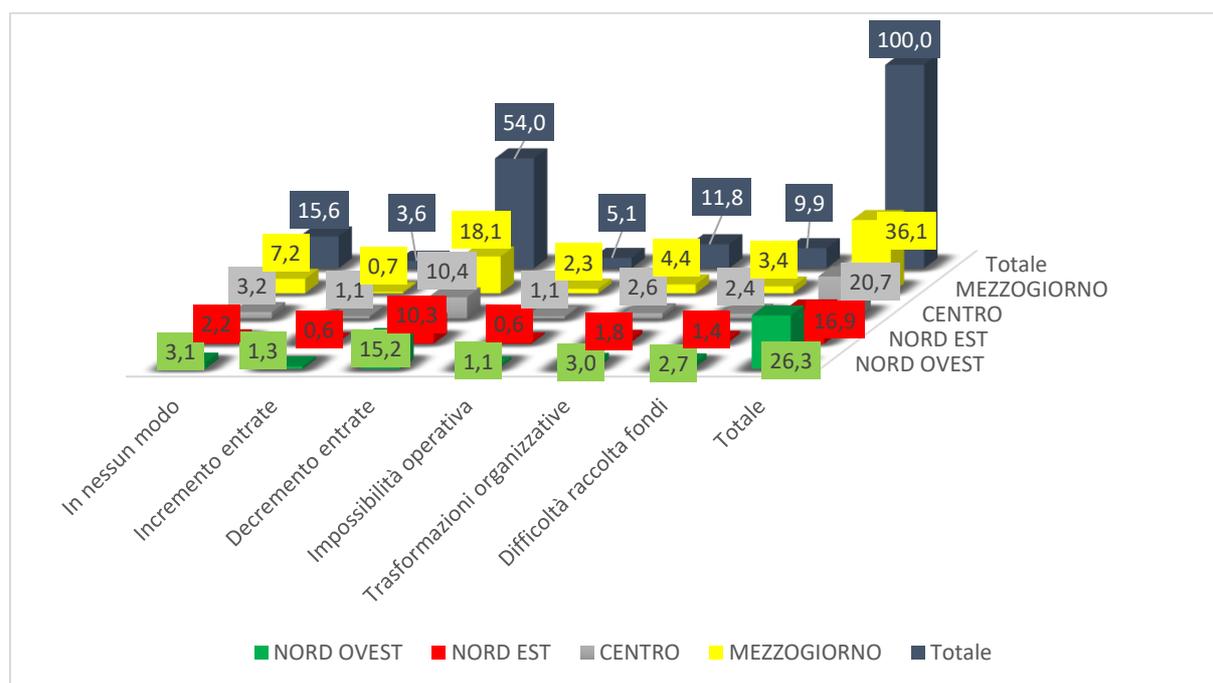
³² *Labour intensive* e *Capital intensive* si riferiscono a metodi diversi utilizzati nella produzione di beni e servizi che dipendono dal rapporto tra capitale e lavoro richiesto nella produzione di beni e servizi. Mentre il capitale ad alta intensità è più costoso e richiede un investimento finanziario elevato, la produzione ad alta intensità di lavoro richiede più input di manodopera e maggiori investimenti nella formazione dei dipendenti.

³³ Come si vedrà nel capitolo 6 le modalità di erogazione dei servizi online hanno interessato solo il 15,1% delle imprese.

³⁴ Banca d'Italia, 2020, Relazione annuale, 31 maggio 2021.

Soltanto il 15,6% dichiara di non aver avuto nessuna conseguenza ed è il Mezzogiorno la ripartizione più resiliente (7,2%) seguita dal Centro (3,2%), Nord-Ovest (3,1%) e Nord-Est (2,2%). Viceversa, il contesto più virtuoso, cioè quello dove si registra la frequenza più alta di enti con un incremento delle entrate, è il Nord-Ovest (1,3%) accompagnato a stretto giro dal Centro (1,1%). Infine, poco più di 1 ente su 10 (11,8%) dichiara che l'emergenza da Covid-19 ha influito sulla produzione e sul fatturato innescando trasformazioni organizzative.

Grafico 5. Conseguenze Covid-19 sulle attività e le entrate degli enti erogatori di servizi sociali – Anno 2020 (%)



Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

La riduzione delle entrate sembra, dunque, essere la conseguenza Covid-19 più importante interessando più della metà degli erogatori di servizi sociali. La riduzione di fatturato dichiarata dal *for profit* è stata ben maggiore: nel bimestre marzo-aprile 2020 ha riguardato il 70% delle imprese e nei mesi giugno-ottobre 2020 il 68,4%³⁵ (Istat 2020a). Pertanto, anche sul versante di maggiore criticità dei servizi sociali, per il non profit si registra un vantaggio rispetto ad altri settori produttivi³⁶.

³⁵ I dati Istat attestano che rispetto allo stesso periodo del 2019 soltanto il 10% delle imprese non ha alterato le strategie di utilizzo dei lavoratori.

³⁶ Per altri settori produttivi si intendono tutti i settori di attività come riportato da Istat.

6. Gli effetti dell'emergenza Covid-19 sull'operatività degli enti

Come e quanto il Covid-19 abbia influito sull'operatività degli enti non profit è descritto nella tabella 4 dove si registra un *combiné* articolato di effetti³⁷ positivi e negativi prodotti dal Covid-19: l'effetto è favorevole se l'emergenza da Covid-19 ha spinto/generato un aumento della domanda dei servizi (sia pubblica che privata) e/o un incremento di utenza; l'effetto è negativo se (alcuni o tutti) i singoli servizi dell'area sono rimasti in stato di fermo oppure se si è registrato un calo della domanda (sia pubblica che privata) in alcune o tutte le aree di servizio erogate. Le *Attività d'informazione e prevenzione* hanno registrato effetti favorevoli indicati da ben il 63,1% dei fornitori di questa tipologia di servizio. La crescita osservata nel corso della pandemia è, probabilmente, legata all'elevata capacità di somministrazione da remoto (social, newsletter, stampa ecc.). Inoltre, è possibile essersi verificato una sorta di effetto 'supplenza' dove l'incremento delle azioni di prevenzione e informazione ha sofferito alla riduzione di altri interventi operativi sul campo.

Effetti positivi anche per gli *Interventi di emergenza e marginalità sociale* (55,5%) e per quelli di *Supporto economico e di sostegno al reddito* (51,9%). Nel caso dell'emergenza e marginalità sociale, il picco di domanda è stato causato dall'aumento delle situazioni di grave deprivazione dovute all'isolamento forzato della popolazione. Stesso discorso per gli *Interventi di supporto economico*, anche se, l'azione del non profit in questo campo è residuale rispetto alla portata dell'intervento pubblico.

Tabella 4. Aree di servizio sociale prevalenti, per effetto emergenza da Covid-19 e cluster di attività – Anno 2020 (%)

	Per effetto Covid-19 favorevole	Per effetto Covid-19 negativo	Cluster di attività
Attività di informazione e prevenzione	63,1	36,9	Attività d'informazione e accoglienza
Servizi di accesso, valutazione e progettazione	46,2	53,8	
Servizi comunitari e residenziali, socio- assistenziali e socio-sanitari	47,8	52,2	Presidi sociosanitari e assistenziali
Servizi diurni	32,3	67,7	
Servizi domiciliari	44,8	55,2	
Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale	48,0	52,0	Interventi di attivazione e accompagnamento sociale
Interventi di emergenza e marginalità sociale	55,5	44,5	
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	35,3	64,7	
Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito	51,9	48,1	

*L'effetto è favorevole se l'emergenza da Covid-19 ha spinto/generato un aumento della domanda dei servizi (sia pubblica che privata) e/o un incremento di utenza.

**L'effetto è negativo se alcuni (o tutti) i singoli servizi dell'area sono rimasti in stato di fermo oppure se si è registrato un calo della domanda (pubblica o privata) di servizi.

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

³⁷ Come posta nella domanda agli enti non profit.

Di fronte alla crisi il sistema dei servizi sociali sembra aver assicurato alla popolazione la continuità di prestazioni a vario titolo essenziali di cui un fattore importante di congruenza sembra coincidere con la natura del servizio (vedi tabella 6). Un esame approfondito mette in luce una situazione a macchia di leopardo dove la tenuta dei servizi all'impatto pandemico è spiegata dal carattere di urgenza dei bisogni dei cittadini. Sono un esempio i servizi di emergenza e marginalità sociale che, sebbene lavorino a stretto contatto con l'utenza (vedi accoglienza in strutture quali mense e dormitori) hanno, comunque, garantito la fornitura dei servizi registrando, anzi, un'evoluzione positiva dell'erogazione (vedi capitolo 3) mossa dall'improcrastinabilità dei bisogni degli individui.

Come mostra la tabella 5, i fornitori non profit di servizi sociali hanno garantito condizioni di operatività nel complesso discrete. Nella prima fase di emergenza (marzo-maggio 2020) poco più di 1 ente su 5 (23,3%) è stato in condizione di fermo totale dei servizi e chiusura della sede/i a fronte, però, di un 21% di fornitori che non hanno subito nessuna restrizione. Il restante 55,7% dell'offerta di servizi sociali ha marciato a regime ridotto: il 23,6% ha mantenuto attivi soltanto alcuni servizi erogati in presenza, il 15,1% in modalità online ed infine il 17% in modalità mista (presenza+online).

Tabella 5. Stato di operatività degli enti erogatori di servizi sociali nella prima e seconda emergenza da Covid-19 – Anno 2020 (%)

1ª emergenza (marzo-maggio 2020)	Val. %	2ª emergenza (ottobre-dicembre 2020)	Val. %
Stato di fermo	23,3	Prosecuzione dello stato di fermo	4,5
-	-	Cessazione attività	0,2
Nessuna restrizione	21,0	Riapertura nel rispetto delle misure di sicurezza	50,5
Parzialmente operativi con servizi in presenza	23,6	Parziale riapertura	39,9
Parzialmente operativi con servizi online	15,1	Prossima riapertura	1,8
Aperti con mix di servizi in presenza e online	17,0	Parziale riapertura con dismissione di alcuni servizi	3,0
Totale	100,0	Totale	100,0

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Nella 2ª emergenza (ottobre-dicembre 2020) la situazione è mutata profondamente, soltanto il 4,5% dei fornitori ha proseguito con lo stato di fermo totale e, una parte veramente esigua, ha cessato l'attività (0,2%) mentre oltre il 90% è tornato ad essere operativo pienamente (50,5%) o parzialmente (39,9%). Valori molto bassi, infine, si registrano su chi ha deciso di riprendere l'attività nel 2021 (1,8%) e su chi ne ha dismesso una parte (3%).

Un'evidenza interessante riguarda il ricorso alla tecnologia online poco utilizzata in fase di lockdown e scomparsa del tutto nel corso della seconda emergenza. A differenza di quanto avvenuto nella maggior parte delle imprese italiane³⁸, nei servizi sociali la somministrazione online è stato un fattore di resilienza di sfondo, si è, invece, mantenuto il carattere labour-intensive³⁹ del sistema di produzione, scelta strettamente legata alla natura delle prestazioni e all'impossibilità materiale di erogare i servizi da remoto piuttosto che a difficoltà organizzative e/o tecnologiche degli enti.

³⁸ Come ben evidenziato in Unioncamere e Anpal (2020).

³⁹ Vedi nota 32.

Tabella 6. Operatività degli enti non profit erogatori di servizi sociali nella prima emergenza (marzo-maggio) da Covid-19 – Anno 2020 (%)

	Stato di fermo	Nessuna restrizione	Parzialmente operativi	Parzialmente operativi a distanza	Parzialmente operativi mix (presenza+distanza)
Attività di informazione e prevenzione	25,0	14,4	17,0	26,6	17,0
Servizi di accesso, valutazione e progettazione	18,7	2,5	12,8	29,4	36,5
Servizi comunitari e residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari	7,6	41,5	30,4	3,5	16,9
Servizi diurni	52,3	3,5	11,4	18,3	14,5
Servizi domiciliari	16,7	25,9	34,5	10,2	12,7
Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale	20,9	10,4	23,9	21,0	23,9
Interventi di emergenza e marginalità sociale	9,3	42,0	32,5	4,4	11,8
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	36,2	8,3	21,8	21,3	12,5
Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito	24,6	17,8	27,5	11,2	18,8

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

La reazione delle aree di servizio sociale⁴⁰ alle difficili condizioni imposte dalla pandemia presenta una forbice ampia di situazioni che va da aree operative assai resilienti ad altre altamente inattive (tabella 6). Lo stato di fermo totale ha coinvolto soltanto il 9,3% degli Interventi di emergenza e marginalità sociale a fronte del 52,3% di Servizi diurni⁴¹. Anche i Servizi comunitari e residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari sono stati toccati in minima parte dallo stop delle attività (7,6%) mentre la maggior parte degli enti ha continuato a garantire i servizi senza alcuna restrizione (41,5%) o in modo parziale (30,3%).

Analoga situazione si osserva per i Servizi domiciliari (attivi in toto 25,9% e in parte 34,5%) e per gli Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito che hanno continuato ad essere operativi (rispettivamente 17,8% senza alcuna restrizione e 27,5% parzialmente operativi).

Nel caso dei Servizi di accesso, valutazione e progettazione la 'tenuta' dell'offerta ha puntato su forme miste di operatività con alcuni servizi a distanza (29,4%) e altri operativi in formula mix tra presenza e online (36,5%), modalità che ha interessato anche altri tipi di servizi come il Sostegno e l'inclusione sociale (23,9%).

⁴⁰ Il dato si riferisce al momento più duro della crisi cioè al periodo di lockdown (da marzo a maggio 2020).

⁴¹ A tal proposito c'è anche da considerare le disposizioni di fermo/rimodulazione sui singoli servizi e prestazioni afferenti alle aree di intervento in periodo Covid-19, e in particolare del lockdown, di cui alla Circolare n. 1/2020 del 27 marzo 2020 - Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del MLPS avente ad oggetto: Sistema dei Servizi Sociali – Emergenza Coronavirus.

7. Le relazioni territoriali e l'articolazione delle fonti finanziarie

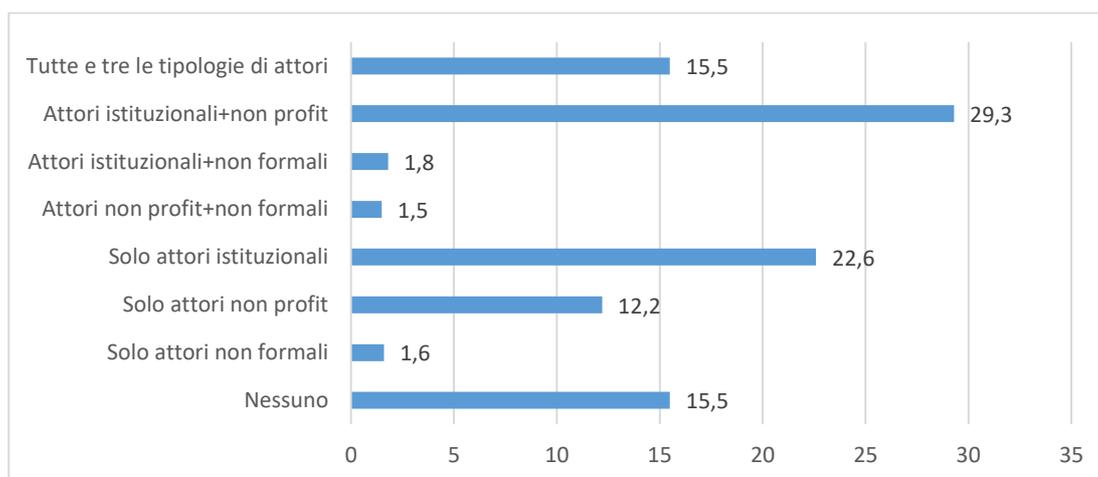
La rilevazione sui servizi sociali ha affrontato anche due temi importanti per la sostenibilità delle prestazioni (Ranieri e Turchini 2021), di cui si riportano brevemente solo alcune evidenze: la rete di relazioni territoriali e le fonti di finanziamento.

La rete di collaborazione è articolata su tre livelli di relazioni stabili e continuative: *attori istituzionali* (Comune, Provincia, Regione, Enti pubblici nazionali, Scuole ecc.); *attori del non profit* (ConSORZI, Associazioni di secondo e terzo livello, Cooperative, ODV ecc.) e infine *attori non formali* (Gruppi, Comitati, Familiari ecc.).

I dati descrittivi evidenziano come il profilo di collaborazione territoriale degli erogatori non profit sia multiforme e marcato dalla presenza di una pluralità d'interazioni sul territorio (grafico 7) utili alla realizzazione dei servizi sociali. Soltanto il 15,5% degli enti ha indicato di non avere nessuna relazione mentre ben l'84,5% ha collaborazioni stabili con soggetti istituzionali e del sistema locale.

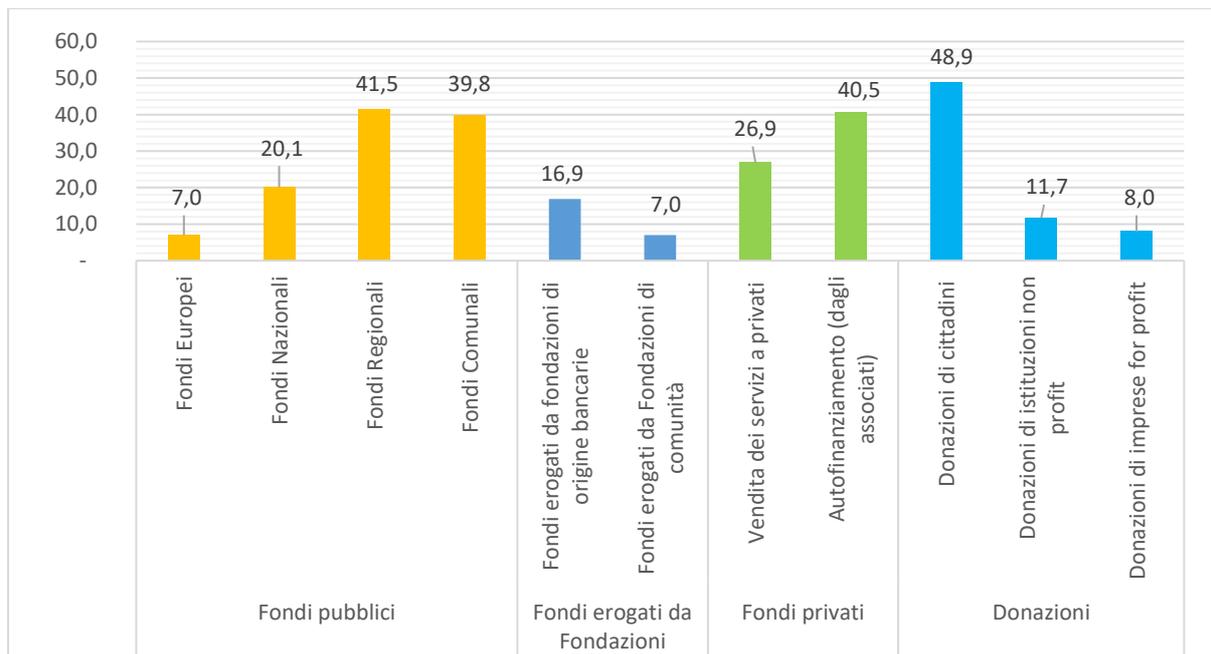
La rete è multi-attore: il 15,5% dei fornitori di servizi sociali interagisce con tutte e tre le tipologie di attori; il 29,3% con attori Istituzionali e altri soggetti non profit, mentre il 22,6% con i soli soggetti Istituzionali e il 12,2% solo con gli enti non profit.

Grafico 7. Rete degli enti non profit per relazioni con attori istituzionali, del non profit e non formali – Anno 2020 (%)



Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

In merito alle fonti di finanziamento, gli item sono i seguenti: Fondi pubblici (Nazionali, Regionali, Comunali o Europei); Privati (vendita diretta dei servizi ai cittadini, Autofinanziamento da parte degli associati) Fondi da Fondazioni bancarie e Fondazioni di Comunità; ed infine Donazioni (da cittadini, istituzioni non profit, imprese for profit). I dati evidenziano che la sostenibilità di servizi sociali poggia su diverse fonti economiche. L'incidenza maggiore si riscontra nel gruppo delle fonti di natura pubblica (grafico 8) ed è relativa ai Fondi Regionali (41,5%) e Comunali (39,8%), cui seguono quelli Nazionali (20,1%) ed Europei (7%).

Grafico 8. Fonti di finanziamento dei servizi sociali erogati dagli enti non profit – Anno 2020 (%)

Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui Servizi sociali erogati dagli enti non profit

Conclusioni

Per considerazioni più approfondite si rimanda al report finale d'indagine in corso di redazione. In questa sede, partendo dalle evidenze presentate, ci si limita ad alcune riflessioni generali anticipando che, nelle prossime annualità, la rilevazione potrebbe ampliare l'esplorazione ai servizi sociali a diretta erogazione del soggetto pubblico per completare il panorama di offerta ed avere un quadro esaustivo dell'offerta di servizi sociali presenti sul territorio nazionale.

Per i servizi sociali la pandemia ha indubbiamente costituito un passaggio difficile e faticoso che ha messo a dura prova il sistema indebolito da una lunga stagione di disinvestimenti finanziari spoliativi di parte della sua capacità d'intervento sul territorio. Nonostante ciò, i servizi sociali hanno retto all'onda d'urto dell'emergenza (Saraceno 2020) e attraverso gli enti non profit hanno aperto una stagione nuova di intervento sociale nel settore del welfare.

Le evidenze emerse dalla rilevazione attestano che, nel 2020, l'offerta di servizi sociali del non profit ha subito una crescita⁴² caratterizzata a livello territoriale da:

- un consistente aumento nel Mezzogiorno che mostra, tuttavia, una crescita 'incompleta' relativa al numero di erogatori ma non all'incremento delle risorse retribuite e volontarie;
- un incremento progressivo del numero di enti nel Centro e nel Settentrione, con una tendenza evolutiva omogenea rispetto al passato (Istat 2017), sebbene più lenta nel Nord-Est dove i servizi sociali non marcano allo stesso ritmo di sviluppo quantitativo del settore non profit nel suo complesso.

⁴² Al netto degli effetti dovuti all'ampliamento campionario.

I contesti meridionali sembrano, dunque, aver cavalcato la crisi Covid-19 per mettere in gioco risorse d'impresa di piccole e piccolissime dimensioni, rispondendo efficacemente all'aumento della domanda sociale. Le traiettorie di sviluppo del Terzo settore meridionale nel medio e lungo periodo sapranno chiarire se questa linea evolutiva sarà sostenibile oppure se l'eccesso di micro-imprese rallenti il consolidamento del non profit verso un livello di maggiore strutturazione con conseguenze di ulteriore frammentazione del tessuto della solidarietà del Mezzogiorno (Miotti e Turchini 2021).

Sul fronte delle risorse umane il Covid-19 ha contratto il contributo dei volontari negli enti non profit mentre il lavoro retribuito ha sostenuto condizioni di attività utili a garantire la copertura delle prestazioni. In tal senso la pandemia potrebbe aver accelerato il lento e difficile cammino verso la professionalizzazione dei servizi sociali sostenuta anche nella riforma del Terzo settore che favorisce, ad esempio, nelle imprese sociali un mix retribuiti-volontari a netto vantaggio dei primi.

Il processo di riforma si presta a influenzare anche la natura giuridica dei fornitori di servizi sociali considerato il forte incremento di imprese sociali. In tal senso, le necessità di adeguamento degli statuti e le prescrizioni sui limiti al mix lavoro volontario e retribuito incoraggiano, in ambiti d'interesse generale specifici e puntuali come i servizi sociali, l'acquisizione di un'identità giuridica orientata al lavoro retribuito piuttosto che volontario.

Lo smart working ha supportato l'occupazione e l'operatività del settore promuovendo l'erogazione 'a distanza' di alcune prestazioni, nonostante le necessità di accudimento fisico degli utenti (vedi ad es. i servizi residenziali, quelli domiciliari ecc.), rappresentino un deterrente allo sviluppo sistemico di formule di erogazione da remoto. Il ricorso a tecnologie online sperimentato nel corso dell'emergenza sarà, presumibilmente, un utile apripista per un futuro *smart welfare* flessibile e dinamico finalizzato ad efficientare la rete di erogazione dei servizi sociali e adatto anche a monitorare il flusso delle prestazioni.

Il profilo di collaborazione tra enti non profit e territorio appare essere multiforme e ampio accompagnato da strategie di diversificazione delle risorse finanziarie volte a rafforzare l'autonomia degli enti e la sostenibilità e la continuità delle prestazioni.

Al pari di quanto avvenuto nel mondo *profit*, invece, il vero *vulnus* per i fornitori di servizi sociali si è registrato sul fronte economico attraverso la diminuzione delle entrate. Se la Cassa Integrazione ha sostenuto l'occupazione e lo smart working ha agevolato l'operatività dei servizi, l'ambito economico è rimasto fortemente segnato da: l'inattività di alcuni segmenti (ad es. i Centri diurni); l'impossibilità di effettuare campagne di raccolta fondi e, non da ultimo, l'aumento del costo medio delle prestazioni dovuto all'assenza del lavoro volontario.

Al riguardo, è presumibile che, le politiche espansive seguite alla pandemia e il relativo incremento di risorse finanziarie sui temi dell'inclusione e coesione, possano produrre positivi effetti anche sui servizi sociali, permettendogli di ampliare il raggio d'azione ad ulteriori fasce e quote di bisogno sociale.

Il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) ha destinato in totale alla *Missione 5. Inclusione e coesione*, 19,81 (miliardi di euro) di cui 11,17mld per *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore* (M5 C2) evocando per i servizi sociali il ruolo di strumento di resilienza per: famiglie, minori, anziani, persone con disabilità. L'incremento di risorse economiche da solo non basta, però, a garantire l'efficienza complessiva del sistema. Sebbene il Piano riconosca l'importanza di rafforzare e

qualificare l'offerta dei servizi sociali, lo fa in un'ottica volta ad ottimizzare specifici interventi⁴³ (ad es. *housing sociale*, sostegno alla non autosufficienza, percorsi di autonomia e legge quadro per la disabilità ecc.) che potrebbe non incidere sui problemi di riconoscibilità, organicità e visibilità di cui il sistema soffre.

Concretamente, la suddivisione del PNRR in traguardi (risultati qualitativi, ad es. approvazione delle riforme) e obiettivi (risultati quantitativi, ad es. raggiungimento di target numerici) non include traguardi di riforma (o rilancio) del sistema dei servizi sociali. Il Piano, piuttosto, annovera una serie di interventi circoscritti, di indiscutibile priorità, cui manca un respiro autenticamente sistemico, mirato al passaggio da un welfare settoriale ad uno globale e coordinato.

⁴³ Vedi il Piano nazionale di ripresa e resilienza, aggiornato al 15 luglio 2021, M5C2-R 1.1 - 1-2, Legge quadro sulla disabilità in <<https://bit.ly/3vu3dy3>>

Bibliografia

- Arlotti M., Sabatinelli S. (2020), Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00, *Politiche Sociali, Social Policies*, n.3, pp.357-374
- Folgheraiter F. (1998), *Teoria e metodologia del servizio sociale: la prospettiva di rete*, Trento, Edizioni Erickson
- Gori C., Giovannetti M., Pacini L. (2014), *La pratica del welfare locale. L'evoluzione degli interventi e le sfide per i Comuni*, Sant'arcangelo di Romagna, Maggioli
- Istat (2020a), *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria COVID-19*, Statistiche Report Istat, Roma, 15 giugno
- Istat (2020b), *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria COVID-19*, Statistiche Report Istat, Roma, 14 dicembre
- Istat (2017), *Censimento permanente delle Istituzioni non profit*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3hLUlfi>>
- Marocchi G. (2020), *Legge 328/2000 e Terzo settore: fu vera svolta?*, Welforum.it, 30 novembre <<https://bit.ly/3tmrcNd>>
- MLPS (2021), *Piano Nazionale degli Interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Agosto 2021*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Miotti D., Turchini A. (2021), *Il non profit ad un bivio*, Roma, SVIMEZ
- Ranieri C., Turchini A. (2021), I servizi sociali quale crocevia per l'innovazione sostenibile del welfare locale: evidenze empiriche sull'offerta degli enti non profit in *SISP Conference 2021*, convegno on-line, 9-11 settembre <<https://bit.ly/3tIE54t>>
- Saraceno C. (2020), *Come ripensare il welfare nel dopo coronavirus*, *Animazione Sociale*, 334, n.2, pp.8-20
- Tangorra R. (2015), Il welfare locale in Italia: nella morsa tra deficit storici e mancanza di disegno futuro, *La rivista delle politiche sociali*, 1, pp.29-44
- Turco L. (2020), La legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi» venti anni dopo, *Social Policies*, n.3, pp.507-524
- Unioncamere, Anpal (2020), *Impatti dell'emergenza Covid-19 sulle imprese e prospettive di ripresa rilevati attraverso il Sistema Informativo Excelsior*, Sistema Informativo Excelsior, Roma, Unioncamere <<https://bit.ly/3vLISWw>>

