

Research Report n. 020 | 21

L'IMPATTO SOCIALE ED ECONOMICO DEL PROGETTONE

Coordinatore scientifico:

Eddi Fontanari

Ricercatori:

Eddi Fontanari

Sara Depedri

Carlo Borzaga

Progetto realizzato nell'ambito dell'Accordo di
Programma tra Euricse e la Provincia Autonoma di
Trento.

L'IMPATTO SOCIALE ED ECONOMICO DEL PROGETTONE

Eddi Fontanari*, Sara Depedri**, Carlo Borzaga***

Sommario

Premessa	3
Introduzione	7
1. Il Progettone nei suoi obiettivi e risultati pluriennali	9
1.1. Un inquadramento del Progettone: origine e funzionamento	9
1.2. La rilevanza economica, occupazionale, sociale: un quadro generale	14
2. Efficienza ed efficacia del Progettone	25
2.1. Gli interventi: la valutazione di efficienza	25
2.2. I lavoratori	33
2.3. L'impatto del Progettone sull'economia trentina	37
3. L'impatto del Progettone in un'analisi costi-benefici	42
3.1. I lavoratori in Progettone nel 2018: l'impatto occupazionale	42
3.2. L'analisi costi-benefici: la metodologia applicata	48
3.3. Il costo netto del Progettone per la pubblica amministrazione	50
Conclusioni	53
Bibliografia	55

Rapporto realizzato nell'ambito del progetto di ricerca:

"Cooperazione e politiche del lavoro in provincia di Trento". Si ringraziano per la collaborazione Riccardo Bodini e Giada Marchesin. Editing curato da Federica Silvestri.

Si prega di citare questo Rapporto come:

Ericse (2021). L'impatto economico e sociale del Progettone, *Ericse Research Reports*, n. 20|2021. Autori: Eddi Fontanari, Sara Depedri & Carlo Borzaga. Trento: Ericse.

* PhD, Researcher, Ericse.

** PhD, Senior Researcher, Ericse.

***PhD, Presidente, Ericse; Senior Professor, Università degli Studi di Trento.

PREMESSA

La valutazione del "Progettone", realizzata nel corso del 2020 da Euricse e presentata nelle pagine che seguono, assume una rilevanza particolare perché cade in un periodo caratterizzato da una situazione economica e occupazionale per molti aspetti simile a quella della metà degli anni '80 del secolo scorso. E può quindi contribuire non solo a valutare i risultati della specifica iniziativa, ma anche ad avviare una riflessione sulla possibilità di ricorrere, anche per affrontare la crisi in corso, a strumenti di politica economica e del lavoro che si potrebbero definire "non convenzionali" perché non considerati parte degli strumenti classici di queste politiche.

È del tutto evidente e ampiamente noto che la pandemia causata dal Covid-19 sta avendo un impatto economico negativo ancora non calcolabile con precisione, ma decisamente più rilevante di quello di tutte le crisi succedutesi dal secondo dopoguerra in poi. Inoltre, poiché ha colpito e sta continuando a colpire settori ad elevata intensità di manodopera – dal turismo alla ristorazione ai servizi alla persona – che in crisi precedenti (non ultima quella del 2009 e 2011) non avevano subito particolari contraccolpi, è probabile che l'impatto sull'occupazione possa essere maggiore di quello sul prodotto interno lordo. Finora, grazie al blocco dei licenziamenti introdotto per legge, l'aumento della disoccupazione è rimasto contenuto e ha interessato soprattutto i lavoratori stagionali, mentre la minor domanda di lavoro si è tradotta soprattutto in un netto calo delle ore lavorate. Inoltre, non essendo ovviamente neppure aumentata l'occupazione, nonostante il buon andamento di alcuni settori non interessati dalla crisi, si sta già aggravando la situazione di chi è in attesa di una prima o di una nuova occupazione, soprattutto giovani e donne. Gli effetti occupazionali complessivi si vedranno quindi solo a partire dall'aprile del 2021. Anche se ad oggi è impossibile fare previsioni accurate è chiaro che c'è da aspettarsi un importante aumento sia dei disoccupati che di coloro che sono alla ricerca di primo impiego. Una disoccupazione che potrà essere riassorbita solo se gli interventi a sostegno dell'economia e non solo dei redditi saranno rilevanti e tempestivi. Quello che qui preme sottolineare è che la situazione con cui anche il Trentino dovrà confrontarsi presenta diverse somiglianze con quella in cui è stato ideato e avviato il Progettone.

Alla fine degli anni '70 del secolo scorso, dopo un decennio di faticosa industrializzazione basata soprattutto su impianti di medie dimensioni di società con la "testa" fuori provincia, il Trentino poteva contare su poco meno di 30.000 occupati nelle 400 unità manifatturiere con almeno dieci addetti. Un risultato certamente positivo se si tiene presente che fino alla fine degli anni '60 l'economia provinciale era largamente basata su una agricoltura in gran parte di sussistenza, ma che è durato molto poco. Infatti, dall'inizio del decennio successivo – anche a seguito dell'impatto della seconda crisi petrolifera – ha preso avvio un progressivo declino di unità locali e soprattutto di occupati: dal 1980 al 1986 si è passati da 29.000 addetti a poco più di 20.000, con una perdita secca di 9.000 posti di lavoro in poco più di cinque anni. Per poi tornare lentamente a 23.500 solo nel 2000. Creando migliaia di disoccupati che rischiavano di aggiungersi alle circa 20.000 persone alla ricerca di lavoro, in gran parte giovani in cerca di primo impiego e donne interessate ad entrare nel mercato del lavoro. Senza che edilizia e terziario, che già avevano un peso sul totale dell'occupazione decisamente superiore alla media nazionale, potessero dare un contributo significativo all'assorbimento della forza lavoro uscita dal sistema manifatturiero. Anche se ci fossero riusciti – magari opportunamente incentivati e dopo impegnativi interventi formativi – a pagarne le conseguenze sarebbero state le persone in attesa di occupazione che invece la troveranno proprio nel terziario che crescerà velocemente nel corso del decennio.

È chiaro che in situazioni come queste le classiche politiche attive del lavoro – dai servizi di collocamento alla formazione – possono fare molto poco, soprattutto nel breve periodo. Restavano allora e restano oggi le politiche passive, dalla Cassa Integrazione ai sussidi di disoccupazione, al reddito di cittadinanza, che però, oltre a non contribuire alla ripresa si trovano oggi in concorrenza nell'impiego delle risorse pubbliche con altri interventi non meno importanti come quelli a sostegno delle imprese (per evitare di perderne molte in via definitiva), del lavoro autonomo, dei lavoratori irregolari e dei sempre più numerosi poveri.

È in situazioni come queste che una delle strategie da prendere in considerazione è quella di puntare su strumenti innovativi e alternativi a quelli classici, strumenti che, invece di condizionare il sussidio all'inattività generalmente forzata, lo leghino all'assunzione di un impegno lavorativo in attività individuate come utili alla comunità, ma che in condizioni normali non sarebbero state selezionate come prioritarie o comunque sarebbero state messe in cantiere per lotti e in tempi molto più lunghi. Questa è stata l'idea all'origine sia dei cosiddetti "lavori socialmente utili" che del Progettone. Con la differenza che i primi non hanno in genere funzionato – neppure quelli previsti di recente come condizione per beneficiare del reddito di cittadinanza e di cui non si hanno notizie – mentre il secondo, come la valutazione presentata in questo contributo conferma, si è rivelato un intervento di successo con effetti sia diretti che indiretti significativi.

Un'anticipazione sintetica di questi effetti e delle condizioni che li hanno resi possibili è utile a valutare anche la replicabilità e magari l'ampliamento dello strumento. Innanzitutto è interessante evidenziare che da intervento pensato per fronteggiare un'emergenza esso è stato trasformato con il consenso unanime delle parti coinvolte – oggi si direbbe degli stakeholder - in strumento permanente di politiche attive del lavoro e dell'occupazione. Non solo: esso si è dimostrato uno strumento sufficientemente flessibile, in grado di adeguarsi – se non completamente almeno in buona parte – sia all'andamento dei disoccupati difficilmente collocabili nel lavoro che al mutare della loro composizione per genere e formazione, anche cambiando il tipo di attività interessate, dalla tutela del territorio al sostegno di alcuni servizi di interesse generale.

Inoltre, nonostante la durata e l'evoluzione sia delle attività che delle caratteristiche dei lavoratori coinvolti, il Progettone è riuscito a perseguire con costanza il duplice obiettivo originario di tutela dell'occupazione e della coesione sociale e di impegno nella realizzazione di interventi e nel sostegno di attività di interesse generale, il ripristino e salvaguardia del territorio prima e i servizi di interesse generale poi, due obiettivi importanti oggi come allora, tanto da essere compresi tra i sei prescelti per il Next Generation EU.

Gli effetti diretti sono stati quantitativamente importanti e conformi alle attese, sia per il numero di lavoratori impiegati e accompagnati in modo dignitoso alla pensione, che per le opere di tutela e abbellimento del territorio realizzate e per il sostegno garantito ai servizi. Un risultato quello della tutela del territorio che può essere pienamente valutato se si ricorda che della generalizzata fragilità del territorio italiano e della necessità di interventi di salvaguardia si parla da decenni – soprattutto in occasioni di tragedie – senza risultati di rilievo. Negli anni '80 il territorio trentino non era in condizioni migliori di quelle del resto del territorio nazionale e non credo che sia troppo azzardato affermare che l'esperienza del Progettone abbia dimostrato che un intervento che associ politiche del lavoro con opere di manutenzione del territorio possa rappresentare lo strumento giusto per ottenere ciò che il Paese non sembra in grado di realizzare con gli strumenti tradizionali, aumentando nel contempo anche la sicurezza delle comunità.

C'è poi un'altra serie di effetti diretti che non è stato possibile approfondire nella valutazione, ma che vale la pena quantomeno ricordare: quelli sul benessere dei lavoratori che hanno potuto

completare in modo dignitoso la loro carriera professionale e delle loro famiglie. Tutto questo con un costo netto per l'amministrazione provinciale di gran lunga inferiore a quello che sarebbe derivato dalla separazione tra interventi a sostegno del reddito dei disoccupati e finanziamento dei lavori di ripristino e di sostegno ai servizi.

Diversi sono, infine, gli effetti indiretti. Delle iniziative realizzate dal Progettone hanno certamente beneficiato sia le diverse comunità che il settore turistico grazie ai miglioramenti apportati ad aree di sosta, biotopi, bacini e torrenti, sentieri ed edifici storici. Importante è stato anche il deciso contributo dato dal coinvolgimento nel Progettone allo sviluppo, prima, e al rafforzamento, negli anni successivi, della cooperazione di lavoro che ancora negli anni '80 era in Trentino in uno stato nascente.

Anche se l'argomento non è stato oggetto di valutazione non sembra peraltro che la domanda di lavoro di lavoratori impegnati nel Progettone abbia creato problemi di scarsità di manodopera per impieghi di mercato, se non forse per brevi periodi in cui il tasso di disoccupazione aveva raggiunto livelli molto bassi. E proprio perché impegnato in attività che difficilmente sarebbero state diversamente finanziate e affidate con le tradizionali procedure competitive – sia per la difficoltà di progettare ex ante le opere che per i costi di transazione che il loro affidamento comporta e che le rendono poco efficienti nel caso di lotti contenuti – non sembra neppure aver danneggiato altre imprese a causa della minor domanda di opere pubbliche.

Al successo del Progettone hanno concorso diversi fattori. Un ruolo determinante lo ha giocato certamente l'autonomia amministrativa e, più nello specifico, l'attenzione e l'impegno ad utilizzarla proprio con riferimento alle politiche per il lavoro che avevano già portato nel 1983 ad una normativa articolata e all'istituzione – primi in Italia – dell'Agenzia del Lavoro. Il Progettone è infatti figlio della concezione e organizzazione delle politiche del lavoro adottata dall'Agenzia e dagli strumenti e progetti realizzati nei suoi primi anni di vita. Sul successo ha poi inciso la decisione di separare finanziamento e progettazione, mantenuti in capo all'ente pubblico, dall'esecuzione affidata invece a privati. Perché anche in Italia non sia stata fatta la stessa scelta è difficile da capire, ma un ruolo lo ha certamente giocato la mancanza di fiducia delle amministrazioni interessate e dei diversi soggetti coinvolti verso i privati potenzialmente attenti al coinvolgimento. Una fiducia che in Trentino è stata invece posta – con l'accordo di tutte le parti interessate a partire dai sindacati e dai rappresentanti degli imprenditori – nella cooperazione, e in particolare nelle prime nuove cooperative di lavoro impegnate nel settore della manutenzione ambientale. Sulla decisione ha certamente pesato la diffusa presenza e conoscenza in provincia del fenomeno cooperativo – anche se non di quello di produzione e lavoro – ma ha pesato probabilmente di più la consapevolezza della coincidenza di obiettivi tra amministrazione provinciale – nello specifico l'Agenzia del Lavoro – e la cooperazione di produzione e lavoro: garantire lavoro e reddito a persone altrimenti difficilmente occupabili. Questa convergenza di obiettivi, unitamente al vincolo alla distribuzione di utili e all'indivisibilità del patrimonio che caratterizza le cooperative italiane, ha certamente ridotto il rischio di comportamenti opportunistici e favorito il particolare assetto assunto dal Progettone.

La valutazione complessivamente positiva che emerge dalle pagine che seguono giustifica credo almeno tre considerazioni finali.

La prima è che l'esperienza del Progettone dovrebbe essere resa decisamente più visibile a livello sia Europeo, dove qualche attenzione peraltro l'ha avuta, ma – soprattutto – nazionale, come strumento di politica del lavoro potenzialmente migliore, sia per dignità che per efficienza, degli strumenti di politica passiva che spesso sono gli unici adottabili per sostenere disoccupati



difficilmente collocabili per età e professionalità. Uno strumento che potrebbe essere esteso, per esempio, ai percettori di reddito di cittadinanza in grado di lavorare in un periodo come quello che si prospetta, in cui a causa dell'insufficienza della domanda di lavoro strumenti diversi come i centri di servizi per l'impiego possono e potranno fare ben poco.

La seconda considerazione riguarda invece la compatibilità della modalità di gestione del Progettone con la normativa europea sulla concorrenza. Senza entrare qui nel merito della tematica giuridica, credo che vada presa almeno in considerazione l'ipotesi di qualificare il Progettone più come intervento di politica sociale e del lavoro che come attività economica. Quest'ultima, infatti, che si tratti di lavori di ripristino e tutela del territorio o di sostegno a servizi di interesse collettivo, ha con tutta evidenza natura strumentale. E si può credo sostenere – almeno in prima battuta e fatta salva la necessità di approfondire la valutazione anche con riferimento all'impatto sociale in senso stretto – che una delle ragioni del successo del Progettone sia stato proprio l'aver, molto prima della sua comparsa ufficiale nella normativa italiana, fatto ricorso a forme di co-programmazione e co-progettazione non solo tra attori pubblici e soggetti produttori, ma anche con i corpi intermedi, soprattutto sindacati e imprenditori.

Infine, credo che possa valere la pena riflettere su un ampliamento non tanto del Progettone così come oggi configurato, ma dell'applicazione al disegno di altri interventi della logica sottostante: impiegare per un periodo limitato persone che altrimenti – certamente o molto probabilmente – non troverebbero una collocazione. Poiché la crisi in corso colpirà certamente in modo significativo i giovani al termine dei loro percorsi formativi e che, diversamente dai lavoratori anziani, rischiano non solo di non riuscire a completare sul lavoro la loro formazione, ma anche di perdere gran parte del capitale umano accumulato, non sembra fuori luogo pensare ad un progetto che ne preveda l'impiego sia in attività di interesse generale – dove i beneficiari sarebbero soprattutto gli utenti – che in funzioni interne alle imprese, alle amministrazioni, all'università e ai centri di ricerca che, al contempo, garantiscano formazione ai giovani coinvolti e consolidamento produttivo all'impresa. Certo sotto molti aspetti un simile progetto sarebbe diverso da come è oggi organizzato il Progettone, soprattutto nelle modalità di gestione e nei livelli di remunerazione degli assunti, ma ne esalterebbe la logica di fondo. E farebbe del Progettone uno strumento di politica del lavoro non più specifico ad una particolare componente di lavoratori, ma di carattere generale.

Carlo Borzaga

Presidente di Euricse

INTRODUZIONE

Dal 1990 tra le politiche attive del lavoro promosse dalla Provincia Autonoma di Trento si annovera il cosiddetto Progettone. Esso viene definito come “un intervento a sostegno dell’occupazione che prevede l’inserimento delle persone coinvolte in attività di pubblica utilità. In particolare attività nel verde, servizi culturali e di servizio alla persona [...] finalizzato ad accompagnare al raggiungimento dei requisiti pensionistici”. Un’iniziativa unica in Italia che ha consentito di impiegare in modo produttivo e in attività di utilità sociale lavoratori in età avanzata espulsi dai processi produttivi e difficilmente reimpiegabili a condizioni non eccessivamente peggiorative rispetto alla precedente situazione lavorativa.

Se paragonato ad altre esperienze non solo nazionali di “lavori socialmente utili” il Progettone ha una caratteristica unica: fin dall’inizio esso si è basato sulla collaborazione tra Provincia e cooperative. L’azione di inserimento promossa dal Progettone individua infatti nelle cooperative gli attori primari nel raggiungimento delle finalità occupazionali e produttive. Cooperative di lavoro e cooperative sociali, in altre parole, sono all’interno del Progettone attori chiave, cui è riconosciuto e attribuito anche legislativamente (L.P. 27 novembre 1990, n. 32) il ruolo di attuazione degli interventi di ripristino ambientale mediante affidamento (Art. 7). Si stabilisce inoltre per legge che l’affidamento avvenga “tramite apposite convenzioni con i comuni o loro consorzi, cooperative di produzione e lavoro o loro consorzi e cooperative sociali o loro consorzi, in possesso dei requisiti di affidabilità tecnico-economica e di specifica esperienza e competenza nei rispettivi ambiti di attività” (Art. 7, comma 1), ovvero tramite appalto nei confronti di organizzazioni di forma giuridica diversa da quella prevista al comma 1 (Art. 7, comma 2).

Risulta quindi evidente come il Progettone persegua in sé due obiettivi: il primo, di natura occupazionale e riferito all’inserimento al lavoro di persone disoccupate e difficilmente reimpiegabili; il secondo, di natura produttiva, in coerenza con le linee di intervento del Servizio per il Sostegno Occupazionale e la Valorizzazione Ambientale e – in generale – previste dalla Giunta Provinciale. Nel primo, è insita una finalità sociale che può essere descritta nel mantenimento del benessere socio-economico delle persone che si trovano disoccupate a pochi anni di distanza dal periodo del pensionamento; nel secondo, vi è una finalità più strettamente economica, legata alla gestione e realizzazione di un servizio o prodotto. Un delicato equilibrio, quindi, tra elementi di efficacia (intesa come generazione di benessere) ed efficienza (intesa come uso delle risorse economiche ed umane).

Dopo ormai oltre tre decenni di attività è maturata la necessità di domandarsi se e quanto il perseguimento dell’efficacia e dell’equità occupazionale sia riuscito a mantenersi in equilibrio con l’efficienza produttiva degli interventi e, quindi, con l’uso delle risorse pubbliche: canalizzare fondi verso l’affidamento di servizi e la realizzazione di lavori socialmente utili è generatore di costi aggiuntivi o di risparmi per la pubblica amministrazione e per la società? E se generatore di costi, si tratta comunque di un costo sostenibile date la sua finalità sociale e le ricadute sociali e sul benessere individuale?

Per rispondere a queste domande Euricse ha impostato un progetto di ricerca, finanziato nell’ambito dell’Accordo di Programma con la Provincia Autonoma di Trento, i cui risultati sono presentati nel presente Rapporto. Obiettivo generale della ricerca era la misurazione e valutazione delle ricadute del Progettone da un punto di vista economico e sociale rispetto alle sue finalità. Le dimensioni oggetto di studio sono state quindi molteplici ed eterogenee. Innanzitutto, l’attenzione è stata rivolta ai risultati diretti dell’azione provinciale, soprattutto a



quelli occupazionali (il numero di soggetti transitati nel Progettone e la loro evoluzione nel corso degli oltre trent'anni di operatività, le caratteristiche socio-demografiche delle persone beneficiarie delle azioni) e produttivi (i servizi e le opere realizzate nei settori di intervento e le risorse finanziarie realmente investite su tali azioni), allo scopo di fornire le prime indicazioni in merito all'utilità sociale complessivamente generata dal Progettone. In secondo luogo, un ulteriore livello di esiti dell'azione provinciale ha riguardato le ricadute economiche indirette generate a livello locale grazie alla realizzazione di servizi e interventi di utilità sociale potenzialmente non attuabili o conseguibili se la protezione dei lavoratori interessati fosse stata realizzata attraverso interventi di Cassa Integrazione o sussidi di disoccupazione. Per stimare tale contributo economico aggiuntivo (indiretto e indotto) è stata applicata l'analisi input/output. In terzo luogo, è stata infine proposta una valutazione dell'impatto economico e sociale prodotto dal Progettone nel medio-lungo periodo, calcolando la spesa netta sostenuta dalla pubblica amministrazione attraverso la tecnica dell'analisi costi-benefici. Un metodo che può aiutare a comprendere meglio l'efficienza di una politica attiva del lavoro che prevede l'assegnazione di risorse a favore del reinserimento nel mercato del lavoro piuttosto che di una politica passiva di sostegno al reddito.

Le fonti utilizzate per la conduzione della ricerca sono state molteplici. Con la collaborazione del Consorzio Lavoro Ambiente (CLA), di Consolida e del Servizio per il Sostegno Occupazionale e la Valorizzazione Ambientale della Provincia Autonoma di Trento (SOVA) sono stati estratti e quindi analizzati da Euricse dati su lavoratori e progetti disponibili nei database dei soggetti promotori e attuatori delle azioni, concentrando le analisi in particolare su alcune annualità in base alla disponibilità delle informazioni. Metodologicamente si è deciso poi di affiancare alle analisi quantitative anche interviste e fonti indirette quali l'analisi delle relazioni annuali sia in formato elettronico che in formato cartaceo e materiali bibliografici principalmente rappresentati da tesi di laurea. Le interviste sono state condotte a informatori privilegiati, e per questo motivo si coglie l'occasione per ringraziare il dott. Paolo Michelini, la dott.ssa Lucia Menapace, la dott.ssa Mariagrazia Valentini e il dott. Antonio Matteo del SOVA e il dott. Lino Orler, direttore del CLA.

Così come esposto negli obiettivi della ricerca, il lavoro di valutazione svolto è di seguito presentato in tre capitoli. Nel primo si ricostruiscono l'evoluzione del Progettone e delle norme che lo hanno regolato e i principali dati storici disponibili con riguardo sia alla numerosità e alle caratteristiche dei lavoratori inseriti che alle risorse finanziarie impiegate. Il secondo e il terzo capitolo si concentrano sugli approfondimenti per l'anno 2018, l'unico per il quale è stato possibile ottenere una banca dati sufficientemente completa. Nel secondo, in particolare, si approfondisce la ripartizione della spesa per tipologia di interventi e di lavoratori inseriti e per territori interessati e si conclude con l'analisi di impatto della misura sull'economia provinciale per lo stesso anno. Nel terzo capitolo si valuta invece l'impatto sociale ed economico del Progettone, riflettendo nello specifico sulla dimensione occupazionale e sulla qualità del lavoro, e, soprattutto, riportando i risultati dell'analisi costi-benefici condotta depurando le uscite complessive contabilizzate dalla Provincia Autonoma di Trento (PAT) per il Progettone con le entrate e i risparmi di spesa pubblica (non solo a favore della PAT) determinati dalla misura.

1. IL PROGETTONE NEI SUOI OBIETTIVI E RISULTATI PLURIENNALI

1.1. Un inquadramento del Progettone: origine e funzionamento

Il Progettone si colloca in una fase storica del Trentino segnata, da un lato, da gravi crisi aziendali, soprattutto manifatturiere di gruppi italiani ed europei con massicce espulsioni di lavoratori, e, dall'altro, da problemi diffusi di dissesto idrogeologico culminati nella tristemente nota "Tragedia di Stava", frutto sia della particolare orografia che di logiche di sfruttamento poco controllato del territorio. Due problemi per l'economia trentina a cui il Progettone, come strumento innovativo di politica del lavoro, si propone di rispondere contemporaneamente in due modi: dando occupazione alle persone che hanno perso il lavoro e sono più difficilmente collocabili nel mercato del lavoro e prevedendo l'impiego di risorse umane per finalità di recupero e valorizzazione del territorio.

L'idea del nuovo intervento matura in Trentino da un confronto tra le parti sociali, che porta a sviluppare uno strumento idoneo a valorizzare i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro – soprattutto quelli in età avanzata – attraverso un loro impiego in attività di pubblica utilità volte al perseguimento di un preciso obiettivo di riqualificazione ambientale. In tal senso, l'autonomia amministrativa della Provincia di Trento ha rappresentato indubbiamente un punto di forza per l'implementazione del nuovo strumento, utilizzando le proprie competenze in materia di politiche del lavoro. Tant'è che nel 1983 fu istituita con la legge provinciale n. 19/83 l'Agenzia del Lavoro, con l'intento di gestire più efficacemente le problematiche occupazionali della provincia. In questo quadro il "Progetto speciale per l'occupazione attraverso la valorizzazione delle risorse turistiche, ecologiche e ambientali" rappresentò una delle prime risposte concrete fornite dalla Provincia Autonoma di Trento (PAT) per arginare il crescente numero di disoccupati e, dal 1985 – anno della sua introduzione – fino alla fine degli anni Ottanta, fu affidato proprio alla neonata Agenzia del Lavoro.

Date le finalità iniziali del Progettone e il contesto socio-economico in cui ha avuto origine, nella prima fase sperimentale le sue azioni si concentrarono prevalentemente sugli interventi di ripristino ambientale, prevedendo l'inserimento non solamente di lavoratori anziani espulsi dai processi produttivi, ma puntando a coinvolgere anche giovani neo-diplomati/laureati, solitamente inquadriati come capicantiere. Questa particolare connotazione dei lavori socialmente utili ha rappresentato per il Trentino una sorta di *new deal* contrassegnato dalla combinazione tra un intervento non assistenziale su una fascia di lavoratori altrimenti destinati a un lungo periodo di disoccupazione e uno di tutela e valorizzazione di un territorio che per il modello di sviluppo locale costituisce un asset fondamentale. In questo modo è stato possibile realizzare, attraverso l'apertura di ambiti considerati economicamente non rilevanti come quello ambientale, un percorso tanto di inclusione sociale quanto di creazione di valore economico.

Proprio in virtù di questa duplice finalità e con l'acquisita consapevolezza della molteplicità di lavori socialmente utili potenzialmente attivabili a livello locale, il legislatore provinciale, al termine della fase sperimentale, ha quindi deciso di dare seguito all'esperienza istituzionalizzandola attraverso un provvedimento pensato ad hoc, la legge provinciale n. 32 del 1990, e affidandone la gestione al Servizio Ripristino e Valorizzazione Ambientale (l'attuale SOVA), istituito in modo specifico e funzionale dalla Provincia Autonoma di Trento.

La legge ribadisce innanzitutto la coerenza dell'intervento con il piano urbanistico provinciale, in particolare con "la conservazione del patrimonio ambientale, culturale ed artistico, nonché la

tutela e la valorizzazione delle attività turistiche”, ma anche con la capacità di “assolv(ere) nel contempo finalità di sostegno occupazionale” (Art. 1), consentendo quindi di ottenere attraverso un’unica azione il perseguimento di tre obiettivi distinti: il sostegno dell’occupazione (soprattutto nei momenti di crisi) garantito con l’impiego di forza lavoro espulsa dal mercato del lavoro, lo sviluppo di politiche di valorizzazione ambientale e, indirettamente, il potenziamento del comparto turistico¹.

La legge provinciale n. 32/90 ha inoltre esteso gli ambiti di intervento del Progettone prevedendo oltre alle sperimentate attività cantieristiche di carattere ambientale (realizzazione aree verdi/di sosta, piste ciclabili, ecc.) un’apertura verso una serie di altri servizi di pubblica utilità, come – per esempio – la custodia e il presidio dei musei e il supporto presso i centri raccolta materiali. La volontà della Provincia di aggiornare progressivamente gli ambiti di azione adottando nel corso degli anni provvedimenti per aprire nuove frontiere di intervento utili a rispondere alle nuove istanze (per esempio, supporto ai servizi socio-assistenziali², immigrazione, Covid-19) ha rafforzato il carattere di flessibilità e apertura del Progettone, nonché il suo carattere innovatore – caratteristiche che lo hanno storicamente contraddistinto per la sua capacità di adattamento alle mutevoli condizioni socio-economiche, ivi comprese quelle del mercato del lavoro. Un’azione garantita anche dal continuo confronto e dalla concertazione con le parti sociali, estremamente importanti nella risoluzione di situazioni di crisi aziendali ed economiche, anche drammatiche nelle loro possibili conseguenze.

Se dal testo normativo, infatti, l’inclusione occupazionale di persone espulse dal mercato del lavoro sembra accessoria rispetto alla realizzazione degli interventi ambientali, essa in realtà rappresenta l’elemento portante del Progettone, che concentra i suoi obiettivi di inclusione a favore dei lavoratori con difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro, soprattutto perché in età avanzata, poco specializzati o con specializzazioni poco spendibili sul mercato del lavoro provinciale e che quindi rischiano di restare in Cassa Integrazione Guadagni o in disoccupazione (ma senza indennità) fino al raggiungimento della pensione.

Per realizzare il complesso intervento costituito dal Progettone la PAT ha identificato fin dall’inizio nella cooperazione di produzione e lavoro – e questa è un’altra specificità di questa iniziativa – il partner ideale. Questa collaborazione è stata confermata dalla legge 32/90. Infatti, nonostante questa prevedesse il coinvolgimento di Comuni o loro consorzi la Provincia ha continuato ad avvalersi prevalentemente delle cooperative. Questa precisa scelta è strettamente collegata alla particolare natura di questa forma d’impresa che non ha come obiettivo il perseguimento del profitto e che, in provincia, può contare su una diffusione capillare e un forte radicamento nel territorio e sulla presenza di strutture di sostegno. In aggiunta, si è preferito escludere il coinvolgimento dei Comuni in quanto si voleva disporre di una struttura organizzativa dotata dei poteri datoriali e direttivi tipici delle imprese private, dando quindi una connotazione privatistica a uno strumento che di per sé era di natura pubblica. La scelta dei consorzi con le loro cooperative si lega quindi alla precisa volontà di avere un datore di lavoro privato per perseguire un fine pubblico facilitando modalità di gestione più attente all’efficienza. Le cooperative interessate dal Progettone si sono così trovate a gestire oltre ai propri lavoratori, più legati al core

¹ Sotto quest’ultimo punto di vista, va ricordato che in provincia di Trento fino alla fine degli anni ’80 non esisteva un’architettura ambientale e paesaggistica guidata e pensata come valore aggiunto e ulteriore fonte di vantaggio competitivo in termini di attrattività turistica (oltre che ovviamente in termini di miglioramento della qualità della vita dei residenti).

² Per far fronte all’aumento delle donne espulse dal mercato del lavoro in età avanzata, la delibera della Giunta Provinciale n. 254 del 18/02/2005 ha sancito l’allargamento degli ambiti operativi del Progettone ai servizi socio-assistenziali da attuarsi con il supporto della cooperazione sociale, nello specifico il consorzio Consolida.

business dell'impresa, anche una parte di lavoratori destinati allo svolgimento di attività socialmente utili.

In effetti, per come è stato concepito, il punto di forza del Progettone è costituito dall'esistenza di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato tra il lavoratore e la cooperativa, che trova fondamento nel contratto collettivo (di natura privata) stipulato tra le rappresentanze sindacali e imprenditoriali (la Federazione della Cooperazione Trentina) e la Provincia Autonoma di Trento. In particolare, il contratto collettivo definisce un comparto unico in cui le figure lavorative risultano tra loro omogenee, introducendo un principio di equivalenza di mansione, ovvero senza una differenziazione tra attività diverse, come – ad esempio – tra attività intellettuali e manuali. Di conseguenza, il contratto prevede che si parta da una retribuzione standard, uguale per tutti i lavoratori, che può variare esclusivamente a seguito di particolari istituti, come – ad esempio – lo scatto di anzianità o l'indennità collegata alla qualifica di caposquadra, che viene assegnata al lavoratore che nei cantieri è preposto a coordinare gli altri operai della squadra³.

Attualmente i lavoratori del Progettone si dividono in due categorie principali:

- coloro che rispettano determinati requisiti e che possono quindi accedervi in via stabile per essere accompagnati fino alla pensione (lavoratori ordinari o fissi);
- coloro che risultano semplicemente disoccupati (potrebbero anche non aver mai lavorato), ma che rispettano determinati requisiti minimi d'età e che vengono assunti come stagionali (anche se per più periodi).

Fino a prima della crisi del 2008/09, i lavoratori della prima categoria venivano direttamente assunti a tempo indeterminato se provenivano da un licenziamento e avevano superato i 50 anni d'età se uomini o i 45 se donne. Con l'avvento della crisi e la crescita degli aventi diritto sono state apportate una serie di modifiche per rendere più restrittivi i parametri di accesso innalzando il limite di età (uomini da 50 a 53 anni, donne da 45 a 49 anni) e prevedendo oltre a un livello minimo di contribuzione pensionistica, anche una determinata distanza temporale dalla pensione.

Questo cambio di impostazione ha determinato perciò una ridefinizione dei requisiti utili per poter entrare a far parte del Progettone in qualità di lavoratore fisso⁴, ovvero:

- oltre ad avere almeno 53 anni d'età se uomo o 49 se donna;
- aver maturato almeno 15 anni di contributi pensionistici⁵;
- non essere distanti più di 8 anni dalla pensione⁶;
- essere residenti in provincia di Trento da almeno 5 anni;

³ In realtà, per quanto riguarda le attività nel verde, i lavori presentano altre due figure di supervisione e controllo: la direzione cantiere, curata da un dipendente dell'ente gestore (Consorzio) che prevede un controllo della squadra per stimolare la realizzazione dell'opera cercando di portare avanti l'attività lavorativa; la direzione lavori, in capo al SOVA che prevede un confronto continuo con i direttori dei cantieri per rilevare eventuali criticità nel corso dell'opera.

⁴ Con contratto a tempo indeterminato se con meno di 5 anni dalla pensione o, come modificato dalla deliberazione n. 2049/2015, con contratto a tempo determinato di 24 mesi se distante tra i 5 e gli 8 anni e successivo stacco di almeno 12 mesi.

⁵ La deliberazione della Commissione Provinciale per l'Impiego n. 374/11 ha innalzato il numero di anni da 10 a 15, oltre a prevedere l'innalzamento dell'età anagrafica minima.

⁶ Questo criterio è stato aggiunto per la prima volta con la deliberazione della Commissione Provinciale per l'Impiego n. 387/13 che ha stabilito una distanza temporale dalla pensione di 10 anni; successivamente la deliberazione n. 2049/15 ha ridotto a 8 gli anni necessari, aumentati per le donne di 12 mesi per ogni figlio fino a un massimo di due anni secondo quanto stabilito dalla deliberazione n. 273/18.

- essere reduci dall'interruzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per motivi aziendali (riduzione, trasformazione o cessazione attività) o per dimissioni per giusta causa (mancata corresponsione della retribuzione)⁷;
- essere in prossimità di scadenza (sei mesi) dell'indennità di disoccupazione.

Quando il lavoratore possiede questi requisiti può presentare domanda in due finestre temporali aperte nel corso dell'anno presso il Servizio Lavoro. Quest'ultimo provvede a verificare la reale sussistenza dei requisiti attraverso una serie di accertamenti che coinvolgono anche l'Agenzia del Lavoro e i Patronati. Se tutti i criteri di accesso sono rispettati, il lavoratore diventa eleggibile per l'ingresso nel Progettone e concorre alla formazione di una lista che viene in seguito girata al Servizio per il Sostegno Occupazione e Valorizzazione Ambientale (SOVA). Il SOVA a sua volta procede alla convocazione dei lavoratori per selezionarli e assegnarli alle differenti attività (verde piuttosto che servizi) segnalandoli, infine, agli enti gestori (consorzio e cooperative).

Per quanto riguarda invece la seconda categoria di lavoratori, la procedura che li riguarda è regolamentata dalla delibera provinciale n. 1905 del 2018 che si è resa necessaria proprio a seguito dell'aumento di richiedenti. In questo caso, il lavoratore, oltre a dover rispettare il limite minimo di 53 anni se uomo e di 49 se donna⁸, è sottoposto a un preciso iter procedurale. Nello specifico, il soggetto interessato deve innanzitutto presentare domanda in una delle due finestre temporali aperte durante l'anno presso il Patronato, in seguito, quest'ultimo procede all'assegnazione di un punteggio tenendo conto del precedente settore d'attività e del numero di anni lavorativi maturati, oltre che dell'Icef familiare. A parità di condizioni, viene favorito il soggetto che ha lavorato più a lungo in quanto ritenuto più produttivo. Alla base di questa impostazione vi è la natura stessa del Progettone che lo porta a essere uno strumento di politica del lavoro per la produzione di beni e servizi di pubblica utilità di matrice non assistenziale.

Anche in questo caso, la lista dei lavoratori viene condivisa con il SOVA, che lascia però agli enti gestori la selezione operativa del personale.

La delibera provinciale n. 1329/2009 ha istituito poi una sezione particolare denominata "Progettone sociale" che impiega lavoratori che non sono in grado di svolgere le attività previste nell'ambito ordinario. Questa disposizione vale per i lavoratori già inseriti nel sistema, ma in realtà viene applicata anche durante la selezione delle persone segnalate dal Servizio Lavoro in virtù del principio del collocamento mirato. Questi lavoratori vengono presi in carico dalle cooperative sociali che predispongono un progetto lavorativo individualizzato sulla singola persona. Solitamente questi lavoratori vengono inseriti in attività di servizio svolte normalmente dalla cooperativa o alternativamente in squadre per manutenzioni relativamente semplici nel settore del verde (ad esempio, cura aiuole) appositamente costituite.

La selezione dei lavoratori da inserire nel Progettone rappresenta un passaggio cruciale ed estremamente delicato tanto da essere stata interessata negli ultimi anni da una progressiva e significativa evoluzione che ha sancito l'introduzione del concetto del collocamento mirato⁹. Questa modifica ha inteso proporre un modello di valutazione dei candidati utile a definire con estrema cura le caratteristiche individuali per rapportarle adeguatamente al contesto lavorativo di inserimento. In questo modo, è stata favorita una maggiore differenziazione qualitativa dei lavoratori portando il Progettone a un cambio di prospettiva che tenesse conto non solo degli

⁷ Quindi possono provenire da qualsiasi datore di lavoro privato ad eccezione di quello domestico e pubblico. Deve esserci un contratto a tempo indeterminato e un licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

⁸ Oltre alla residenza continuativa in provincia di Trento per almeno 5 anni.

⁹ Concetto inserito nel 2010 nella legge n. 32/90.

interventi, ma anche delle peculiarità di ogni singolo lavoratore (esperienze pregresse e attitudini personali).

Questo modello di inserimento lavorativo dispone di un meccanismo ben collaudato e alimentato dalla costante interazione tra la Provincia Autonoma di Trento, gli enti pubblici e gli enti gestori che lo aiuta a funzionare correttamente. L'attore a cui spetta la regia è la Provincia che, attraverso proprie delibere, definisce e aggiorna i confini operativi, ovvero gli ambiti di intervento (attività) ammissibili e, secondariamente, attraverso il SOVA, programma, finanzia e coordina le attività di pubblica utilità che verranno effettivamente realizzate.

La costruzione del programma di lavori si alimenta delle richieste avanzate dagli enti pubblici (ad esempio, Comuni) che possono riguardare sia interventi di ripristino e valorizzazione ambientale sia il supporto a servizi di interesse generale. La selezione delle richieste viene operata dal SOVA che valuta sia l'impatto dell'intervento sul territorio che le risorse finanziarie a budget e la disponibilità di forza lavoro (tenuto conto che l'obiettivo primario è la collocazione dei disoccupati).

Una volta selezionati i progetti da attuare e i lavoratori da impiegare, si entra nella fase finale che prevede il coinvolgimento del terzo e ultimo attore, ossia le cooperative di produzione-lavoro e sociali – nello specifico, il CLA, il Consolida e la cooperativa sociale "Il Lavoro". Queste organizzazioni rappresentano gli enti gestori, ovvero gli esecutori degli interventi e hanno la responsabilità dell'assunzione dei lavoratori segnalati dal SOVA per lo svolgimento delle attività concordate nei diversi cantieri o presso le strutture (servizi) degli enti pubblici beneficiari.

Il rapporto tra la PAT e gli enti gestori è regolato da una convenzione senza corrispettivo che prevede il riconoscimento alle cooperative del costo del lavoro¹⁰, dei materiali e dei noli e delle spese organizzative quantificate sulla base di una quota fissa mensile per lavoratore¹¹. Questa impostazione è coerente con la già ricordata natura dell'intervento: contemperare il fine pubblico del Progettone con la necessità di adottare modalità di tipo privatistico nella gestione dei lavoratori inseriti, mantenendo saldo il principio dell'assenza di profitto.

Questa particolare impostazione del Progettone lo rende unico rispetto alla categoria dei lavori socialmente utili adottata a livello nazionale¹² (LSU) che non prevedono l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato e non coinvolgono soggetti produttivi od organizzazioni diverse dagli stessi enti pubblici promotori. Nei programmi di LSU i lavoratori entrano in qualità di percettori di indennità e l'ente pubblico si impegna a corrispondere a integrazione della stessa una quota tale da raggiungere il livello di stipendio previsto per un dipendente pubblico che svolge le medesime mansioni. Differenza sostanziale tra LSU e Progettone risiede inoltre nel fatto che nel primo caso l'ente pubblico non deve sottostare a vincoli inerenti gli ambiti di impiego e d'età e che il lavoratore rimane impiegato solamente fino alla scadenza dell'indennità. Rispetto invece alla dimensione produttiva, si osserva ulteriormente che il Progettone si differenzia dalle altre esperienze di LSU anche per la natura programmatoria di lungo periodo delle attività, che possono inoltre contare su una regia strutturata e consolidata che è invece totalmente assente o delegata negli LSU nazionali. L'obiettivo del Progettone non riguarda infatti solamente

¹⁰ Oltre alla retribuzione vengono poi ricostruiti gli oneri sociali e l'imposta sul reddito delle persone fisiche definendo in questo modo un salario lordizzato (costo medio manodopera) a sua volta moltiplicato per il numero di lavoratori coinvolti.

¹¹ In precedenza si trattava di una percentuale. Dal 2015 è stata prevista una quantificazione di un preciso importo relativo al costo di gestione del personale.

¹² Fattispecie che in Trentino non è mai decollata.

l'inserimento lavorativo fine a se stesso, bensì la strutturazione di una serie di interventi finalizzati al perseguimento di ulteriori obiettivi di interesse generale ed economico per il territorio. Queste differenze tra Progettone e LSU sono sostanziali e connotano il Progettone come un istituto dagli obiettivi e dagli impatti occupazionali e produttivi molto più mirati e impegnativi di quanto i lavori socialmente utili avrebbero altrimenti prodotto.

A livello provinciale esiste invece un altro strumento (Intervento 19) disciplinato dalla legge provinciale 19/83 (istitutiva dell'Agenzia del Lavoro) che viene regolato di anno in anno attraverso il documento degli interventi di politica del lavoro (il documento guida contenente tutti gli interventi gestiti dall'Agenzia del Lavoro). Esso è rivolto non ai soggetti deboli intesi come l'insieme di lavoratori espulsi dai processi produttivi in età avanzata, ma ai cosiddetti soggetti svantaggiati, cioè a persone che per diversi motivi, personali e sociali, non sono collocabili nel mercato del lavoro aperto. In aggiunta, l'inserimento avviene sempre a tempo determinato in quanto l'obiettivo è dare a questi soggetti un'opportunità per uscire da situazioni di disagio.

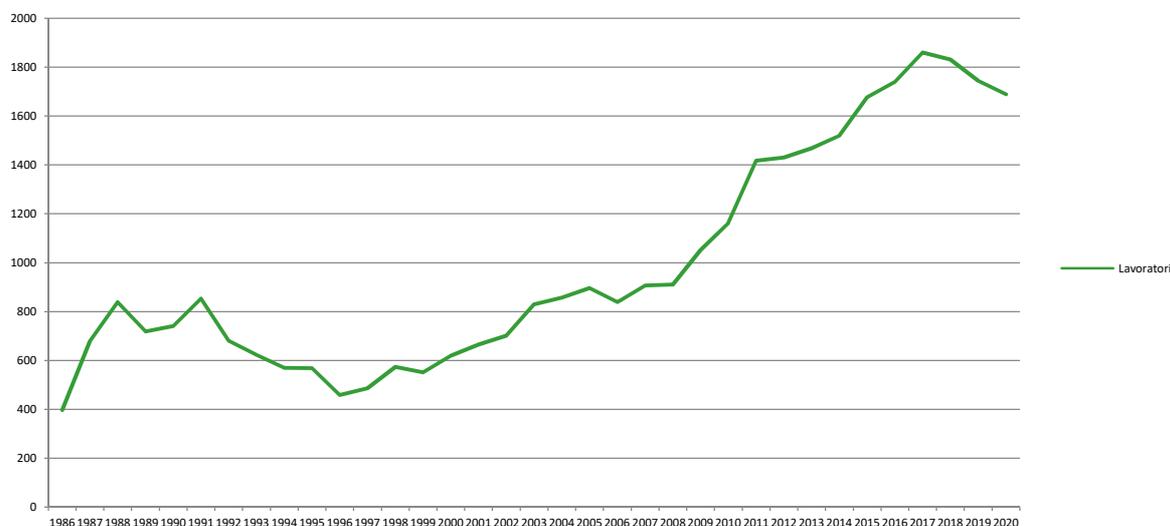
1.2. La rilevanza economica, occupazionale, sociale: un quadro generale

Come è emerso nel corso del primo paragrafo, dopo più di 30 anni il Progettone rappresenta ancora un *unicum* a livello nazionale sul fronte dell'inserimento lavorativo in attività di pubblica utilità di persone altrimenti difficilmente impiegabili. Diventa quindi interessante approfondire da un punto di vista empirico come questo intervento si sia evoluto nel corso del tempo, soprattutto con riferimento sia al numero e alla tipologia di persone inserite che all'ammontare di risorse finanziarie investite dalla PAT. L'analisi degli inserimenti nel lavoro permetterà di verificare la capacità di raggiungimento dell'obiettivo occupazionale e la conseguente ricaduta sul piano occupazionale del Progettone, ma consentirà anche di proporre alcune riflessioni sulla ricaduta sociale dello stesso, considerando le caratteristiche delle persone occupate e, quindi, gli effetti indiretti sulla qualità di vita dell'individuo e della sua famiglia. L'analisi delle risorse economiche messe a disposizione del Progettone porterà invece alla luce la consistenza dell'impegno profuso dalla PAT e la loro assegnazione alle diverse progettualità stabilite periodicamente nelle determine provinciali.

Partendo dall'analisi del numero di soggetti coinvolti, è possibile osservare come lo stock di lavoratori in forza al Progettone presenti nei primi anni, quando ancora si connotava per la sua natura temporanea e sperimentale, una crescita particolarmente significativa, con il passaggio da circa 400 occupati registrati nel 1986 a oltre 800 nel 1988 (figura 1).

Il numero di soggetti coinvolti ha registrato una significativa flessione tra il 1991 e il 1996 per poi crescere lentamente, riportandosi sui valori del 1990, fino a prima della crisi del 2008-09. Un'evoluzione coerente con la ripresa della domanda di lavoro in provincia e con il basso tasso di disoccupazione, al cui contenimento ha contribuito lo stesso Progettone. È tuttavia proprio con l'innescarsi dell'ultima grande crisi economico-finanziaria che torna particolarmente chiara la strategicità del Progettone nell'assorbimento di un numero sempre più rilevante di soggetti espulsi dal mercato del lavoro. Se tra il 2007 e il 2008 i lavoratori occupati nel Progettone superavano di poco le 900 unità, nel 2011 erano già saliti a oltre 1.400 unità, con una crescita continua fino a raggiungere i 1.857 e 1.839 lavoratori rispettivamente nel 2017 e 2018 a cui è seguita una leggera contrazione negli ultimi due anni con 1.744 nel 2019 e 1.689 nel 2020.

FIGURA 1. STOCK COMPLESSIVO DI LAVORATORI IN FORZA AL PROGETTONE. ANNI 1986 – 2020



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

L'analisi delle liste di mobilità¹³ conferma l'evoluzione del Progettone come risposta alle flessioni occupazionali e alle crisi settoriali (tabella 1): tra il 2009 e il 2012 si registra un incremento significativo del numero degli iscritti alle liste e tra questi di over 50. In particolare, le persone di fascia d'età superiore e, quindi, più difficilmente ricollocabili sul mercato del lavoro e prossime alla pensione, rientranti pertanto tra i soggetti target del Progettone, nel 2012 sono risultate più di due mila a fronte di neppure 800 unità registrate solo sei anni prima¹⁴. Un rapido raffronto tra i numeri di persone inserite nel Progettone in quegli stessi anni e la situazione delle liste di collocamento non può che sottolineare la rilevanza relativa¹⁵ del Progettone rispetto alle dimensioni dell'offerta di lavoro provinciale da ricollocare.

TABELLA 1. NUMERO DI LAVORATORI IN LISTA DI MOBILITÀ PRESSO L'AGENZIA DEL LAVORO. ANNI 2006 – 2016

	Totale	di cui: ≥ 50 anni	%
2006	2.583	767	29,7
2007	2.574	798	31,0
2008	3.309	972	29,4
2009	4.404	1.374	31,2
2010	4.953	1.635	33,0
2011	4.956	1.753	35,4
2012	5.953	2.023	34,0
2013	3.767	1.729	45,9
2014	3.203	1.836	57,3
2015	2.460	1.432	58,2
2016	1.907	1.176	61,7

Fonte: elaborazioni proprie su dati Agenzia del Lavoro

¹³ Lista abolita a partire dal 2017.

¹⁴ La dinamica degli iscritti alla lista di mobilità rispecchia peraltro l'andamento della congiuntura economica che mostra una rilevante contrazione del Pil trentino tra il 2008 e il 2009 a cui si sono susseguiti, tranne nel 2010, anni a crescita praticamente nulla (2013 e 2014) e due ulteriori contrazioni, rispettivamente nel 2012 e nel 2015 (-0,8%).

¹⁵ Si consideri che il dato degli inseriti in Progettone è un dato di stock e non fa quindi riferimento alle nuove assunzioni. Non va quindi affermato che il Progettone ha ricollocato la quasi totalità degli iscritti alle liste (per una comprensione del tasso di assorbimento si rimanda ai dati di flusso del Progettone presentati nel prosieguo).

La disaggregazione dei lavoratori del Progettone per tipologia di contratto (fisso e stagionale) consente di proporre un'ulteriore riflessione (tabella 2): nonostante in risposta alle sue finalità prioritarie, il Progettone abbia favorito l'inserimento di disoccupati di lungo periodo e in età avanzata con tassi di crescita degli occupati rilevanti (da 476 nel 2001 a circa 1.500 tra il 2015 e il 2017), esso ha svolto anche un certo ruolo nel collocamento temporaneo di altri disoccupati (attraverso le attività stagionali), che ha avuto il suo picco tra il 2011 e il 2012 e poi tra il 2017 e il 2020 con quasi 600 lavoratori inclusi in attività stagionali del Progettone nell'ultimo anno.

TABELLA 2. STOCK FORZA LAVORO IMPIEGATA NEL PROGETTONE PER TIPOLOGIA DI LAVORATORI. ANNI 2001 – 2020

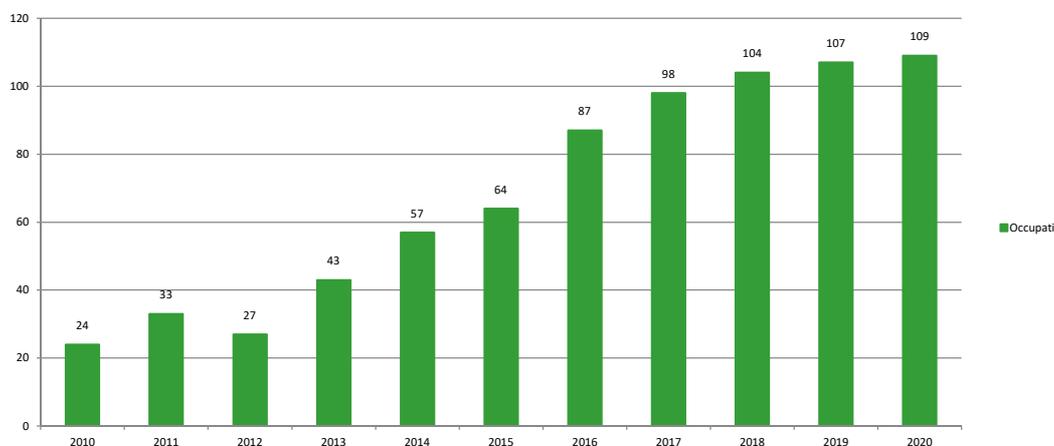
Anni	Fissi	Stagionali	Totale
2001	476	188	664
2002	500	186	686
2003	634	228	862
2004	624	233	857
2005	695	201	896
2006	686	152	838
2007	708	199	907
2008	700	211	911
2009	797	255	1.052
2010	893	268	1.161
2011	1.064	353	1.417
2012	1.129	301	1.430
2013	1.280	189	1.469
2014	1.368	152	1.520
2015	1.493	184	1.677
2016	1.468	272	1.740
2017	1.479	378	1.857
2018	1.422	417	1.839
2019	1.275	469	1.744
2020	1.121	568	1.689

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Tra la forza lavoro complessivamente impiegata attraverso il Progettone vi è poi un ulteriore sotto-gruppo (come evidenziato dall'evoluzione normativa e della prassi del Progettone) identificabile nei soggetti più deboli, cui sono state dirette dal 2010 le azioni specifiche del Progettone sociale. Anche per tale intervento si è assistito a una crescita continua del numero di persone inserite – con l'eccezione del 2012 – che dai 24 soggetti iniziali si è arrivati, a partire dal 2018, a superare costantemente le 100 unità (figura 2), con il 54% che presentava i requisiti di lavoratore svantaggiato ai sensi della legge 381/91.

In realtà, i lavoratori del Progettone mostrano a livello generale disagi o difficoltà nello svolgimento ordinario di alcune mansioni che si ricollegano soprattutto alla loro età. Basti pensare infatti che tra il 2019 e il 2020 l'età media dei lavoratori del Progettone si attestava intorno ai 60 anni, con il 41,2% di over 60, e che il 57% dei lavoratori sottoposti a visita sanitaria obbligatoria presentava limitazioni fisiche o prescrizioni mediche, richiedendo quindi occupazioni mirate e un approccio ritagliato sulle specificità della singola persona per garantire una certa stabilità di impiego e risultato e migliorare così sia la produttività che il benessere del lavoratore.

FIGURA 2. STOCK LAVORATORI IMPIEGATI NEL PROGETTONE SOCIALE. ANNI 2010 – 2020



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Se i dati sin qui presentati illustrano la ricaduta occupazionale del Progettone da un punto di vista quantitativo, lo studio delle attività svolte apporta ulteriori rilevanti informazioni sia rispetto al tipo di lavoro offerto che all'immissione di risorse umane in specifici settori e contesti lavorativi. La tabella 3 mostra come fino a prima della crisi, ovvero dal 2001 al 2007, i lavoratori fossero impiegati prevalentemente nei cantieri di ripristino e valorizzazione ambientale, mentre – a partire dal 2008 – siano aumentate esponenzialmente le persone occupate nel terziario che hanno superato nel 2017 e 2018 le 1.200 unità (per assestarsi sulle 1.140 negli ultimi due anni) rispetto alle 421 del 2007 e alle sole 240 del 2001.

TABELLA 3. LAVORATORI IMPIEGATI NEL PROGETTONE PER SETTORE D'ATTIVITÀ. ANNI 2001 – 2020

Anni	Cantieri	Servizi	Totale
2001	424	240	664
2002	412	274	686
2003	521	341	862
2004	498	359	857
2005	500	396	896
2006	451	387	838
2007	486	421	907
2008	449	462	911
2009	504	548	1.052
2010	509	652	1.161
2011	606	811	1.417
2012	622	808	1.430
2013	547	922	1.469
2014	586	934	1.520
2015	625	1.052	1.677
2016	621	1.119	1.740
2017	616	1.241	1.857
2018	623	1.216	1.839
2019	607	1.137	1.744
2020	549	1.140	1.689

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Tale evoluzione è frutto, da un lato, dell'allargamento progressivo degli interventi a settori nuovi e diversi da quelli tradizionali, mentre, dall'altro, è indice della diversa composizione della manodopera esclusa dai processi produttivi e della crescente funzione sociale del Progettone. Ciononostante, anche con riferimento alle attività cantieristiche, il trend si segnala comunque positivo con mediamente più di 600 lavoratori impiegati annualmente dal 2015 in poi – tranne nell'ultimo anno segnato dall'emergenza sanitaria – rispetto ai poco più di 400 di inizio periodo (2001).

Tali dati mettono quindi in luce la capacità del Progettone di differenziare ruoli e attività di impiego, rispondendo a caratteristiche di formazione e occupabilità di soggetti diversi (come, per esempio, nel caso delle donne) che hanno dato continuità agli interventi di ripristino ambientale e potenziato l'offerta di servizi di utilità sociale e collettiva.

Un approfondimento delle mansioni nel terziario porta poi alla luce la sufficiente eterogeneità delle attività assegnate (tabella 4): principalmente supporto ai servizi di presidio, custodia e vigilanza presso musei e castelli (dove il numero dei lavoratori inseriti è cresciuto dalle 394 unità del 2013 alle oltre 500 del 2017 e 2018) e presso le biblioteche, ma anche mansioni di front office e gestione archivi e assistenza ai centri raccolta materiali. Dal 2015, poi, si è sviluppato considerevolmente anche l'ambito dei servizi alla persona¹⁶, che si è mantenuto da quel momento costantemente sopra le 100 unità.

TABELLA 4. STOCK LAVORATORI PER SETTORE DI ATTIVITÀ. ANNI 2013 – 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cantieri	547	586	625	621	616	623
Progettone sociale	43	59	67	87	98	104
Biblioteche	114	123	123	111	128	115
Custodia, presidio, vigilanza	394	368	436	482	544	514
Front office, gestione archivi	175	180	207	225	240	264
Indagini	3	7	4	0	0	0
Supporto CRM/CRZ	101	102	115	109	128	117
Supporto servizi alla persona	92	95	100	105	103	102
Totale	1.469	1.520	1.677	1.740	1.857	1.839

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Interessante risulta anche l'analisi dei settori d'impiego dei lavoratori assunti con contratti diversi. In particolare, si rileva che l'incremento dei lavoratori stagionali tra 2013 e 2018 ha riguardato prevalentemente e significativamente le attività cantieristiche e le attività di presidio, custodia e vigilanza (tabella 5).

Ulteriore elemento da considerare ai fini della valutazione della funzione occupazionale del Progettone è la distinzione per genere (tabella 6). Nonostante – come emerso nel corso del paragrafo precedente (par. 1.1.) – nel 2005 con la delibera 254 siano state promosse azioni e cambiamenti mirati all'occupazione femminile, prevedendone in particolare l'impiego nel settore dei servizi socio-assistenziali, gli uomini hanno sempre rappresentato i beneficiari prevalenti e nel 2018 il rapporto tra donne e uomini ha raggiunto il valore di 1:2. Questa composizione non risulta tuttavia quale conseguenza di discriminazioni all'accesso, ma deriva, da una parte, dal matching tra settori di impiego e profili individuali e, dall'altra, dai criteri di prevalenza – nell'assegnazione

¹⁶ In virtù dell'allargamento degli ambiti di attività introdotto con la delibera della Giunta Provinciale n. 254/05.

del lavoro – a persone con nuclei familiari a carico. A conferma, gli uomini rappresentano la quasi totalità degli occupati nei cantieri, mentre le donne sono pressoché totalmente impiegate nei servizi, in particolare nelle attività di presidio, custodia e vigilanza, di front office e gestione archivi e di supporto ai servizi alla persona (come da citata delibera), anche se dal 2015 si è assistito alla crescita del numero di uomini inseriti in tali settori.

TABELLA 5. STOCK LAVORATORI PER SETTORE DI ATTIVITÀ E TIPOLOGIA DI LAVORATORI. ANNI 2013 – 2018

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	F	S	F	S	F	S	F	S	F	S	F	S
Cantieri	417	130	466	120	501	124	461	160	438	178	409	214
Progettone sociale	42	1	58	1	64	3	80	7	86	12	87	17
Biblioteche	111	3	114	9	121	2	109	2	122	6	110	5
Custodia, presidio, vigilanza	341	53	348	20	383	53	388	94	392	152	378	136
Front office, gestione archivi	174	1	179	1	205	2	221	4	236	4	256	8
Indagini	3	0	7	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Supporto CRM/CRZ	100	1	102	0	115	0	104	5	102	26	85	32
Supporto servizi alla persona	92	0	94	1	100	0	105	0	103	0	97	5
Totale lavoratori	1.280	189	1.368	152	1.493	184	1.468	272	1.479	378	1.422	417

Legenda: F = fissi; S = stagionali

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

TABELLA 6. STOCK COMPLESSIVO LAVORATORI DEL PROGETTONE PER ATTIVITÀ E SESSO. ANNI 2013 – 2018

Anni	Sesso	Cantieri	Sociale	Biblioteche	Custodia, presidio	Front office, archivi	Indagini	CRM/CRZ	Servizi alla persona	Totale
2013	Donne	41	16	104	264	113	0	34	78	650
	Uomini	506	27	10	130	62	3	67	14	819
	Totale	547	43	114	394	175	3	101	92	1.469
2014	Donne	33	17	100	251	118	0	30	78	627
	Uomini	553	42	23	117	62	7	72	17	893
	Totale	586	59	123	368	180	7	102	95	1.520
2015	Donne	30	26	105	253	133	0	29	77	653
	Uomini	595	41	18	183	74	4	86	23	1.024
	Totale	625	67	123	436	207	4	115	100	1.677
2016	Donne	27	28	93	239	137	0	22	70	616
	Uomini	594	59	18	243	88	0	87	35	1.124
	Totale	621	87	111	482	225	0	109	105	1.740
2017	Donne	27	31	101	242	134	0	21	71	627
	Uomini	589	67	27	302	106	0	107	32	1.230
	Totale	616	98	128	544	240	0	128	103	1.857
2018	Donne	23	35	90	231	138	0	25	67	609
	Uomini	600	69	25	283	126	0	92	35	1.230
	Totale	623	104	115	514	264	0	117	102	1.839

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Prendendo in considerazione la categoria dei soggetti accompagnati alla pensione, ovvero quelli fissi, il trend dei lavoratori effettivamente assunti¹⁷ in ciascun anno conferma quanto emerso dall'analisi sull'intero stock di soggetti in forza al Progettone (tabella 7), con una riduzione importante del numero annuale di assunzioni nelle attività di ripristino e valorizzazione ambientale, passate dalle 89 del 2013 alle 25 del 2018 (per un totale di 287 sull'intero periodo: 282 maschi e 5 femmine).

Allo stesso modo, anche i servizi hanno conosciuto negli ultimi anni una contrazione delle assunzioni di lavoratori destinati all'accompagnamento alla pensione, con un loro sostanziale dimezzamento da 126 unità nel 2013 a 64 nel 2018. In questo caso, un elemento di discontinuità è rappresentato dall'incremento dal 2013 al 2018 degli uomini destinati alle attività del terziario con un totale di 356 maschi assunti contro 160 donne, che spiega l'evoluzione recente in questo settore della componente maschile.

Le assunzioni nel Progettone sociale sono rimaste invece sostanzialmente invariate nel periodo in esame con una media annua di 4-5 unità, quasi sempre di sesso maschile.

TABELLA 7. LAVORATORI FISSI ASSUNTI NEL PROGETTONE PER SESSO E SETTORE DI ATTIVITÀ. ANNI 2013 – 2018

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		Totale	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Cantieri	2	87	0	66	0	28	0	40	1	38	2	23	5	282
Servizi	48	78	49	42	3	64	20	56	21	71	19	45	160	356
Progettone sociale	1	7	0	4	0	3	1	3	0	4	2	3	4	24
Totale	51	172	49	112	3	95	21	99	22	113	23	71	169	662

F = femmine; M = maschi

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Infine, risulta di particolare interesse mostrare gli effetti della deliberazione della Commissione per l'Impiego n. 387/13 che ha modificato l'inquadramento contrattuale degli aventi diritto al Progettone legandolo alla distanza temporale al raggiungimento dei requisiti pensionistici minimi. La tabella 8 evidenzia, infatti, come si sia registrata una costante e progressiva riduzione dei soggetti già inquadrati a tempo indeterminato prima della delibera, evidentemente a seguito delle uscite per pensionamento: essi sono infatti passati dai 1.058 del 2013 ai 649 del 2018. I due gruppi evidenziati grazie alla delibera hanno fatto registrare tassi di crescita diversi, decisamente più marcati per coloro a cui mancano meno di cinque anni alla pensione.

TABELLA 8. LAVORATORI FISSI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. ANNI 2013 – 2018

Tipologia di contratto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tempo indeterminato	1.058	982	916	805	731	649
Tempo indeterminato con meno di 5 anni alla pensione	68	111	206	265	381	438
Tempo determinato con più di 5 anni alla pensione	153	275	371	399	369	334
Totale	1.279	1.368	1.493	1.469	1.481	1.421

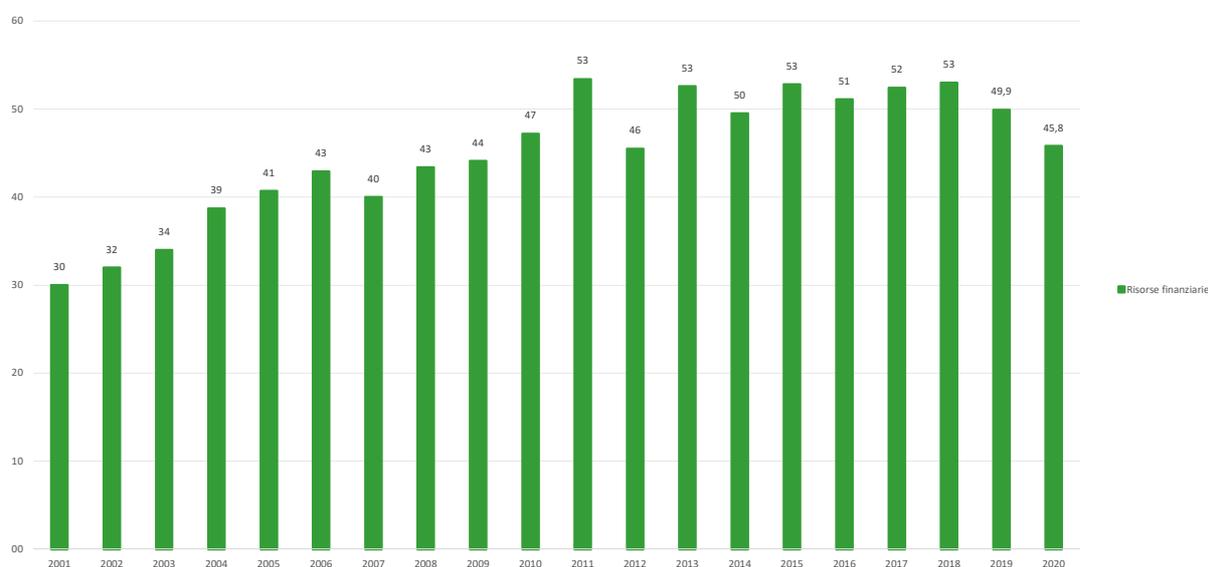
Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

¹⁷ Nel secondo capitolo verrà trattato il numero complessivo degli inserimenti, includendo quindi anche le persone che, pur essendo state selezionate per entrare, sono in attesa di una precisa collocazione tra le attività del Progettone o che hanno chiesto di posticipare l'assunzione.

Dopo questo approfondito esame dell'occupazione generata dal Progettone, l'attenzione è ora rivolta alla dimensione economica, identificata dalla spesa sostenuta per la realizzazione delle attività. La relazione di causalità tra l'evoluzione del numero di occupati e l'ammontare delle risorse economiche assegnate al Progettone – di cui ora si illustrerà – non è unidirezionale. Infatti, se, da una parte, l'ammontare di risorse impiegate è stato determinato dalla volontà di ampliare l'intervento a sostegno di nuovi servizi di cui la comunità provinciale sentiva il bisogno, dall'altra, queste stesse decisioni sono state prese per rispondere a problemi di disoccupazione crescenti, in coerenza con la natura del Progettone di strumento di politica attiva del lavoro.

Guardando quindi alle risorse finanziarie destinate al Progettone, emerge come dal 2001 al 2020 siano stati investiti quasi 900 milioni di Euro di spesa pubblica a supporto di attività di pubblica utilità (figura 3).

FIGURA 3. RISORSE FINANZIARIE INVESTITE NELLE ATTIVITÀ DEL PROGETTONE. VALORI A PREZZI CORRENTI. IN MILIONI DI EURO. ANNI 2001 – 2020

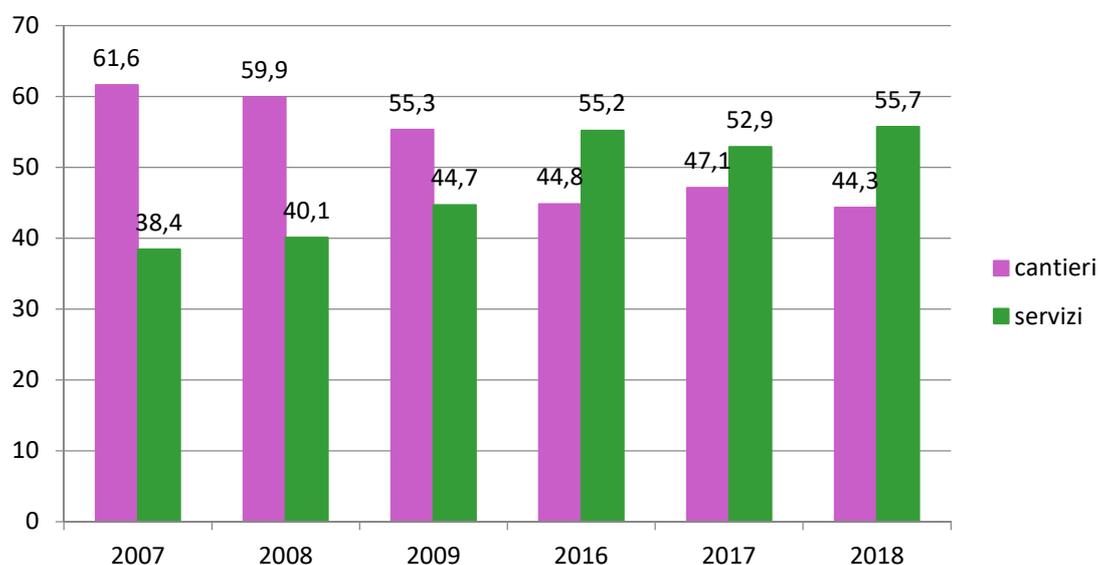


Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Durante quest'arco temporale le risorse sono cresciute significativamente passando da circa 30 milioni di Euro nel 2001 a più di 50 milioni di Euro in quasi tutti gli anni dal 2011 al 2018 (tranne nel 2012 e 2014)¹⁸ e con un assestamento sui 45,8 nell'ultimo anno (2020). Una crescita di tutto rilievo tenuto conto anche del passaggio di competenza avvenuto nel 2012 dal SOVA ad altro Servizio provinciale della realizzazione delle piste ciclabili, che ha comportato una riduzione delle uscite su questi capitolati di spesa e relativi cantieri, incrementando il peso specifico del comparto dei servizi (figura 4) – come emerso nel corso della precedente analisi sull'occupazione. L'inversione del rapporto di forza tra i due settori è ben evidenziato dalla figura 4 che mostra come nel triennio 2016-18 il terziario abbia assorbito più della metà delle risorse investite nel Progettone.

¹⁸Le risorse finanziarie relative al 2013 includono anche 7,2 milioni di Euro pagati agli enti parco.

FIGURA 4. RIPARTIZIONE RISORSE INVESTITE PER TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ. VALORI IN %. PERIODI 2007–09 E 2016–18



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

TABELLA 9. RISORSE FINANZIARIE PER TIPOLOGIA DI IMPRESA COINVOLTA. VALORI AI PREZZI CORRENTI. ANNI 2006–2020

Anni	Cooperazione	Imprese, fornitori, professionisti	% coop
2006	30.818.935	12.031.718	71,9
2007	29.430.676	10.542.134	73,6
2008	32.369.152	10.985.363	74,7
2009	32.007.380	12.064.841	72,6
2010	35.491.103	11.726.204	75,2
2011	39.688.757	13.664.115	74,4
2012	41.417.102	4.058.229	91,1
2013	40.317.379	5.075.682	88,8
2014	45.512.660	3.948.072	92,0
2015	49.689.354	3.123.960	94,1
2016	47.859.132	3.253.159	93,6
2017	50.191.052	2.197.093	95,8
2018	50.100.579	2.897.561	94,5
2019	47.077.787	2.812.563	94,4
2020	43.824.423	1.954.871	95,7
Totale	615.795.471	100.335.565	86,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Il mantenimento in capo al SOVA della sola manutenzione delle piste ciclabili – gestita in toto dagli enti gestori – ha prodotto un ridimensionamento del ricorso alle imprese non cooperative, che venivano solitamente attivate all’interno del Progettone attraverso apposite gare per la realizzazione di lavori altamente specializzati a completamento di tali opere – come, per esempio, la costruzione di ponti – determinando conseguentemente anche una drastica riduzione dei servizi richiesti agli studi tecnici esterni nelle fasi di progettazione e collaudo. Questo passaggio è ben rappresentato nella tabella 7, dove si evidenzia una riduzione degli importi destinati ad altre imprese e professionisti dagli oltre 10 milioni di Euro annui registrati mediamente tra il 2006

e il 2011 ai circa 3 milioni della fase successiva segnata dalla ridefinizione delle competenze interne ai Servizi provinciali (tabella 9). Le risorse di quest'ultimo periodo si riferiscono sostanzialmente ad attività portate avanti direttamente dal SOVA attraverso il proprio Cantiere Centrale.

Ciononostante, l'analisi dei dati finanziari conferma la centralità della cooperazione lungo l'intero arco temporale esaminato, con oltre 600 milioni di risorse assorbite dal 2006 al 2018, pari all'84,6% del totale degli importi pagati dalla PAT per le attività del Progettone.

Soffermandosi sui dati della cooperazione (tabella 10), ovvero degli enti gestori, si segnala il ruolo trainante della cooperazione di produzione e lavoro evidenziato dall'elevato peso specifico del comparto con la quasi totalità delle risorse finanziarie del Progettone impiegate nella realizzazione di attività facenti capo al CLA, passate dai 31 milioni di Euro di inizio periodo (2008; oltre il 96%) agli oltre 44 del 2017 e 2018 (oltre l'88%). In questi ultimi anni sono tuttavia cresciuti in maniera significativa anche gli importi destinati alla componente più sociale del Progettone.

TABELLA 10. RISORSE FINANZIARIE PER ENTE GESTORE. VALORI AI PREZZI CORRENTI. ANNI 2008 – 2020

Anni	CLA	Consolida	Il Lavoro	Totale
2008	31.171.559	773.458	424.135	32.369.152
2009	30.410.951	1.097.007	499.422	32.007.380
2010	33.243.831	1.691.922	555.350	35.491.103
2011	36.389.728	2.665.377	633.652	39.688.757
2012	37.982.104	2.756.488	678.510	41.417.102
2013	36.619.918	2.839.715	857.746	40.317.379
2014	40.786.362	3.890.982	835.315	45.512.659
2015	45.691.000	3.215.172	783.173	49.689.354
2016	42.868.110	3.767.360	1.223.662	47.859.132
2017	44.290.838	4.795.786	1.104.428	50.191.052
2018	44.458.009	3.909.097	1.733.472	50.100.579
2019	41.363.972	4.666.987	1.046.828	47.077.787
2020	38.548.704	4.177.181	1.098.538	43.824.423
Totale	503.825.086	40.246.532	11.474.231	555.545.859

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

TABELLA 11. IMPORTI PAGATI DA CLA PER ACQUISTI DI MATERIALE E LAVORI DA ALTRE IMPRESE NON COOPERATIVE LOCALI. VALORI AI PREZZI CORRENTI. ANNI 2006 – 2018

Anni	Altre imprese
2006	2.669.436
2007	2.962.334
2008	3.282.487
2009	2.586.382
2010	2.717.539
2011	2.842.735
2012	2.753.834
2013	2.052.910
2014	1.838.907
2015	1.651.448
2016	1.880.279
2017	2.174.785
2018	1.800.056
Totale	31.213.134

Fonte: elaborazioni proprie su dati CLA



A fronte di questi dati, è interessante segnalare come parte delle risorse destinate alle attività di cantiere e gestite da CLA siano state utilizzate a copertura di costi di acquisto di materiali e servizi (quali l'esecuzione di fasi di lavorazione esterne alla competenza delle cooperative) che hanno interessato prevalentemente rivenditori e artigiani locali. Questi acquisti hanno quindi sostenuto ulteriormente l'attività produttiva di realtà non cooperative trentine, con una spesa complessiva da parte della cooperazione di produzione e lavoro che dal 2006 al 2018 ha superato i 31 milioni di Euro (tabella 11) e che si è aggiunta ai 95,6 milioni di Euro spesi nello stesso periodo per le attività condotte direttamente dal SOVA (tabella 9). Le altre imprese e gli imprenditori locali hanno perciò beneficiato di un'entrata legata alle attività svolte dal Progettone che si è avvicinata ai 127 milioni di Euro, ovvero a oltre il 20% degli importi complessivamente pagati dalla PAT per l'azione provinciale nel periodo di riferimento.

2. EFFICIENZA ED EFFICACIA DEL PROGETTONE

Al fine di valutare il Progettone secondo le usuali dimensioni dell'efficienza della spesa e dell'efficacia dell'intervento, nel presente capitolo si analizzano, rispetto alla prima dimensione, i risultati in termini di realizzazioni effettivamente osservate rapportate alle risorse immesse, e rispetto alla seconda, l'effettivo raggiungimento degli obiettivi annunciati.

Più nello specifico la dimensione dell'efficienza è studiata analizzando la numerosità, la rilevanza economica, la distribuzione sul territorio e gli ambiti di attività degli interventi realizzati in provincia di Trento attraverso il Progettone. A tal riguardo, saranno esaminate le attività di ripristino e valorizzazione ambientale, o, come spesso chiamate, del verde e i servizi complementari realizzati a favore di enti pubblici, soffermandosi anche sulla loro sostenibilità finanziaria. La valutazione dell'efficacia verrà invece effettuata cercando di verificare se, e fino a che punto, il Progettone sia riuscito a perseguire l'obiettivo costitutivo dell'accompagnamento alla pensione dei soggetti espulsi dal mercato in età avanzata. In ultimo, verrà proposta un'analisi dell'impatto diretto e indiretto del Progettone sull'economia provinciale. L'approccio metodologico utilizzato è quello dell'analisi input/output.

L'impostazione data a questa parte del Rapporto consentirà in conclusione di valutare il raggiungimento del duplice obiettivo sociale perseguito dalla PAT, ovvero il ricollocamento di soggetti deboli espulsi dal mercato del lavoro e la tutela e valorizzazione ambientale, culturale e sociale del territorio.

2.1. Gli interventi: la valutazione di efficienza

Come già emerso nel capitolo precedente, il Progettone opera oggi sostanzialmente in due grandi ambiti di attività: i cantieri per il ripristino e la valorizzazione ambientale e alcune aree del terziario. Mantenendo questo inquadramento settoriale, l'analisi che segue intende approfondire gli interventi riferiti al 2018, concentrandosi, per quanto riguarda le attività del verde, su tutti i progetti iniziati o ancora in essere durante quell'anno e risultati chiusi ad agosto 2020¹⁹, mentre per quanto riguarda i servizi sugli affidamenti riferiti all'anno, data la sovrapposizione temporale degli stessi con il periodo considerato.

Gli interventi in ambito ambientale

Gli interventi nel verde di competenza del 2018 hanno riguardato l'esecuzione di 148 progetti (cantieri) che hanno interessato 492 siti sparsi su tutto il territorio provinciale. Nella maggior parte dei casi si è trattato di attività di manutenzione ordinaria – ben 391 – contro un centinaio di nuove realizzazioni (tabella 12). Particolare attenzione è stata riservata alle aree verdi con 148 manutenzioni e 46 nuove opere. Per quanto riguarda queste ultime, anche la realizzazione di nuovi sentieri è stata una delle attività più importanti con 32 interventi, mentre la manutenzione delle aree di sosta (105) e dei 283 chilometri di piste ciclabili²⁰ ha rappresentato un ulteriore

¹⁹In molti casi si tratta infatti di interventi di durata pluriennale.

²⁰La manutenzione della rete di piste ciclabili provinciali, alla cui realizzazione ha contribuito dal 1988 al 2011 anche il Progettone, ha coinvolto 17 squadre di operai.

ambito di grande importanza considerando il loro contributo sia alla valorizzazione del territorio che in chiave turistica.

Box 1 – Manutenzione ordinaria aree di sosta, aree demaniali e stazioni meteorologiche del Trentino

Nel corso degli anni il SOVA ha realizzato lungo le strade provinciali un sistema di aree di sosta a verde arredate e, generalmente, predisposte di piazzole di sosta veicoli, che necessitano di una puntuale ed accurata manutenzione. Tra gli interventi previsti rientrano l'integrazione di nuovi elementi di arredo, la piantumazione di nuovi alberi, arbusti e specie erbacee, il miglioramento estetico e funzionale della pavimentazione delle piazzole di sosta, la sostituzione delle platee poste a basamento dei gruppi arredo e delle panchine, la realizzazione di punti fuoco e di quant'altro necessario per migliorare l'immagine complessiva delle aree e per garantirne la sicurezza di fruizione. Vengono inoltre eseguite regolarmente la raccolta e rimozione di rifiuti abbandonati, lo sfalcio del manto erboso, la potatura degli arbusti, le concimazioni stagionali, le operazioni di gestione delle alberature, la sistemazione delle superfici a prato con diserbo delle aree a parcheggio da eventuale vegetazione infestante (senza l'uso di diserbanti chimici nocivi) e la manutenzione e gestione di arredi e staccionate.

Tra gli ambiti di manutenzione rientrano poi anche le aree verdi attigue alle stazioni meteorologiche che prevedono inoltre la sistemazione e/o sostituzione delle staccionate circostanti e la realizzazione di piccoli manufatti.

L'intero complesso degli interventi richiede l'impiego e la gestione di 10 squadre di lavoratori.

Fonte: Relazione annuale SOVA – anno 2018

TABELLA 12. INTERVENTI DI RIPRISTINO E VALORIZZAZIONE AMBIENTALE IN CORSO NEL 2018 PER TIPOLOGIA

	Manutenzioni	Nuove realizzazioni	Totale
Aree di sosta	105	6	111
Aree archeologiche	7	1	8
Aree verdi	148	46	194
Sentieri	10	32	42
Bonifica, riserve, biolaghi	8	5	13
Parco	23	11	34
Piste ciclabili	90	0	90
Totale	391	101	492

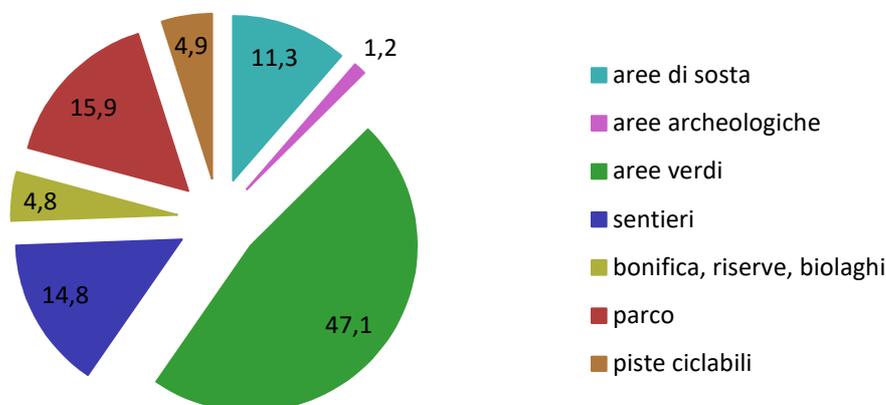
Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Dal punto di vista finanziario²¹ (figura 5), il costo complessivo delle attività di manutenzione ordinaria è stato quasi pari a quello delle nuove realizzazioni (rispettivamente 48,9% e 51,1%). I costi maggiori sono stati sostenuti nello specifico per le attività di realizzazione e manutenzione di aree verdi (che hanno assorbito il 47,1% delle risorse totali assegnate al settore cantieri) seguite dagli interventi nei parchi (15,9%), sui sentieri (14,8%) e nelle aree di sosta (11,3%).

I dati consentono inoltre di valutare il peso economico di ogni singolo progetto (cantiere) del verde in corso nel 2018 e risultato concluso ad agosto 2020. In questo caso emerge che il maggior numero di cantieri analizzati (45,3%) è costato tra i 100 e i 199 mila Euro, assorbendo il 41,4% delle risorse investite nelle attività di valorizzazione ambientale. Gli interventi con costo superiore ai 500 mila Euro sono stati invece solamente 7 (neppure il 5% degli interventi), ma con un'incidenza superiore al 22% degli importi complessivamente pagati dalla PAT in questo ambito di attività (tabella 13).

²¹Nel caso delle nuove realizzazioni, trattandosi abitualmente di cantieri di natura pluriennale (solitamente a cavallo tra due anni), si è ritenuto opportuno tener conto della somma interamente stanziata e pagata per ciascun progetto.

FIGURA 5. COMPOSIZIONE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO DEL COSTO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ DI RIPRISTINO E DI VALORIZZAZIONE AMBIENTALE IN CORSO NEL 2018. VALORI IN %



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

TABELLA 13. NUMERO E COSTO COMPLESSIVO DEI CANTIERI NEL VERDE IN CORSO NEL 2018 PER CLASSE DI INVESTIMENTO (COSTO)

Classi di investimento	N° cantieri	%	Costo	%
< 50 mila	6	4,1	229.780	0,9
50 - 99 mila	50	33,8	3.726.565	15,2
100 - 199 mila	67	45,3	10.116.339	41,4
200 - 499 mila	18	12,2	4.903.391	20,1
500 - 1 milione	6	4,1	4.323.969	17,7
> 1 milione	1	0,7	1.152.576	4,7
Totale	148	100,0	24.452.620	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

A tal riguardo, approfondendo il bilanciamento tra le risorse stanziare e le effettive uscite di cassa, si conferma – come da natura degli affidamenti – che 141 dei 148 cantieri conclusi hanno registrato costi finali inferiori all’impegnato, per un risparmio pari a 3,07 milioni di Euro (tabella 14). Solamente 7 cantieri, per un peso del 4,4% sul totale degli importi stanziati, hanno evidenziato costi finali superiori a quanto preventivato (+8,3%) presentando una differenza negativa di poco superiore ai 100 mila Euro.

TABELLA 14. IMPORTI STANZIATI ED EFFETTIVAMENTE PAGATI PER I PROGETTI IN CORSO NEL 2018

Saldo	N° cantieri	Impegno	Cassa	Differenza
>0	141	26.193.454	23.124.384	3.069.070
0	0	0	0	0
<0	7	1.225.911	1.328.236	-102.325
Totale	148	27.419.364	24.452.620	2.966.744

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Anche se i dati presentati non possono essere visti come indicatori di efficienza gestionale in senso stretto, indicano comunque il rispetto sia delle previsioni finanziarie sia dei tempi di realizzazione dell’intervento evitando in quest’ultimo caso il ricorso a una nuova determina per

ultimazione. A tal proposito, si osserva che i cantieri che hanno necessitato di un ulteriore rifinanziamento sono stati solo 14 (tabella 15), con un incremento dello stanziamento complessivamente previsto del 16,6% (+453 mila Euro su 2,73 milioni di Euro). In realtà, il risparmio realizzato sugli importi di cassa (sia sulla parte inizialmente stanziata che su quella integrativa) ha generato una differenza positiva di oltre 133 mila Euro, che ha quindi mitigato l'incremento della spesa inizialmente stanziata per questi interventi riducendolo a +320 mila Euro (+11,7%). Un risultato che giustifica l'ipotesi che in molti di questi cantieri le attività non siano andate a compimento nei tempi stabiliti per una riduzione delle ore lavorate rispetto a quelle previste al momento dello stanziamento iniziale, causa malattie o assenze o "bassa produttività" certamente giustificate considerando le caratteristiche socio-demografiche dei soggetti inseriti.

TABELLA 15. NUMERO E COSTO DEI CANTIERI SOGGETTI A RIFINANZIAMENTO

	N° cantieri	Iniziale	Integrazione	Totale
Impegno		2.733.962	453.451	3.187.413
Cassa	14	2.668.562	385.505	3.054.067
Differenza		65.400	67.946	133.346

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Proseguendo con l'approfondimento sulla distribuzione territoriale degli interventi realizzati nel verde, le attività del Progettone hanno – come anticipato – coperto gran parte del territorio provinciale, interessando praticamente tutte le Comunità di valle. Tuttavia, ad aver beneficiato maggiormente dell'azione di ripristino e valorizzazione ambientale sono state – dal punto di vista del numero di cantieri – le Giudicarie, la Valsugana e Tesino, la Vallagarina e l'Alta Valsugana-Bernstol²², rispettivamente con 63, 58, 53 e 48 interventi (tabella 16).

TABELLA 16. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI IN CORSO NEL 2018 PER COMUNITÀ DI VALLE

Comunità di valle	Interventi
Alta Valsugana e Bernstol	48
Altipiani Cimbri	11
Alto Garda e Ledro	44
Val di Fassa	18
Giudicarie	63
Paganella	10
Primiero	17
Rotaliana	17
Val d'Adige	19
Val di Fiemme	34
Val di Non	44
Vallagarina	53
Valle dei Laghi	18
Valle di Cembra	13
Valle di Sole	25
Valsugana e Tesino	58
Totale	492

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

²²Questa distribuzione, riguardando una singola annualità, non può essere considerata rappresentativa della localizzazione "media" degli interventi per Comunità di valle, soprattutto con riferimento alle nuove realizzazioni.

Ai fini della comprensione dell'effettiva natura e portata dell'insieme degli interventi sin qui esaminati dal punto di vista del perseguimento dell'interesse generale, risulta di primaria importanza approfondire le tipologie delle aree (località) beneficiarie dell'azione di valorizzazione ambientale. I dati illustrano che quasi 8 interventi su 10 (388 interventi in totale) sono stati realizzati a favore delle aree periferiche del territorio provinciale (tabella 17), con la metà che ha riguardato località estremamente periferiche ovvero maggiormente marginali e svantaggiate (212 interventi). Il Polo urbano principale – il Comune di Trento – ha assorbito solamente il 2% del numero complessivo degli interventi dedicati alle attività di ripristino.

TABELLA 17. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI NEL VERDE IN CORSO NEL 2018 PER AREA INTERNA E CENTRO

Tipologia area	Interventi	%
Centri	102	20,7
- Polo	11	2,2
Aree interne	388	78,9
- Marginali	212	43,1
Missing	2	0,4
Totale	492	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Box 2 – Esempi di interventi di valorizzazione ambientale/culturale (anno 2018)

Completamento e rivalutazione ambientale in località Pineta nel Comune di Cavareno

La località Pineta o "Larseti" è stata utilizzata durante la I guerra mondiale dai soldati dell'Impero Austro-Ungarico per le esercitazioni scavando lunghe e profonde trincee. L'intento dell'amministrazione comunale è stato di dar seguito al completamento dell'area creando un vero e proprio parco tematico all'insegna dello sport, del relax e della cultura. L'intervento ha previsto la creazione di una rete di percorsi tematici dotati di adeguata segnaletica atta a collegare i vari "nuclei" quali, il parco giochi attrezzato, l'area ricreativa e per l'attività didattica, l'area delle vecchie trincee, l'area per piccoli spettacoli e l'area sportiva.

Tutti i percorsi si trovano su tracciati esistenti tranne uno con uno sviluppo di 380 m.l. realizzato ex-novo. Nei percorsi è stato sistemato il fondo, è stata completata la predisposizione per l'impianto di illuminazione e sono state realizzate alcune aree di sosta attrezzate con panchine, con la posa di un nuovo tubo di acqua potabile per servire parte delle aree in questione.

Il progetto ha previsto poi l'ampliamento e la valorizzazione dell'area "piccoli spettacoli" già esistente, così da poter ospitare piccole rappresentazioni all'aperto o per momenti dedicati all'attività didattica, alla formazione o al confronto. In aggiunta, è stata realizzata un'area di sosta a servizio della pista ciclabile e funzionale anche come base di partenza per la pratica di nordic walking e dell'orienteeing. Nell'area trovano posto aiuole fiorite, punti fuoco, una fontana e una piccola struttura coperta.

Realizzazione del percorso tematico "Sulle tracce di Freud" nel Comune di Lavarone

Nel Comune di Lavarone è stato realizzato il percorso tematico/storico "Sulle tracce di Freud" che si sviluppa dall'Hotel du Lac, dove ha alloggiato Sigmund Freud, fino al lago di Lavarone. In particolare, il nuovo tracciato, completamente sbarrierato, presenta una lunghezza di circa 250 metri e una larghezza di 2. Il percorso è stato realizzato con apporto di materiale inerte, prevedendo anche la costruzione di una scogliera in massi ciclopici a supporto del primo tornante partendo da monte. Lungo il percorso tra l'accesso di monte e il primo tornante sono stati realizzati dei muretti in calcestruzzo armato, mentre lungo il tratto rimanente sono state posate delle cordonate. L'intero percorso è stato dotato di impianto di illuminazione. La pavimentazione è stata realizzata posando il manto di calcestruzzo armato con finitura superficiale del piano di calpestio a "sasso lavato". È stata inoltre prevista una manutenzione generale delle scale esistenti in pietra calcarea con la sostituzione delle parti deteriorate e l'installazione di recinzioni di protezione in ferro battuto nei punti più esposti. Le rampe soggette a scavi e riporti sono state seminate a prato. Tutto il tracciato è stato piantumato con specie autoctone.

Fonte: Relazione annuale SOVA – anno 2018

Questo dato conferma pertanto come questo ambito di azione del Progettone, non solo per i lavoratori coinvolti, la tipologia di attività – rimaste fedeli alla legge ispiratrice – ma anche per la natura dei territori dove gli interventi vengono realizzati, sia effettivamente finalizzato all’interesse generale, dal momento che oltre a contribuire alla valorizzazione del territorio in generale, riduce la fragilità di territori più soggetti a calamità naturali e, quindi, protegge le attività produttive. Esso inoltre previene – o comunque argina – lo spopolamento delle aree montane e periferiche e contribuisce a rafforzare la coesione sociale.

Gli interventi nei servizi

Passando ora alla seconda parte di interventi previsti dal Progettone, ovvero i servizi, è possibile ottenere una panoramica completa dell’azione di inserimento lavorativo attraverso l’approfondimento delle caratteristiche delle sedi e delle mansioni dei lavoratori in forza nell’anno 2018.

Partendo dal primo aspetto, nell’anno in esame le sedi di lavoro attivate – in passato o ex-novo – per il collocamento dei lavoratori del Progettone risultavano 317 (tabella 18). Nella maggior parte dei casi l’ente beneficiario è un Comune, con quasi il 40% del totale dei soggetti inseriti (124), seguito dall’azienda sanitaria (57), dalla Provincia Autonoma di Trento (42) e dai castelli e musei costituiti in fondazione (41).

TABELLA 18. NUMERO DI SEDI DI LAVORO E COSTO DEGLI INSERIMENTI LAVORATIVI NEI SERVIZI. ANNO 2018

Organizzazione	Sede lavoro	%	Costo	%
Istituzioni statali	10	3,2	1.184.454	4,4
Associazione	4	1,3	394.818	1,5
Azienda sanitaria	57	18,0	3.198.008	11,9
Castelli e musei	41	12,9	6.688.683	24,9
Comune	124	39,1	5.568.235	20,8
CRM	8	2,5	1.556.048	5,8
PAT	42	13,2	3.506.913	13,1
Altro	31	9,8	4.728.986	17,6
Totale	317	100,0	26.826.144	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Guardando al costo del lavoro (unica voce di spesa sostenuta dal Progettone) che rappresenta anche una proxy del livello di assorbimento di forza lavoro da parte dei singoli enti, emerge che la quota più elevata, pari a un quarto delle risorse finanziarie spese in questo ambito, è destinata ai castelli e musei gestiti da enti con personalità giuridica, mentre sui Comuni sono state realizzate soprattutto micro-azioni, considerando che ad essi sono assegnati la maggior parte dei servizi, ma solo poco più del 20% delle risorse.

TABELLA 19. NUMERO SEDI DI LAVORO E COSTO PER MANSIONE DEI LAVORATORI INSERITI NEI SERVIZI. ANNO 2018

Mansione	Sede lavoro	%	Costo	%
Altro	15	4,7	2.713.806	10,1
Custodia e presidio	149	47,0	15.486.119	57,7
Servizi alla persona	33	10,4	1.803.857	6,7
Servizi amministrativi	120	37,9	6.822.363	25,4
Totale	317	100,0	26.826.144	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Analizzando invece il tipo di mansione, emerge – in linea con quanto osservato nel capitolo 1, paragrafo 2 – come il supporto ai servizi di presidio, custodia e vigilanza, in particolar modo presso musei e biblioteche, e quello agli uffici amministrativi degli enti, costituiscano il bacino di attività principale per i lavoratori del Progettone (tabella 19).

Date le caratteristiche dei servizi offerti, e in particolare la prevalenza di quelli di custodia e presidio, la distribuzione territoriale degli interventi risulta ben diversa da quella dei cantieri: si rileva, infatti, una concentrazione abbastanza significativa dei collocamenti dei lavoratori in Val d'Adige e in Vallagarina, rispettivamente con 95 (30,3%) e 56 (17,8%) sedi di lavoro interessate e con una rispettiva incidenza del 36,9% e del 24,1% sul costo complessivo del lavoro (tabella 20).

TABELLA 20. NUMERO DI SEDI DI LAVORO E COSTO DEI LAVORATORI INSERITI NEI SERVIZI PER COMUNITÀ DI VALLE. ANNO 2018

Comunità di valle	Sede di lavoro	%	Costo	%
Alta Valsugana e Bernstol	22	7,0	1.259.089	5,2
Altipiani Cimbri	2	0,6	92.898	0,4
Alto Garda e Ledro	25	8,0	1.506.893	6,2
Val di Fassa	2	0,6	69.674	0,3
Giudicarie	27	8,6	1.277.128	5,3
Paganella	2	0,6	46.449	0,2
Primiero	4	1,3	152.200	0,6
Rotaliana	13	4,1	1.042.401	4,3
Val d'Adige	95	30,3	8.959.057	36,9
Val di Fiemme	3	1,0	64.488	0,3
Val di Non	11	3,5	889.865	3,7
Vallagarina	56	17,8	5.849.667	24,1
Valle dei Laghi	11	3,5	799.783	3,3
Valle di Cembra	3	1,0	69.674	0,3
Valle di Sole	9	2,9	605.429	2,5
Valsugana e Tesino	29	9,2	1.591.450	6,6
Subtotale	314	100,0	24.276.145	100,0
Missing	3		2.550.000	
Totale	317		26.826.144	

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Ne deriva che l'impatto dei servizi è in percentuale abbastanza ridotta a beneficio di aree periferiche che pur presentano fabbisogni di servizi, magari diversi da quelli citati: 165 luoghi di lavoro sono infatti ubicati in centri urbani contro 146 in aree periferiche (di cui 56 estremamente marginali), ma soprattutto i centri urbani assorbono i due terzi delle risorse finanziarie messe a disposizione del Progettone su questi capitoli di spesa (tabella 21).

TABELLA 21. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE SEDI DI LAVORO PER AREA INTERNA E CENTRO. ANNO 2018

Mansione	Aree interne	Centri	Totale
Altro	6	8	14
Custodia e presidio	73	71	144
Servizi alla persona	22	11	33
Servizi amministrativi	45	75	120
Totale	146	165	311

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Aree interne e centri urbani si sono comunque differenziati anche per i settori di attività in cui i servizi sono stati erogati. Nello specifico, il Progettone ha rivestito un ruolo particolarmente importante a supporto dei servizi alla persona soprattutto nelle aree periferiche, mentre nei centri urbani si riscontra un maggiore peso degli impieghi a sostegno dei servizi amministrativi degli enti pubblici beneficiari. L'impiego nella custodia e nel presidio di biblioteche e musei riveste invece pari rilevanza in entrambi i tipi di aree, con un'incidenza sempre elevata e prossima al 60% del totale della spesa (tabella 22).

TABELLA 22. RIPARTIZIONE DEL COSTO DEI COLLOCAMENTI NEI SERVIZI PER LOCALIZZAZIONE DELLE SEDI DI LAVORO E MANSIONE DEI LAVORATORI. ANNO 2018

Mansione	Aree interne	%	Centri	%
Altro	209.021	2,7	534.166	3,4
Custodia e presidio	4.618.243	59,4	9.707.880	61,0
Servizi alla persona	1.298.777	16,7	505.080	3,2
Servizi amministrativi	1.643.278	21,2	5.179.084	32,5
Totale	7.769.320	100,0	15.926.209	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

BOX 3 – La strategicità del Progettone nei servizi

Le attività svolte dal Progettone nel terziario si sono particolarmente potenziate a partire dagli anni 2000 con il crescente numero di donne espulse dal mercato del lavoro. Questa situazione di criticità è stata affrontata reimpiegando queste risorse umane in un piano di ulteriore sviluppo e consolidamento della rete museale e di castelli dando quindi forte impulso alla crescita e promozione del comparto culturale trentino con indubbi riflessi positivi anche sul turismo. Il vantaggio ricavato è stato infatti duplice: da un lato, si è potuto garantire l'apertura prolungata degli enti già esistenti, dall'altro, è stato possibile programmare l'inaugurazione di nuovi. La combinazione di questi fattori ha consentito l'ampliamento dell'offerta culturale perseguendo e realizzando gli obiettivi fissati dalla legge costitutiva del Progettone.

Tra i casi emblematici si segnalano l'apertura dei castelli di Thun e Caldes, prevista allo scopo di aumentare l'attrattività turistica delle Valli di Non e Sole durante l'intero anno – non solo nel corso della stagione invernale – e permessa esclusivamente dal supporto fornito nelle attività di custodia dai lavoratori del Progettone. Un altro esempio rilevante è rappresentato dalle Gallerie di Piedicastello, inaugurate nel 2008, con la riconversione di due ex tunnel stradali in spazio espositivo e luogo di racconto e rappresentazione della storia e della memoria del Trentino, che possono contare anche in questo caso sull'apporto strategico di lavoratori del Progettone nelle fondamentali attività di presidio e custodia. Lo stesso supporto è stato inoltre garantito nelle attività di valorizzazione dei forti austro-ungarici presenti lungo l'intero territorio provinciale, che sono servite a offrire ulteriori occasioni ed eventi di natura storico-culturale su cui costruire traiettorie di sviluppo (turistico) sostenibile del Trentino.

Risulta quindi di immediata comprensione la complementarietà delle attività dei servizi con quelle del verde, in un disegno integrato di valorizzazione e promozione del territorio provinciale.

Non va infine dimenticato il contributo dei servizi alla risoluzione di situazioni emergenziali. A livello esemplificativo, si ricorda il supporto garantito alla gestione del sistema (strutture) di accoglienza dei migranti (Cinformi) o alla più recente emergenza sanitaria Covid-19 con l'assistenza strategica assicurata alle scuole nelle attività di sanificazione e sorveglianza.

Alla strategicità del comparto dei servizi del Progettone nel perseguimento di un piano di sviluppo sostenibile e di valorizzazione del territorio (a vantaggio anche del turismo) si affianca quindi anche una sua elevata duttilità per fornire soluzioni rapide ed efficaci nella risoluzione di eventi imprevisti, sempre attraverso l'impiego di soggetti deboli sul mercato del lavoro.

Sebbene le specifiche mansioni non siano perfettamente identificabili con i dati disponibili, pare tuttavia possibile concludere che, sia rispetto alla situazione dei cantieri e del verde che rispetto alle tipologie di servizi erogati, il Progettone continui a promuovere la realizzazione di attività di interesse generale soprattutto nelle aree interne e periferiche. Valutazioni più attente

dovranno però essere dirette sui servizi nei centri urbani, con il fine di verificare in modo più puntuale la corrispondenza delle azioni svolte rispetto agli obiettivi individuati a livello legislativo.

Per quanto riguarda, infine, il bilanciamento nell'anno 2018 tra quanto stanziato e le uscite effettive (di cassa), si segnala anche per i servizi un avanzo di gestione di oltre 2 milioni di Euro (2,2), garantito da una spesa di 26,8 milioni di Euro a fronte dei 29,0 impegnati²³.

2.2. I lavoratori

La valutazione del Progettone da un punto di vista della sua efficacia può essere effettuata attraverso l'analisi degli esiti occupazionali e sociali in base alle tipologie di soggetti inseriti. L'intervento in sé ha come finalità esplicita il collocamento non solo o semplicemente di persone rimaste senza occupazione, ma prevalentemente di persone con significative difficoltà personali di reinserimento al lavoro e con difficoltà economiche a livello familiare. Aspetti che inducono già da soli a comprendere il ruolo sociale che il Progettone svolge nei confronti di persone deboli, spesso anche di persone con svantaggi o disagio sociale, e delle loro famiglie. Nonostante non sia possibile – per la sensibilità dei dati necessari – affrontare un'analisi delle tipologie di svantaggio economico o sociale dei lavoratori inseriti, l'approfondimento delle condizioni di ingresso e di uscita dal Progettone permetterà comunque di valutare il raggiungimento degli obiettivi sociali e occupazionali da un punto di vista quantitativo e rispetto al bisogno manifestato.

Va quindi innanzitutto verificata la capacità di accoglienza nel Progettone dei soggetti eleggibili e che hanno fatto richiesta di beneficiare dell'intervento. Prendendo in considerazione l'arco temporale 2006–2018, emerge come le segnalazioni dal Servizio Lavoro di lavoratori fissi, ovvero quelli destinati all'accompagnamento alla pensione, siano state 2.497, con un'incidenza prevalente della componente maschile (64,9%) (tabella 23). Questo dato conferma il trend di crescita degli uomini idonei ad essere impiegati nel Progettone. Il numero più elevato di segnalazioni si riscontra negli anni segnati dalla crisi economica, con il picco tra il 2013 e il 2014 con rispettivamente 278 e 277 persone segnalate, di cui 209 e 196 maschi.

TABELLA 23. NUMERO DI SOGGETTI SEGNALATI DAL SERVIZIO LAVORO PER SESSO. ANNI 2006 – 2018

Anni	Donne	Uomini	Totale
2006	90	134	224
2007	66	55	121
2008	68	57	125
2009	109	99	208
2010	111	145	256
2011	77	96	173
2012	70	102	172
2013	69	209	278
2014	81	196	277
2015	49	141	190
2016	27	126	153
2017	27	146	173
2018	32	115	147
2006 – 2018	35,1	64,9	2.497

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

²³Motivabile da assenze per infortunio o malattia, aspettative e congedi, o da previsioni di spesa fatte sul livello di inquadramento dei lavoratori in carico che poi in corso d'anno sono usciti dal Progettone e sono stati sostituiti da lavoratori con livello di inquadramento inferiore.

In media, durante il periodo in esame, il SOVA ha inserito quasi 8 lavoratori ogni 10 (79,6%) segnalati dal Servizio Lavoro (tabella 24), mettendo in luce quindi un'elevata capacità di assorbimento della forza lavoro debole attraverso le opportunità lavorative garantite dal Progettone e il supporto operativo dato dalla cooperazione. In particolare, dal 2013 in poi, la percentuale di inserimento è sempre rimasta costantemente sopra il 90%, dimostrando quindi come l'incremento di risorse economiche immesse a sistema Progettone abbia avuto come esplicita ricaduta diretta l'aumento della risposta alle domande di ricollocamento.

TABELLA 24. NUMERO DI SOGGETTI INSERITI NEL PROGETTONE. ANNI 2006 – 2018

Anni	Inserimenti	% su segnalazioni
2006	91	40,6
2007	84	69,4
2008	71	56,8
2009	146	70,2
2010	215	84,0
2011	140	80,9
2012	112	65,1
2013	255	91,7
2014	252	91,0
2015	176	92,6
2016	146	95,4
2017	164	94,8
2018	136	92,5
2006 – 2018	1.988	79,6

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Guardando poi ai motivi dell'esclusione dal Progettone, emerge come alla base non ci sia una decisione d'ufficio, bensì la presa d'atto di scelte personali o del conseguimento del pensionamento dei candidati (tabella 25). Inoltre, negli ultimi quattro anni, i casi registrati sono stati solamente 41 dei 509 riferiti all'intero periodo 2006 – 2018.

TABELLA 25. MOTIVAZIONE DELL'ESCLUSIONE DAL PROGETTONE DEI SOGGETTI SEGNALATI. PERIODO 2006 – 2018

Motivazione	N° soggetti
In attesa di altra collocazione	104
Richiesta di differimento assunzione	94
Rifiuto	75
Già in pensione	82
Assenza alla convocazione	80
Altro	74
Totale	509

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Analizzando invece la capacità del sistema Progettone di accompagnare i soggetti al pensionamento²⁴, si rileva innanzitutto che dal 2006 al 2018 le persone complessivamente uscite (tabella 26) – quindi anche per altre ragioni – sono state più di 1.407, di cui 601 donne e 806 uomini, con i livelli più alti toccati negli ultimi anni, in particolare nel 2017 e 2018 con rispettivamente 178 e 177 uscite – prevalentemente di sesso maschile (274 vs. 81 donne).

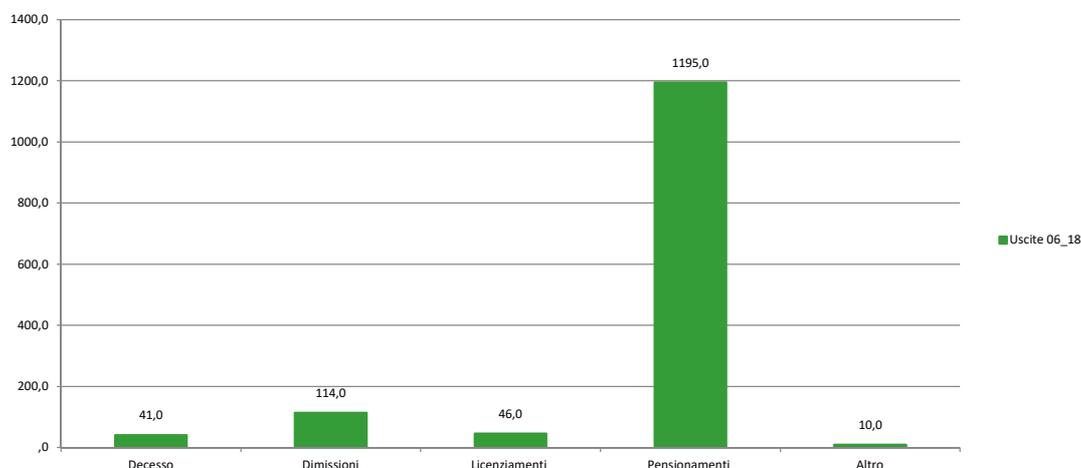
TABELLA 26. USCITE DEFINITIVE DAL PROGETTONE PER SESSO. ANNI 2006 – 2018

Anni	Donne	Uomini	Totale
2006	49	47	96
2007	47	34	81
2008	36	27	63
2009	47	30	77
2010	55	60	115
2011	39	38	77
2012	65	40	105
2013	42	29	71
2014	41	46	87
2015	63	95	158
2016	36	86	122
2017	52	126	178
2018	29	148	177
Totale	601	806	1.407

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Nell'85% dei casi (1.195 persone) si è trattato effettivamente di persone che hanno raggiunto la pensione come da obiettivo del Progettone, comprovando quindi la "ragione sociale" dello strumento provinciale (figura 6). Gli altri casi sono frutto in particolare di dimissioni (114) o di licenziamenti (46), senza la possibilità tuttavia di verificare nel primo caso la ragione ulteriore dell'uscita e, quindi, la probabile presenza di offerte di lavoro migliorative – soprattutto sotto l'aspetto retributivo – che abbiano non ridotto, ma al contrario semmai accentuato la capacità di riattivazione nel mercato del lavoro delle persone inserite.

FIGURA 6. MOTIVAZIONE DELL'USCITA DEFINITIVA DAL PROGETTONE. PERIODO 2006 – 2018



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

²⁴Va tenuto presente che dal 1° gennaio 2012 è entrata in vigore la cosiddetta Legge Fornero che può aver inciso sui flussi dei lavoratori.

Guardando, infine, al tempo di permanenza nel Progettone dei soggetti usciti (tabella 27), si evidenzia una progressiva riduzione degli anni di inserimento. In particolare, se nel 2011 e nel 2013 la maggior parte delle uscite ha riguardato persone rimaste per più di cinque anni (rispettivamente 57,1% e 61,1%), negli anni 2017 e 2018 la percentuale di lavoratori sotto i cinque anni di permanenza è invece cresciuta considerevolmente, raggiungendo rispettivamente il 59,0% e il 63,8%.

Questo risultato è evidentemente collegato alla politica di efficientamento dello strumento, che ha reso più stringenti i requisiti di accesso soprattutto per quanto riguarda la distanza temporale alla pensione e i contributi pensionistici minimi.

TABELLA 27. PERIODO DI PERMANENZA NEL PROGETTONE ALL'USCITA. ANNI 2011 – 2018

Intervallo temporale (anni)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale
1 – 2	20	30	8	23	45	33	56	53	268
3 – 5	13	25	20	29	40	34	49	60	270
6 – 10	33	36	31	22	42	39	42	38	283
11 – 15	10	12	10	9	28	11	27	23	130
Più di 15	1	2	3	4	3	5	4	3	25
Totale	77	105	72	87	158	122	178	177	976

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Accanto alla ricaduta occupazionale è anche interessante ricostruire le principali caratteristiche economico-sociali del lavoratore tipo del Progettone. A tal proposito, sono stati ripresi i risultati di un'indagine realizzata nell'ambito di una tesi di laurea (Giongo, 2009). Lo studio raccoglie le risposte a un questionario somministrato nell'agosto del 2009 allo stock di lavoratori coinvolti in quel momento nel Progettone. La percentuale di restituzione è stata molto elevata (83,0%), risultando quindi statisticamente significativa.

TABELLA 28. CARATTERISTICHE E REDDITI DEL NUCLEO FAMILIARE DI LAVORATORI IMPIEGATI NEL PROGETTONE. ANNO 2009

Componenti nucleo familiare	Frequenza	%
Uno	216	25,7
Due	252	30,0
Tre	194	23,1
Più di tre	167	19,9
Sub-totale	829	98,8
Mancanti	10	1,2
Totale	839	100,0
Redditi per nucleo familiare	Frequenza	%
Solo quello dell'intervistato	376	44,8
Uno oltre a quello dell'intervistato	372	44,3
Due oltre a quello dell'intervistato	62	7,4
Tre o più oltre a quello dell'intervistato	10	1,2
Sub-totale	820	97,7
Mancanti	19	2,3
Totale	839	100,0

Fonte: Giongo (2009)

Conformemente alla tipologia di intervento, più di 8 lavoratori intervistati su 10 erano over 50 e presentavano in quasi tre casi su quattro un titolo di studio medio-basso. Per quanto riguarda la situazione familiare, più della metà era sposato (54,0%) e nel 17,0% divorziato o separato. Nel 45,0% dei casi il reddito garantito dal Progettone rappresentava l'unica entrata, e per quasi la metà degli stessi, esso contribuiva al mantenimento di nuclei familiari con due o più componenti (tabella 28).

Questi dati di inquadramento restituiscono quindi l'importanza dell'opportunità lavorativa ed economica garantita dal Progettone, che trova conferma nelle risposte degli intervistati a domande più qualitative (tabella 29). Da parte dei soggetti inseriti vi era poi la consapevolezza che l'attività svolta aveva anche un impatto significativo sulla comunità e ciò influiva sulla soddisfazione per il lavoro. Ciononostante, il 53,9% degli intervistati affermava che, se ne avesse avuto la possibilità, avrebbe cambiato lavoro soprattutto per ottenere un reddito più elevato.

TABELLA 29. VALUTAZIONE DEL PROPRIO LAVORO NEL PROGETTONE. ANNO 2009

Il mio lavoro è importante per la comunità	Frequenza	%
Molto	332	39,6
Abbastanza	389	46,4
Poco	45	5,4
Per niente	11	1,3
Sub-totale	777	92,6
Mancanti	62	7,4
Totale	839	100,0
Mi piace il lavoro che svolgo	Frequenza	%
Molto	298	35,5
Abbastanza	402	47,9
Poco	70	8,3
Per niente	18	2,1
Sub-totale	788	93,9
Mancanti	51	6,1
Totale	839	100,0

Fonte: Giongo (2009)

2.3. L'impatto del Progettone sull'economia trentina

Come anticipato, un'ultima analisi che può aiutare a comprendere le ricadute immediate del Progettone riguarda la quantificazione dell'impatto economico complessivo sul sistema locale. Se, da un lato, il Progettone rappresenta un costo per le finanze pubbliche, dall'altra, esso attiva spesa in beni e servizi intermedi e redditi da lavoro, tutte risorse che vengono poi immesse nei circuiti economici.

Il presente paragrafo illustra i risultati ottenuti con l'applicazione di una tecnica volta proprio a calcolare in che misura l'insieme di attività realizzate attraverso il Progettone abbia attivato l'economia locale: l'analisi input/output. Tale tecnica viene solitamente impiegata per misurare l'impatto sui sistemi economici di specifici settori, per esempio il turismo, oppure di investimenti pubblici. Per comprendere la logica sottostante questo modello bisogna partire dal presupposto che l'attività di produzione, per essere posta in essere, necessita di risorse materiali, finanziarie e umane. È infatti dalla combinazione di questi elementi che scaturisce la risposta a un determinato

bisogno, la cui soddisfazione rappresenta la ragione sociale di un'organizzazione. Questo meccanismo svolge una duplice funzione: da una parte, soddisfa una domanda finale di beni e servizi e, dall'altra, remunera i fattori (capitale e lavoro) impiegati nel processo di produzione. In questo modo si mettono sul mercato beni e i servizi e allo stesso tempo si garantisce un potere d'acquisto ai lavoratori e agli imprenditori. Questo particolare circuito permette al processo produttivo di autoalimentarsi attraverso i redditi generati e pagati ai fattori produttivi, che vengono poi spesi in consumi e, quindi, attivano indirettamente altra produzione interna.

Nello specifico, la matrice input/output descrive dettagliatamente i canali percorsi dalle risorse e, se espressi in branche economiche, permette di aggregare le attività produttive identificate secondo gruppi di unità operative in settori d'attività omogenee (per tecnologia e prodotti). Tale tecnica torna utile soprattutto quando l'obiettivo dell'analisi economica è la determinazione del peso o dell'influenza di uno specifico fenomeno sull'economia.

Grazie a questa impostazione, la produzione di un determinato sistema economico viene suddivisa in due parti: quella dei beni e servizi consumati in altri processi produttivi – i consumi intermedi (materie prime, semilavorati) – e quella dei beni e servizi destinati a usi finali – la domanda finale (consumi, investimenti, esportazioni).

In particolare, il tracciamento dello scambio di beni e servizi intermedi tra i settori consente di stimare la produzione interna complessivamente attivata da una variazione della domanda finale (ad esempio, la spesa pubblica a supporto del Progettone). Nello specifico, i rapporti di impiego di prodotti intermedi per ogni ciclo produttivo, quindi per ogni branca economica considerata in matrice, consentono una ricostruzione a ritroso della catena di input necessari alla produzione di uno specifico bene finale richiesto dal consumatore.

Attraverso l'analisi input/output si definiscono tre tipologie di impatto. Oltre alla componente diretta riferita al valore della domanda finale di un bene/servizio (in questo caso, la spesa della Provincia a sostegno delle attività del Progettone), è possibile stimare la catena di beni e servizi intermedi attivati dalla domanda finale (effetto indiretto) e la parte di produzione interna generata grazie ai redditi percepiti dai lavoratori e spesi in consumi finali. Disponendo della matrice input/output dell'economia trentina per l'anno 2016, l'approfondimento è stato svolto su quello specifico istante temporale.

La riclassificazione operata attraverso la nomenclatura Istat (codici Ateco) delle opere realizzate e dei servizi prestati dai lavoratori impiegati nel Progettone restituisce una fotografia particolarmente interessante e utile a collocare gli interventi di inserimento lavorativo nei vari settori dell'economia provinciale.

Questa struttura analitica evidenzia come quasi la metà del valore della produzione generato dal Progettone²⁵ (20,4 milioni di Euro pari al 46,2% dell'importo complessivamente speso dalla PAT) ricada nelle attività di supporto a biblioteche, musei e altre attività culturali, a cui seguono le attività di cura e manutenzione del paesaggio con 11,8 milioni di Euro (26,7%) e quelle di costruzione per fini paesaggistici (realizzazione sentieri, parchi, aree di sosta, ecc.) con 7 milioni di Euro (15,9%). In termini assoluti e di valore risultano invece meno significativi i contributi delle attività di supporto ai servizi alla persona (2,2 milioni di Euro), ai centri raccolta materiali (1,3) e delle attività degli studi professionali (1,2) (tabella 30).

²⁵ In questo caso il valore della produzione è espresso al netto dell'Iva.

Tenuto conto che i lavori socialmente utili sono per definizione a margine di profitto nullo, è possibile suddividere questi importi nella quota destinata all'acquisto di beni e servizi intermedi e in quella utile a remunerare il fattore lavoro. Questa semplice operazione conferma la connotazione *labour-intensive* delle attività svolte nell'alveo del Progettone, con un'incidenza del costo del lavoro che approssima i tre quarti (72,8%) del valore della produzione generato²⁶.

Ovviamente come si evince dalla tabella 30 le attività a più alta intensità di lavoro sono quelle dei servizi. Le attività del verde, invece, soprattutto quelle rivolte alla realizzazione di nuove opere, presentano un peso rilevante degli acquisti di beni e servizi intermedi, che supera il 50% del valore complessivo dell'intervento.

TABELLA 30. VALORE DELLA PRODUZIONE GENERATO DAL PROGETTONE PER FONTI DI COSTO. ANNO 2016

	Acquisto beni e servizi	Manodopera	Totale
Raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti; recupero materiali	116,6	1.227,9	1.344,4
Costruzioni	3.747,6	3.293,5	7.041,1
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	20,4	63,9	84,3
Studi architettura e ingegneria; collaudi ed analisi tecniche	1.171,4	0,0	1.171,4
Ricerca scientifica e sviluppo	44,8	119,4	164,2
Cura e manutenzione del paesaggio	3.990,7	7.792,0	11.782,6
Biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali	2.751,6	17.657,3	20.409,0
Assistenza sociale	166,6	2.022,7	2.189,2
Totale	12.009,6	32.176,6	44.186,2

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA

Ricorrendo ora all'analisi d'impatto input/output, è possibile quantificare le risorse economiche e occupazionali complessivamente attivate dal Progettone nel sistema economico provinciale. In questo modo, è possibile stimare le interdipendenze produttive innescate dalle risorse economiche immesse nell'economia trentina attraverso la spesa pubblica dedicata al Progettone nell'anno in esame (2016).

Partendo da una spesa complessiva di 44,2 milioni di Euro, l'analisi d'impatto mostra come l'acquisto di beni e servizi intermedi e la relativa catena di attivazione, unita ai redditi pagati ai lavoratori spesi in consumi finali, abbia portato il valore della produzione creato nell'economia trentina a superare gli 87,6 milioni di Euro. L'incidenza del Progettone sull'economia provinciale passa così dallo 0,125% allo 0,247% (tabella 31).

TABELLA 31. VALORE DELLA PRODUZIONE ATTIVATO DAL PROGETTONE NELL'ECONOMIA TRENTINA PER TIPOLOGIA D'IMPATTO. VALORI A PREZZI CORRENTI. IN MIGLIAIA DI EURO. ANNO 2016

	Produzione diretta	Produzione complessiva
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,0	559,4
Manifattura	0,0	3.147,8
Fornitura energia e acqua	1.344,4	6.041,6
Costruzioni	7.041,1	9.109,1
Commercio, alloggio e ristorazione	0,0	7.735,8
Trasporto e magazzinaggio	84,3	2.803,6
Attività professionali e di supporto	13.118,2	20.373,0
Istruzione	0,0	782,8
Sanità e assistenza sociale	2.189,2	3.158,3
Altri servizi	20.409,0	33.853,8
Totale	44.186,2	87.565,2
Incidenza % sull'economia trentina	0,125	0,247

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOVA e Ispat

²⁶Tra gli acquisti di beni e servizi intermedi figurano anche le spese organizzative.

Con ciò non si vuole sostenere che in assenza del Progettone questi effetti sull'economia provinciale sarebbero del tutto venuti meno. È, infatti, certo che i lavoratori interessati avrebbero beneficiato di altri sostegni al reddito, dalla Cassa Integrazione all'indennità di disoccupazione o ad altre misure e, quindi, avrebbero comunque attivato, attraverso i loro consumi, il sistema produttivo provinciale. Non tuttavia nella stessa misura e ciò per diverse ragioni: perché una parte degli interessati non avrebbe avuto accesso alle misure di indennità e, pertanto, sarebbe rimasta priva di reddito; perché le varie forme di sostegno ai redditi garantiscono apporti inferiori a quelli assicurati dal contratto di lavoro in essere per i lavoratori del Progettone e, infine, perché non ci sarebbero state spese per acquisti di beni e servizi intermedi che hanno contribuito ad attivare attività diverse da quelle interessate dai consumi personali.

In questo quadro d'insieme rientra l'importante e non trascurabile ruolo avuto dal Progettone nella promozione e nello sviluppo del comparto delle cooperative di produzione e lavoro, al punto tale da renderlo oggi uno dei principali attori del sistema cooperativo provinciale (Carini e Fontanari, 2019) e da distinguersi da altre realtà – anche molto vicine – come quella altoatesina, dove questa forma d'impresa ha trovato poco spazio (Fontanari et al., 2020).

La cooperazione di produzione e lavoro trentina ha infatti beneficiato sicuramente dello stimolo iniziale arrivato dal suo coinvolgimento nell'azione provinciale, ma ha poi saputo assumere dei precisi connotati imprenditoriali e di autonomia gestionale che hanno favorito una sua significativa espansione sul mercato. Basti pensare che le cooperative di produzione e lavoro sono passate da un fatturato intorno al milione di Euro registrato nel 1986 a circa 25 milioni verso fine anni Novanta (Pederzoli, 2000) per arrivare nel 2017 a superare i 200 milioni di Euro a cui aggiungere i 60 milioni generati dal CLA (Carini e Fontanari, 2019).

Guardando poi alle cooperative di produzione e lavoro associate alla Federazione Trentina della Cooperazione, e risultate attive nel 2017, si evidenzia come 4 cooperative su 10 siano state costituite proprio negli anni '80 e come queste ultime siano riuscite ad espandersi arrivando a rappresentare oltre il 60,0% del fatturato complessivo del comparto (tabella 32).

TABELLA 32. NUMERO E FATTURATO DELLE COOPERATIVE DI PRODUZIONE E LAVORO PER ANNO DI COSTITUZIONE. ANNO 2017

	N° coop	% coop	% fatturato
< 1980	9	9,8	21,9
1980 1989	37	40,2	60,5
1990 1999	18	19,6	7,0
2000 2007	10	10,9	8,0
2008 2017	18	19,6	2,6
Totale	92	100,0	100,0

Fonte: Fontanari (2019)

Rimanendo sempre sui dati del 2017, emerge inoltre come attualmente solo 27 delle 92 cooperative analizzate risultassero coinvolte nel Progettone, il 29,3%. Di queste, 19 si riferivano a realtà imprenditoriali sorte negli anni '80, mentre nessuna delle cooperative nate tra il 2008 e il 2017, ovvero durante la crisi economica, risultava collegata all'intervento provinciale, a dimostrazione della forza propulsiva acquisita nel tempo da questo sistema imprenditoriale (Fontanari, 2019).

Anche sul fronte del beneficio goduto dalle imprese coinvolte nel Progettone, se è vero che, da un lato, quasi l'80,0% delle risorse è stato assorbito dalle cooperative nate nel corso degli anni



'80, dall'altro, però, tale entrata ha rappresentato poco più del 24,0% del loro fatturato complessivo. Considerando poi tutte e 27 le cooperative a supporto del Progettone, il contributo medio dell'azione provinciale alla generazione del loro valore della produzione si abbassa al 18,6% per scendere ulteriormente al 12,2% includendo tutte le cooperative di produzione e lavoro attive nel 2017 (dunque anche quelle escluse dal Progettone).

Questi dati confermano, quindi, l'importanza rivestita dal Progettone nella fase iniziale di sviluppo della cooperazione di produzione e lavoro trentina, sostanziata dal legame – seppur marginale in termini di fatturato – ancora in essere con le realtà sorte negli anni '80, restituendo però allo stesso tempo la fotografia di un comparto ormai autonomo e orientato al mercato.

3. L'IMPATTO DEL PROGETTONE IN UN'ANALISI COSTI-BENEFICI

La valutazione dell'impatto di un intervento o di un progetto è di grande attualità e rilevanza nei settori delle politiche sociali e del lavoro. Negli ultimi anni essa si è in particolare concentrata sulla definizione di quelli che sono gli impatti sociali generati da un intervento di utilità sociale, intendendo con tale termine le ricadute qualitative e quantitative, di breve, medio e lungo periodo dell'attività svolta sulla comunità. Di quest'ampia definizione di impatto sociale si danno tuttavia declinazioni eterogenee, a seconda che l'analisi si concentri sui beneficiari dell'azione, sui suoi diversi portatori di interesse, sulla comunità o anche sulle politiche pubbliche e le pubbliche amministrazioni.

Le metodologie utilizzate per effettuare la valutazione di impatto si sono quindi diversificate nel tempo e hanno risposto ad obiettivi diversi²⁷: valutare l'efficienza ed il ritorno economico di un progetto finanziato, valutare il benessere prodotto per i beneficiari dell'intervento e per il loro contesto familiare, valutare i cambiamenti innescati nella società. Nei capitoli precedenti sono state effettuate già valutazioni circa l'efficienza e l'efficacia del Progettone, guardando ai risultati più diretti dell'intervento, ed i dati hanno messo in luce le ricadute indirette ed indotte sul sistema locale.

La valutazione di impatto sociale vuole quindi qui essere declinata su due dimensioni specifiche ed integrative: quella delle ricadute occupazionali, in termini quantitativi e qualitativi, come risultati di medio-lungo periodo, da intendersi quindi come impatti di nicchia (cioè sui beneficiari) e quella delle ricadute economiche sul soggetto promotore dell'intervento: la pubblica amministrazione. Sotto il primo profilo, si valuteranno secondo l'ottica dell'impatto le posizioni occupazionali dei 1.826 lavoratori che erano inseriti in Progettone nel 2018; sotto il secondo profilo, si presentano i risultati dell'applicazione della metodologia costi-benefici con l'obiettivo di verificare il costo netto dell'intervento per la pubblica amministrazione, valutandolo come alternativa all'assenza di intervento mirato per il collocamento di persone in stato di disoccupazione.

Come appena osservato, l'analisi viene applicata ad una sola annualità, il 2018. Ciononostante, data la sostanziale stabilità in questi anni di modalità di funzionamento e target di beneficiari cui il Progettone si è rivolto, e dati altresì l'elevata numerosità dei soggetti inclusi nell'analisi e il loro inserimento temporale in Progettone anche in anni molto diversi, si può ritenere che i risultati abbiano un valore generale e sostanzialmente valido per tutti gli anni del Progettone e che, quindi, possano essere assunti come esemplificativi di un "anno tipo", restando influenzati soltanto dalla variazione del numero di persone inserite nell'anno.

3.1. I lavoratori in Progettone nel 2018: l'impatto occupazionale

Necessaria premessa all'analisi costi-benefici è rappresentata dalla comprensione delle caratteristiche del campione oggetto di analisi. La lettura di alcuni dati relativi alle posizioni occupazionali e ai lavoratori impiegati sulle varie attività nel 2018 consente anche di disporre di informazioni aggiuntive sull'impatto generato dal Progettone: da una parte, l'analisi di alcune caratteristiche dell'occupazione precedente all'inserimento in Progettone permette di verificare

²⁷ Si citano quali macro-categorie delle metodologie per la valutazione dell'impatto sociale, l'analisi controfattuale, le analisi costi-benefici ed il metodo SROI, i sistemi ad indici ed indicatori di impatto.

dove e su chi si sono avute le ricadute, dall'altra, l'analisi delle caratteristiche principali del lavoro attuale porta a riflettere sulla qualità del lavoro offerto e, quindi, sull'impatto sui beneficiari diretti delle azioni (che si definisce tecnicamente impatto di nicchia).

Per quanto riguarda le posizioni occupazionali precedenti, pur non potendo disporre di dati completi visti i problemi di privacy, risulta interessante innanzitutto osservare che il Progettone ha risposto a crisi (o flessioni) occupazionali settoriali o aziendali molto diverse. Premettendo che gli anni di cessazione del rapporto di lavoro precedente sono molto diversi per i soggetti campionati e, quindi, la situazione non è illustrativa – si intenda – delle crisi dell'anno, è comunque significativo e prevalente l'impatto in termini di ri-occupazione di lavoratori provenienti dal settore dell'industria (27,9% del totale), delle costruzioni (16,2%), del commercio (9,6%). La distribuzione dei lavoratori per settori spiega anche, almeno in parte, la maggiore occupazione garantita nell'anno a lavoratori maschi (che rappresentano il 62,6% del campione). Entrando più nel dettaglio dei settori di provenienza, pur non disponendo di informazioni sulle singole imprese, si rileva un ulteriore interessante spaccato: frequentissima è la presenza di meno di 5 lavoratori provenienti dallo stesso sotto-settore, ad indicare che sono molti i casi di intervento occupazionale in risposta a micro-crisi. Vi sono comunque anche sotto-settori in cui effettivamente il Progettone è intervenuto per rispondere a crisi occupazionali più diffuse come il settore delle costruzioni di edifici, dei lavori di costruzione e dell'ingegneria civile, seguiti dal commercio al dettaglio, dai servizi di ristorazione e dalla fabbricazione di apparecchiature (elettriche e non).

TABELLA 33. LAVORATORI IMPIEGATI PER SETTORE DI OCCUPAZIONE PRE-INGRESSO IN PROGETTONE

Settore aggregato	Sesso	Soggetti	% sul totale
a. Agricoltura	F	6	0,4
	M	14	1,0
b. Estrazione e fabbricazione non metallifera	F	5	0,4
	M	72	5,1
c. Industria	F	145	10,2
	M	249	17,6
d. Costruzioni	F	11	0,8
	M	218	15,4
e. Commercio (comprese Riparazioni per consumatori)	F	68	4,8
	M	68	4,8
f. Pubblici esercizi	F	46	3,2
	M	20	1,4
g. Servizi alle imprese	F	47	3,3
	M	25	1,8
h. Servizi domestici	F	8	0,6
i. Altri servizi	F	34	2,4
	M	62	4,4
NP	F	161	11,4
	M	159	11,2
Totale		1.418	

Fonte: elaborazione dati Agenzia del Lavoro di Trento

Le motivazioni della cessazione del rapporto di lavoro precedente sono rafforzative del ruolo sociale ed occupazionale del Progettone: per la maggioranza delle posizioni note analizzate

(53,3% dei 1.098 lavoratori di cui si dispone di dati) il motivo dell'uscita dal precedente lavoro è stato il licenziamento per giustificato motivo oggettivo; i licenziamenti collettivi hanno invece interessato il 24,3% dei lavoratori in Progettone e in un ulteriore significativo 20,4% i lavoratori sono usciti per cessazione dell'attività in cui erano occupati. Nuovamente si può quindi affermare che il Progettone ha svolto e svolge un ruolo attivo per rispondere sia alle crisi delle piccole aziende (tipologia in cui ricadono i licenziamenti per giustificato motivo) che a quelle delle aziende provinciali di dimensioni medio-grandi (con un quarto dei lavoratori provenienti da licenziamenti collettivi come visto).

TABELLA 34. LAVORATORI IMPIEGATI PER MOTIVAZIONE DELLA CESSAZIONE DEL LAVORO PRECEDENTE

	Sesso	Soggetti	% sul totale noti
Cessazione attività	F	105	9,6
	M	116	10,6
Dimissioni per giusta causa	F	<5	>0,4
	M	17	1,5
Licenziamento collettivo	F	78	7,1
	M	189	17,2
Licenziamento per giustificato motivo oggettivo	F	180	16,4
	M	405	36,9
Risoluzione consensuale	F	<5	<0,4
	M	<5	<0,4
NP	F	161	
	M	159	
Totale		1.418	

Fonte: elaborazione dati Agenzia del Lavoro di Trento

Sempre dal punto di vista dell'impatto del Progettone in risposta a flessioni nell'occupazione nelle imprese locali, l'ultima osservazione che si vuole portare in luce riguarda la diversa distribuzione territoriale delle imprese di provenienza delle persone in Progettone. Se il territorio della Valle dell'Adige e la comunità della Vallagarina sono i territori più interessati dal fenomeno, vista anche la loro dimensione e concentrazione di attività produttive (avevano sede in questi due territori rispettivamente il 28,5% e il 20,8% delle aziende di provenienza dei lavoratori analizzati), comunque la risposta del Progettone è stata capillare, coprendo tutta la Provincia.

Tale distribuzione territoriale non riflette pienamente, ben si intenda, la provenienza geografica dei lavoratori inseriti. La stessa – identificabile grazie ai dati rilevati presso i consorzi e le cooperative di impiego attuale – conferma una situazione di altrettanto capillare ricaduta occupazionale e dà modo quindi di affermare la capacità del Progettone di garantire lavoro a persone residenti in comuni e Comunità di valle diversi, limitando magari anche rischi di spopolamento di alcune aree interne. Nello specifico, proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, si può affermare che almeno un sesto dei lavoratori inseriti in Progettone sia residente in aree interne periferiche o ultraperiferiche secondo la definizione nazionale.

Accanto ai dati sulle caratteristiche delle imprese di provenienza, sono disponibili informazioni anche sui profili occupazionali pre-inserimento dei lavoratori in Progettone, dati che fanno riflettere sulla diversa professionalizzazione dei lavoratori inseriti e, quindi, sulla capacità del Progettone di ricollocare e rispondere a lavoratori eterogenei.

Se, come presumibile, l'azione interessa in modo prevalente lavoratori con ruoli tecnici e manuali, le specializzazioni sono comunque sufficientemente eterogenee: artigiani ed operai specializzati (21,9% del totale posizioni rilevate), conduttori di impianti industriali (15,2%), professioni non qualificate (13,8%), professioni qualificate nelle attività commerciali (9,7%), professioni esecutive d'ufficio (9,4%), professioni tecniche (7,5%). Si contano inoltre tra i lavoratori inseriti in Progettone anche più di una decina di ex-dirigenti o professionisti con elevata specializzazione, ad indicare che l'intervento non è rivolto esclusivamente a lavoratori con basso profilo, ma è in grado di ricollocare – seppur con necessari riadattamenti di ruolo da parte dei più – anche figure professionalizzate.

TABELLA 35. COMUNITÀ DI VALLE DI SEDE DELL'AZIENDA DI PRECEDENTE OCCUPAZIONE DEI LAVORATORI INSERITI

	Sesso	Soggetti	% sul totale dati disponibili
1. Comunità territoriale della Val di Fiemme	F	2	0,2
	M	9	0,8
2. Comunità di Primiero	F	1	0,1
	M	10	0,9
3. Comunità Valsugana e Tesino	F	27	2,5
	M	58	5,3
4. Comunità Alta Valsugana e Bernstol	F	18	1,6
	M	59	5,4
5. Comunità della Valle di Cembra	F	2	0,2
	M	34	3,1
6. Comunità della Val di Non	F	4	0,4
	M	21	1,9
7. Comunità della Valle di Sole	F	7	0,6
	M	9	0,8
8. Comunità delle Giudicarie	F	21	1,9
	M	43	3,9
9. Comunità Alto Garda e Ledro	F	24	2,2
	M	54	4,9
10. Comunità della Vallagarina	F	89	8,1
	M	139	12,7
12. Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri	M	1	0,1
13. Comunità Rotaliana - Konigsberg	F	36	3,3
	M	56	5,1
15. Territorio della Val D'Adige	F	127	11,6
	M	186	16,9
16. Comunità della Valle dei Laghi	F	4	0,4
	M	10	0,9
Fuori provincia	F	8	0,7
	M	39	3,6
NP	F	161	
	M	159	
Totale		1.418	

Fonte: elaborazione dati Agenzia del Lavoro di Trento

I dati disponibili sugli enti di nuova occupazione non permettono di fare una riflessione sulla capacità del Progettone e delle attività in esso proposte di intercettare e valorizzare le professionalità individuate e di generare quindi un matching tra professionalità e nuova posizione. Ciononostante, è possibile valutare la capacità del Progettone (e degli enti in esso coinvolti per la realizzazione delle attività) di offrire “lavori dignitosi” (intesi qui nell’accezione di *decent work* caratterizzati da una certa equità di trattamento, tutela dei diritti dei lavoratori e copertura di bisogni sociali).

TABELLA 36. MANSIONE RICOPERTA NELLA PRECEDENTE POSIZIONE OCCUPAZIONALE

	Sesso	Soggetti	% sul totale noti
Dirigenti, professioni intellettuali scientifiche e di elevata specializzazione	M	10	0,7
	F	<5	0,4
Professioni tecniche	M	73	5,2
	F	32	2,3
Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	M	59	4,2
	F	72	5,2
Professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi	M	34	2,4
	F	102	7,3
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	M	261	18,7
	F	45	3,2
Conduttori di impianti industriali, operai macchine fisse e mobili, conducenti di veicoli	M	165	11,8
	F	47	3,4
Professioni non qualificate	M	125	8,9
	F	69	4,9
Non trovata professione	M	<5	0,4
	F		
NP	M	159	
	F	161	
Totale		1.418	

Fonte: elaborazione dati Agenzia del Lavoro di Trento

La prima variabile da considerare in proposito è il livello di retribuzione. Come previsto dall’Intesa sul trattamento economico in vigore nel 2018, le retribuzioni lorde previste per i lavoratori dipendenti non stagionali sono pari mensilmente a 1.010,95 Euro per lavoratori con meno di 24 mesi di anzianità, 1.075,95 Euro per lavoratori con anzianità di servizio fino a 48 mesi e 1.147,61 Euro per personale con anzianità superiore. A queste somme si aggiungono indennità, buoni pasto e premi, come stabiliti dalla stessa Intesa. Nel rispetto di tali vincoli, guardando ai dati del 2018 – e come fotografia della situazione salariale utilizzata per l’analisi costi-benefici – si osserva che la retribuzione mensile netta (senza detrazioni individuali) ammonta in media a 1.115 Euro, con una mediana abbastanza prossima e pari a 1.148 Euro. Ovviamente tale livello è influenzato dalla presenza di lavoratori impiegati dal Progettone nel corso d’anno per/da pochi mesi (il 21,6% dei lavoratori analizzati ha svolto attività per meno di 6 mesi) e di lavoratori a part-time. I livelli salariali netti si presentano quindi più elevati di quanto stabilito dall’Intesa data l’applicazione frequente di premialità e benefit per i lavoratori: a titolo di esempio, gli importi complessivi Sanifonds e dei buoni bluegift ammontano a 470 mila Euro. Una situazione che conferma l’equità del trattamento economico sia nella sua componente base che negli ulteriori elementi di welfare.



Un'ulteriore dimensione di impatto e di specificità delle modalità secondo cui è strutturato l'intervento occupazionale nei confronti delle persone inserite nel Progettone emerge dalla lettura della tipologia e dei numeri di contratti applicati. Nel 2018 complessivamente le 1.827 persone occupate nelle attività in corso del Progettone erano impiegate per il 79,7% con contratti a tempo indeterminato contro il 20,3% di contratti a tempo determinato, per l'89,4% a full-time rispetto al restante 10,6% a part-time. Situazioni che indicano stabilità occupazionale e minimo ricorso alla flessibilità temporale. Inoltre, complessivamente, le posizioni occupazionali²⁸ su cui le stesse sono state impiegate sono state nell'anno ben 4.492: solo il 43,5% dei lavoratori (circa 800 persone) hanno coperto un'unica posizione, mentre il 26,7% ne ha coperte due e tra i restanti si contano 16 casi di lavoratori che nell'anno hanno avuto più di dieci posizioni occupazionali attive.

Cosa significano questi dati? Da una parte, potrebbero essere interpretati come instabilità di ruolo con conseguente eccessivo stress per i lavoratori che si trovano assegnati nel tempo o anche in uno stesso momento temporale a cantieri diversi, dovendo rendersi più flessibili rispetto ai cantieri di volta in volta assegnati all'interno del provvedimento e ai luoghi di destinazione. Letti invece con una lente più specifica agli obiettivi e alla natura del Progettone, è possibile osservare la capacità del sistema di garantire al lavoratore continuità occupazionale ed un orario di lavoro pieno. Se, infatti, le posizioni contrattuali in corso d'anno sono elevate quasi esclusivamente per coloro che hanno contratti a tempo determinato, si rileva comunque un numero medio di rapporti di lavoro notevole anche per coloro che hanno contratti a tempo indeterminato; e similmente la presenza di un solo o più rapporti di lavoro non dipende dalla stagionalità del lavoro. Tutti indicatori (almeno parziali) della capacità del Progettone di essere concepito effettivamente come un progetto occupazionale, che pone al centro il lavoratore, non il cantiere e l'assolvimento di una prestazione magari temporalmente ridotta. Va notato, infine, che i rapporti di lavoro non sono attivati sempre dallo stesso ente, ma talvolta vi è stato anche il reimpiego del soggetto da parte di un altro ente dello stesso o di diverso consorzio, con una certa flessibilità operativa e gestionale quindi dello scambio di lavoratori.

L'obiettivo di stabilità occupazionale (insito nel Progettone) emerge poi da un ulteriore dato: l'anzianità di servizio in Progettone. Sono 392 i lavoratori entrati in Progettone per la prima volta nel 2018, mentre 190 sono presenti dal 2017, 104 dal 2016, invece tra i restanti si contano persone presenti sin dal 1994 e, soprattutto, inserite in Progettone tra il 2000 e il 2016. Il dato deve essere tuttavia interpretato anche alla luce della stabilità occupazionale garantita in questo periodo, una proxy che – alla luce dei dati disponibili – può essere identificata nella data di attivazione dell'ultimo contratto di lavoro con la cooperativa di attuale impiego: ben il 46,7% dei lavoratori analizzati è occupato stabilmente nella stessa cooperativa sin dal primo ingresso in Progettone ed un ulteriore 11,8% ha trovato la stabilizzazione in cooperativa dopo meno di un anno dal suo ingresso in Progettone. Solo per i lavoratori in inserimento "più storico" in Progettone si registra una differenza temporale tra la data di primo ingresso e l'anno del contratto in essere più elevata, ad indicare il reimpiego della persona in altra cooperativa od ente, anche a seguito del normale turn-over negli anni degli enti assegnatari di convenzione e rispettivi cantieri del Progettone. Si può quindi affermare che la stabilità occupazionale è garantita dalla natura stessa del Progettone e dalla collaborazione proficua pluriennale con le cooperative coinvolte; situazione che non potrebbe invece essere al pari assicurata se il Progettone seguisse logiche di assegnazione dei cantieri e delle produzioni su appalti di importo e durata limitati, che determinerebbero con ogni

²⁸ Ogni posizione occupazionale è associata ad un cantiere o servizio e, quindi, ad un centro di costo diverso all'interno del Progettone. Si intenda, più posizioni occupazionali non sottendono più contratti di lavoro e datori di lavoro nell'anno, ma soltanto più luoghi di lavoro.

probabilità un turn-over delle imprese assegnatarie molto più elevato di quanto riscontrato e, quindi, maggiori rischi di instabilità o non garanzia di continuità occupazionale per i lavoratori inseriti.

Per tali ragioni è possibile in conclusione affermare che il Progettone e le modalità operativo-gestionali applicate vanno di certo valutati per la capacità generativa di impatto occupazionale e per i buoni indici di qualità del lavoro offerto a lavoratori altrimenti di difficile collocamento anche in un contesto caratterizzato da un mercato del lavoro in buon equilibrio come quello trentino. Ai dati presentati in questo capitolo vanno inoltre aggiunte le riflessioni sugli altri tratti socio-demografici dei lavoratori in Progettone, presentati nel primo capitolo (quali età e genere), a rafforzare il ruolo sociale dell'intervento.

3.2. L'analisi costi-benefici: la metodologia applicata

La valutazione dell'impatto di un intervento – in generale – può essere realizzata attraverso la metodologia dell'analisi costi-benefici nel caso in cui sia obiettivo del valutatore rilevare il costo o beneficio netto per il bilancio pubblico generato dall'intervento stesso. Usualmente, le analisi costi-benefici sono applicate ad interventi previsti nell'ambito di politiche territoriali poiché forniscono alla pubblica amministrazione una stima di quanto l'intervento è costato considerando il complesso delle entrate e delle uscite monetarie, dirette ed indirette da esso generate. Nel contesto delle politiche del lavoro in Provincia di Trento, analisi costi-benefici sono state ad esempio condotte per la valutazione dell'Intervento 18 (ex Azione 9) rivolto all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (Depedri, 2012).

Dal punto di vista metodologico, la tecnica richiede di considerare tutti i costi nominali ed i costi opportunità pertinenti connessi all'intervento, le entrate per la pubblica amministrazione ed i trasferimenti economici in suo favore che ne derivano e (nei modelli più completi) i risparmi dallo stesso generati in termini di mancati costi rispetto alla situazione pre-intervento. Nell'analisi sono utilizzati esclusivamente valori monetari o economico-finanziari nominali, realmente sostenuti, non sostenuti e incassati; ne deriva che sono esclusi dal calcolo impatti e ricadute qualitativi e intangibili (a meno che questi non abbiano dato origine ad un'effettiva riduzione dell'accesso a servizi pubblici)²⁹. Si osserva inoltre che l'oggetto dell'analisi e del calcolo del costo netto è solitamente un intervento sottoposto a finanziamento pubblico, tale da giudicare quanto l'uscita sia in parte recuperabile dalla generazione di risparmi rispetto ad interventi e politiche alternativi.

L'applicazione al Progettone dell'analisi costi-benefici ha quindi un senso diverso da quanto appena descritto e andrà interpretata con opportuni adattamenti. Il costo pubblico dell'intervento, infatti, non ha soltanto nel suo obiettivo la natura di sostegno all'inclusione al lavoro di persone disoccupate che rischiano di uscire dal mercato del lavoro, ma la giustificazione dell'uscita economica è connessa in modo nettamente prevalente all'esecuzione di opere e servizi, rappresentando quindi a tutti gli effetti un costo d'acquisto per la pubblica amministrazione. Per tali ragioni, l'applicazione dell'analisi costi-benefici al Progettone permette di calcolare il costo netto del servizio/delle prestazioni assegnate in convenzione, depurando gli impegni di spesa dai benefici economici generati dall'inserimento in attività produttive di

²⁹ Proprio per tali limiti dell'analisi costi-benefici, le dimensioni qualitative e di impatto occupazionale sono state affrontate nel paragrafo precedente, in modo da fornire al lettore una valutazione parallela della dimensione sociale e qualitativa e di quella economica.

lavoratori altrimenti in stato di disoccupazione e che quindi sarebbero stati sostenuti per congrui periodi da misure di sostegno al reddito.

Il primo passo è quindi quello di considerare tutti i costi ed i benefici monetari legati al Progettone rispetto alla situazione in assenza di intervento. Per entrambe le voci si andranno a considerare non solo le uscite sostenute dal servizio assegnatario della convenzione o dalla pubblica amministrazione locale, bensì (come adottato in altri metodi costi-benefici³⁰) i costi e benefici per tutte le articolazioni della pubblica amministrazione.

Il costo dell'intervento è quindi generato per l'anno di riferimento dal costo di competenza 2018 di tutte le opere ed i servizi assegnati e su cui nell'anno erano impiegati i lavoratori in Progettone. Si tratta complessivamente di 172 cantieri nell'ambito delle opere e di 7 determine nell'ambito dei servizi.

I risparmi per la pubblica amministrazione sono invece generati dalla differenza tra la situazione di precedente disoccupazione del lavoratore e quella di attuale occupazione. Per tutti i lavoratori impiegati nel Progettone nel 2018 vanno quindi considerati i diversi flussi economici dal lavoratore o dal datore di lavoro agli enti pubblici di competenza, come di seguito presentati.

Maggiori entrate generate da:

- gli oneri Inail, Inps e Scau versati, di competenza dell'anno, a carico del lavoratore e del datore di lavoro;
- le ritenute Irpef sulle retribuzioni erogate;
- l'Iva prodotta sulle opere ed i servizi realizzati nell'anno (calcolata al 22% per tutte le opere ed i servizi, fatta eccezione per la determina 144/17 cui è stata applicata l'Iva al 5%).

Minori uscite generate da:

- le mancate uscite per ammortizzatori sociali altrimenti erogate a lavoratori in stato di disoccupazione e calcolati in base alle disposizioni vigenti nel corso dell'anno di riferimento;
- mancati versamenti dei contributi figurativi altrimenti previsti per i lavoratori in situazione di disoccupazione beneficiari di NASpl.

Queste due ultime voci di beneficio sono quelle che richiedono ovviamente uno specifico calcolo. Di seguito si presentano le considerazioni in merito all'applicazione del metodo completo e gli adattamenti resisi necessari a causa dell'assenza di informazioni precise sulle posizioni individuali dei lavoratori. In generale, per il calcolo dei risparmi sugli ammortizzatori sociali si considera il mancato ricorso all'indennità mensile di disoccupazione (NASpl) per lavoratori subordinati con rapporto di lavoro cessato involontariamente dal 1° maggio 2015 (situazione temporalmente applicabile alla maggioranza dei lavoratori del campione oggetto di analisi).

Per il computo degli importi risparmiati va considerata per ogni lavoratore la situazione individuale. In particolare, rispetto alla durata di erogazione dell'indennità, si considera che la NASpl è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive presenti negli ultimi quattro anni e, comunque, per un numero di mesi non superiore a 24. Il calcolo puntuale richiederebbe di disporre di informazioni per ogni lavoratore rispetto alla situazione occupazionale degli ultimi anni, nonché rispetto al numero di mesi di disoccupazione

³⁰ Per le politiche occupazionali, metodo Valoris (Chiaf, 2013) e analisi costi-benefici applicata all'Intervento 18 (Depedri, 2012).

intercorsi prima dell'inserimento in Progettone (tale da calcolare le mensilità già fruite di NASpl). Non disponendo di tali informazioni, si è proceduto alla seguente approssimazione. Gli ammortizzatori sociali sono stati imputati per tutti i lavoratori inseriti in Progettone come prima annualità nel 2018 o nel 2017 nonché in modo proporzionale al tempo lavoro per i lavoratori assunti in corso d'anno nel 2016, assumendo quindi che tutti i lavoratori assunti in anni precedenti abbiano già "ammortizzato" su precedenti annualità gli ammortizzatori sociali non erogati. Per il suddetto campione di lavoratori sono state imputate un numero di mensilità di NASpl non erogate pari al numero di mesi lavorati in Progettone.

Rispetto alle somme erogate, va considerato che l'importo NASpl assume questi valori: (i) la misura della prestazione è pari al 75% della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, se la retribuzione era inferiore a un importo di riferimento stabilito dalla legge e rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat e reso noto ogni anno dall'Inps (1.195 Euro per il 2017, 1.208,15 Euro per il 2018); (ii) se la retribuzione media è superiore al predetto importo di riferimento annuo, la misura della prestazione è invece pari al 75% dell'importo di riferimento annuo stabilito dalla legge (1.221,44 Euro per il 2018) sommato al 25% della differenza tra la retribuzione media mensile e il suddetto importo stabilito dalla legge. In ogni caso l'importo dell'indennità non può superare un limite massimo individuato con legge e rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat e reso noto ogni anno dall'Inps (pari per il 2017 a 1.300 Euro, per il 2018 a 1.314,30 Euro); (iii) a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione, all'indennità si applica una riduzione del 3% per ciascun mese. Il limite principale all'attribuzione del valore della NASpl di diritto per ciascun lavoratore è rappresentato dall'assenza di informazioni sulle retribuzioni precedenti all'ingresso in Progettone. Si è assunto pertanto, nel modello, che i lavoratori abbiano mantenuto nell'occupazione in Progettone il livello retributivo precedente, calcolando quindi il 75% della retribuzione imponibile a fini previdenziali se sotto soglia, un ulteriore 25% della differenza se sopra soglia, con un massimale di 1.314,30 Euro e con riduzione del 3% per periodi lavorati in Progettone superiori a quattro mesi.

Rispetto ai contributi figurativi previsti per i periodi in cui è percepita la NASpl, va considerato che gli stessi vengono calcolati al momento del pensionamento per quote secondo il sistema contributivo o retributivo a seconda dell'anzianità di servizio. Al pari di quanto effettuato per il calcolo della NASpl, il modello computa in modo approssimato i contributi figurativi non versati, calcolando gli stessi al 75% dell'importo di contributi Inps e Scau versati nel 2018 sulle posizioni occupazionali attuali, in coerenza quindi con il calcolo dell'importo NASpl di cui al punto precedente. I contributi figurativi sono ovviamente imputati per le sole persone assunte in Progettone tra 2016 e 2018, per continuità con il calcolo precedente.

Come osservato, nonostante gli adattamenti necessari, vista la carenza di dati puntuali su ciascun lavoratore e la numerosità del campione analizzato, si può affermare che il metodo sia comunque robusto a livello scientifico.

3.3. Il costo netto del Progettone per la pubblica amministrazione

Applicando la metodologia e gli elementi di computazione appena presentati, l'analisi costi-benefici realizzata sull'anno 2018 risulta così composta (tabella 37):

- i costi per la realizzazione di opere e servizi così come stabiliti dalle rispettive delibere provinciali, escludendo i cantieri di competenza BIM e considerando le somme di competenza

dell'anno calcolate sulla base degli importi pagati (non degli impegni a delibera), risultano pari a complessivi 38,6 milioni di Euro. Di questi, la maggioranza è a copertura di attività di servizio (delibere rientranti nelle categorie Inps) e complessivamente si osserva che ben il 91,6% dell'intera somma va a copertura di costi della manodopera;

- tra i benefici si registra un'Iva prodotta pari a 6,7milioni di Euro;
- gli oneri e le ritenute sono imputati attingendo ai dati messi a disposizione dalle cooperative relativamente ai 1.826 lavoratori in Progettone nell'anno e alle oltre 4 mila posizioni lavorative complessive; essi ammontano complessivamente a circa 9,3 milioni di Euro per quanto riguarda gli oneri Inps e Scau e a poco più di 270 mila Euro per gli oneri Inail;
- le ritenute Irpef calcolate sulle stesse posizioni sono pari a circa 2,3 milioni di Euro;
- gli ammortizzatori sociali non erogati risultano prossimi ai 4 milioni di Euro, ricordando che gli stessi sono calcolati solo per gli assunti negli ultimi due anni;
- a questo importo si sommano oltre 400 mila Euro di contributi figurativi non a carico della pubblica amministrazione in competenza agli importi NASpl non erogati.

In conclusione, il costo netto del Progettone è computato in 15.698.814 Euro, ad indicare un notevole risparmio generato da questo tipo di intervento grazie all'impiego di persone in stato di disoccupazione e alla combinazione quindi di obiettivi occupazionali e dimensioni di impatto socio-lavorativo e di dimensioni di tipo economico.

TABELLA 37. ESITO DELL'ANALISI COSTI-BENEFICI, SU ANNO 2018

Costi e benefici	Importo totale 2018
Costo	
Importo totale di competenza d'anno	38.627.141
di cui:	
cantieri Scau	11.800.997
attività Inps	26.826.144
Risparmi	
Iva prodotta di competenza	6.726.162
Oneri Inps e Scau versati	
a carico lavoratore	4.666.167
a carico datore	4.614.267
Oneri Inail versati	271.639
Ritenute Irpef	2.284.540
Mancati ammortizzatori sociali	3.946.870
Mancati contributi figurativi	418.682
Costo netto dell'intervento	15.698.814

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati SOVA

Si osserva, infine, che lo stesso calcolo potrebbe essere riprodotto anche per i singoli cantieri ed opere, data la possibilità di incrociare i dati individuali dei lavoratori con le voci contabili di ogni centro di costo e delibera. Tale procedura non risulta di particolare rilievo ai fini della presente valutazione, ma potrebbe essere in futuro considerata come pratica per osservare il costo netto della realizzazione di opere per le quali l'amministrazione finanziatrice vuole disporre di una puntuale valutazione. Magari paragonando il costo sostenuto con il costo teorico derivante da lavori simili assegnati con una gara.

Inoltre, il costo netto dell'intervento potrebbe essere ripartito sulle ore complessivamente lavorate nel Progettone, fornendo un dato approssimativo del costo complessivo orario individuale netto del lavoro svolto per ogni servizio o per la realizzazione delle opere considerati



(inclusivo si intenda in questo caso di tutti i costi sostenuti con il Progettone non solo del lavoro). Ciò permette di comprendere il reale costo sostenuto dall'assegnare una realizzazione attraverso il Progettone piuttosto che affidare opere e servizi in maniera diversa o tenerli a carico della pubblica amministrazione con proprio personale. Se, in generale, applicato alla complessità delle azioni e dei lavoratori del 2018, il costo netto dell'azione risulta pari a circa 5,3 Euro per ora lavorata³¹, la riproduzione del valore potrebbe essere fatta per ogni cantiere e servizio così da verificare anche lo scostamento tra costo netto sostenuto e costo opportunità di assegnazioni alternative.

Concludendo, risulta evidente come il Progettone ha avuto tanto impatti occupazionali quanto impatti economici significativi, cui si devono aggiungere tutti i correlati impatti sociali legati al cambiamento nello stato individuale e familiare delle persone occupate. Dati che possono far riflettere sulla rilevanza e sulla complessità della ricaduta dell'azione.

³¹Si consideri, a titolo di comparazione, che la retribuzione lorda oraria, escluse indennità, è stabilita dall'Intesa tra le parti in un minimo di 6,22 fino a un massimo di 7,06 Euro l'ora e che, quindi, il costo netto complessivo dell'intero Progettone risulta inferiore anche alle retribuzioni lorde assegnate ai dipendenti inseriti.

CONCLUSIONI

Il Progettone rappresenta uno dei più longevi strumenti di politica (attiva) del lavoro messi in campo da un'amministrazione pubblica italiana: la Provincia Autonoma di Trento. Esso ha presentato da subito caratteri di innovatività (soprattutto rispetto ad altre pratiche ed interventi nel panorama nazionale), avendo l'obiettivo di conciliare la realizzazione di interventi di interesse ambientale e funzionali al recupero e alla valorizzazione del territorio con funzioni di inserimento lavorativo stabile di persone uscite dal mercato del lavoro. Ma con quali costi e quali vantaggi per il sistema locale? Obiettivo di questo Rapporto è stato quello di valutare empiricamente i risultati del Progettone, le sue ricadute ed i suoi impatti, la sua efficienza e la sua efficacia. Nonostante i dati disponibili si siano rivelati inferiori alle attese, le analisi riportate nei precedenti capitoli consentono di proporre in conclusione alcune valutazioni sufficientemente argomentate e robuste che permetteranno di riflettere anche sulla sostenibilità e replicabilità continua del Progettone.

Innanzitutto, nonostante siano passati più di trent'anni dall'istituzione del Progettone, l'analisi condotta mette in evidenza un'elevata e costante conformazione dell'azione provinciale al duplice obiettivo che ne aveva giustificato l'attivazione: garantire la possibilità di accedere regolarmente alla pensione a lavoratori anziani e poco specializzati espulsi da imprese in crisi e poco ricollocabili e, allo stesso tempo, intervenire a difesa e valorizzazione di un territorio particolarmente fragile e che necessitava di una serie di interventi urgenti e capillari. Obiettivi tutti e due di chiaro interesse generale. Tutto ciò in alternativa alla semplice erogazione di ammortizzatori sociali che avrebbero comunque garantito al lavoratore importi inferiori a quelli percepiti nella precedente occupazione e per periodi temporali di certo limitati, non permettendo inoltre di garantire lo stesso trattamento pensionistico e quindi con minore impatto di lungo periodo e maggiori esiti negativi sul benessere individuale e familiare dei soggetti interessati.

Pur rimanendo ancorato ai principi costituenti, il Progettone si è contraddistinto anche per la sua grande capacità di adattamento all'evoluzione del contesto economico e sociale, allargando e restringendo la numerosità degli interventi a seconda delle condizioni che si venivano via via a creare sul mercato del lavoro e ampliando la propria area d'azione ai servizi di pubblica utilità sotto la spinta del numero crescente di donne con le caratteristiche per accedere alle misure previste. In questo senso, si possono identificare tre grandi fasi: la prima, contraddistinta dalla chiusura di poche imprese manifatturiere medio-grandi e l'inserimento di lavoratori solitamente di sesso maschile; la seconda, caratterizzata, da una parte, dal miglioramento del mercato del lavoro e, dall'altra, dalla comparsa di aventi diritto provenienti da tante piccole imprese soprattutto del terziario e con più elevata presenza femminile tra i richiedenti; la terza, segnata dall'avvento della crisi economica e da una crescita elevata degli aventi diritto provenienti praticamente da tutti i settori dell'economia che ha comportato l'introduzione di requisiti di accesso più stringenti per cercare di contenere gli ingressi.

A fronte di questa peculiare caratteristica di adattamento e flessibilità in termini occupazionali, l'approfondimento delle attività ha permesso di mettere in evidenza la loro equilibrata diffusione sul territorio e la loro particolare attenzione – soprattutto nel caso degli interventi di ripristino e valorizzazione ambientale – alle aree periferiche a cui si associano evidenti effetti del Progettone anche in termini di coesione sociale e argine allo spopolamento.



Da un punto di vista prettamente economico e pur senza considerare l'impatto sul benessere (economico e psicologico) delle persone e delle loro famiglie (citato nel Rapporto solo marginalmente e solo sulla base di fonti secondarie), l'analisi conferma anche la validità del Progettone come alternativa efficiente rispetto ad altre forme di sostegno al reddito (ad esempio, Cassa Integrazione e sussidi di disoccupazione). E ciò per diverse ragioni. Innanzitutto, perché ha permesso la realizzazione di opere importanti sul territorio che comunque si sarebbero dovute almeno in gran parte realizzare investendo altre risorse. In secondo luogo, perché l'organizzazione dell'intervento ha determinato sia un risparmio che un rientro di risorse a vantaggio della pubblica amministrazione (provinciale, ma non solo) che sommati hanno raggiunto importi significativi, riducendo drasticamente il costo netto delle opere realizzate e dei servizi erogati.

In altre parole, le analisi hanno dimostrato che la valutazione della ricaduta economica del Progettone non va analizzata semplicemente nell'importo complessivo degli stanziamenti previsti, ma va considerato che gli interventi – depurati dei rientri economici per le pubbliche amministrazioni – si rivelano decisamente meno costosi sia delle somme in affidamento che rispetto a un loro affidamento in via ordinaria alle altre imprese operanti sul mercato con contestuale mantenimento dei lavoratori disoccupati attraverso l'erogazione dei classici sussidi. Infine, il Progettone è alternativa efficiente perché l'impatto complessivo generato dalla spesa pubblica sull'economia provinciale – soprattutto in termini di effetto indiretto (attivazione costi e servizi intermedi) – è stato maggiore di quello che sarebbe stato determinato dal pagamento di sole indennità ai disoccupati.

Da valutare in modo positivo è, infine, l'altra peculiarità del Progettone, che lo differenzia dai classici lavori socialmente utili, e cioè l'aver affidato la realizzazione degli interventi alla cooperazione e, in particolare, alla cooperazione di lavoro – soprattutto – e sociale. Tale scelta, decisamente originale, ha consentito innanzitutto di attivare velocemente delle misure senza che la pubblica amministrazione dovesse occuparsi di attività a lei poco congeniali, come quella di produzione, e ha garantito una gestione privatistica dell'attività e degli stessi lavoratori e – quindi – un maggior orientamento sia all'efficienza che all'attenzione ai bisogni dei lavoratori. Allo stesso tempo, in virtù della particolare natura non speculativa di queste imprese (di lavoro e poi sociale) e dei vincoli alla distribuzione tra i soci sia degli utili che del patrimonio che contraddistinguono questa forma d'impresa, la Provincia Autonoma di Trento si è garantita che la spesa pubblica andasse a beneficio esclusivo dei lavoratori e che il valore creato non potesse in ogni caso essere trattenuto da singoli privati.

La scelta della cooperazione come partner ideale per l'esecuzione operativa del Progettone ha, infine, permesso al segmento delle cooperative di produzione e lavoro di svilupparsi significativamente anche, e soprattutto, al di fuori dei confini dell'azione provinciale, divenendo a tutti gli effetti un produttore di beni e servizi al pari degli altri operatori di mercato. Nel 2017, infatti, solo 3 cooperative di lavoro su 10 risultavano coinvolte nel Progettone, per la maggior parte nate proprio negli anni di avvio della misura e con un'incidenza delle entrate da Progettone sul fatturato complessivamente generato ormai limitata. Alle varie dimensioni di impatto economico e sociale generato dal Progettone va quindi aggiunto quello di aver aiutato a crescere ed affermarsi un nuovo importante comparto imprenditoriale.

Bibliografia

- Carini, C. & Fontanari, E. (2019). La cooperazione trentina 2017, in C. Carini & E. Fontanari (a cura di), *La cooperazione in Trentino: punti di forza e sfide per l'economia locale*, Euricse Research Report. 17|19, pp. 6–17.
- Chiaf, E. (2013). Il valore creato dalle imprese sociali di inserimento lavorativo, *Impresa Sociale*, n. 0, gennaio, pp. 21-36.
- Depedri, S. (2012). *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*. Milano, FrancoAngeli ed.
- Fontanari, E. (2019). La cooperazione di lavoro tra passato e futuro, in C. Carini & E. Fontanari (a cura di), *La cooperazione in Trentino: punti di forza e sfide per l'economia locale*, Euricse Research Report, 17|19, pp. 31–37.
- Fontanari, E., Borzaga, C. & Carini, C. (2020). La performance di cooperative e società di capitali dal 2008 al 2015 nelle province di Trento e Bolzano, *Euricse Working Papers*. n. 113|20. ISSN 2281-8235.
- Giongo, D. (2009). Le politiche attive del lavoro in provincia di Trento: una valutazione degli esiti del Progettone dal punto di vista dei beneficiari, Tesi di laurea a.a. 2008/2009, Università degli Studi di Trento.
- Pederzoli, A. (2000). Materiali di lavoro per una riflessione sull'esperienza trentina in materia di "Lavori socialmente utili", *Agenzia del Lavoro della PAT*, Trento.