

L'IMPATTO SOCIALE ED ECONOMICO DEL PROGETTONE

EXECUTIVE SUMMARY

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

EXECUTIVE SUMMARY

Eddi Fontanari¹, Sara Depedri², Carlo Borzaga³

Premessa

Il Progettone è nato in Trentino verso la metà degli anni Ottanta del secolo scorso in una fase storica segnata, da un lato, da gravi crisi aziendali e, dall'altro, da problemi diffusi di manutenzione del territorio legati all'abbandono e a fenomeni di dissesto idrogeologico. Esso viene istituzionalizzato con la legge provinciale n. 32/90 che, pur nascendo nell'ambito delle politiche urbanistiche con l'affidamento della gestione al Servizio Ripristino e Valorizzazione Ambientale (l'attuale SOVA), accentua da subito l'obiettivo di conciliare la realizzazione di interventi di conservazione del patrimonio ambientale, culturale ed artistico e la valorizzazione delle attività turistiche con funzioni di inserimento lavorativo stabile di persone uscite dal mercato del lavoro in età avanzata per favorirne l'accompagnamento alla pensione. Perseguendo in questo modo due chiari obiettivi di interesse generale.

Questa caratteristica dell'azione provinciale si è mantenuta nel tempo rafforzando il suo carattere di flessibilità e apertura consentendo – anche grazie al continuo confronto e alla concertazione con le parti sociali – di risolvere gravi situazioni di crisi aziendali ed economiche. Ulteriore carattere di flessibilità e risposta mirata del Progettone si ritrova nella capacità di rispondere celermente ed efficacemente alle problematiche economiche e sociali emergenti. Di particolare importanza è stata infatti l'evoluzione del Progettone con l'allargamento degli ambiti di intervento dalle attività cantieristiche di carattere ambientale (realizzazione aree verdi/di sosta, piste ciclabili, ecc.) ad una serie di altri servizi di pubblica utilità, come – per esempio – la custodia e il presidio dei musei, il supporto ai servizi socio-assistenziali e presso i centri raccolta materiali.

Il valore aggiunto che il Progettone ha generato per la provincia di Trento da un punto di vista produttivo, ambientale e occupazionale sembra tuttavia non sufficientemente noto. Per tale ragione Euricse si è occupata di valutare con opportune metodologie di ricerca quantitative e qualitative l'efficienza, l'efficacia e gli impatti del Progettone, giungendo a risultati che vengono qui sinteticamente riportati, rimandando per approfondimenti al report di ricerca nella sua versione estesa.

¹ PhD, Researcher, Euricse.

² PhD, Senior Researcher, Euricse.

³ PhD, President, Euricse, e Senior Professor, Università di Trento.

La dimensione produttiva

Il Progettone persegue in sé due obiettivi: il primo di **natura produttiva**, in coerenza con le linee di intervento di SOVA e in generale previste dalla Giunta Provinciale; il secondo di **natura occupazionale** e riferito all'inserimento al lavoro di persone disoccupate e difficilmente reimpiegabili. Nel primo è insita una finalità di tipo economico legata alla gestione e realizzazione di un servizio o prodotto; nel secondo è insita una finalità più 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. **Un delicato equilibrio, quindi, tra elementi di efficacia (intesa come generazione di benessere) ed efficienza (intesa come uso delle risorse economiche ed umane)**. Questa duplice natura del Progettone si ritrova non solo nella tipologia di lavoratori e di attività – rimasti fedeli alla legge ispiratrice – ma anche nelle caratteristiche dei territori interessati dagli interventi, che ne evidenziano la finalità di interesse generale.

L'analisi dei risultati più diretti in termini di interventi, opere e servizi realizzati evidenzia come il Progettone, nel pieno rispetto dei suoi obiettivi, abbia permesso di rispondere a politiche di valorizzazione ambientale e di promozione turistica intervenendo sia con opere che (in modo crescente negli anni) con servizi. Prendendo a riferimento il 2018, sono state ben 492 le realizzazioni nell'area del ripristino e valorizzazione ambientale, di cui 101 nuove opere e 391 cantieri di manutenzione ordinaria. Particolare attenzione è stata riservata alla valorizzazione delle aree verdi (194 cantieri), alle aree di sosta (111 interventi) e alle piste ciclabili (con la manutenzione di 283 chilometri di piste), ma significativi sono stati anche gli interventi volti al potenziamento della rete sentieristica e agli interventi nei parchi. Un primo importante aspetto da sottolineare è quindi la **rilevanza del Progettone ai fini dello sviluppo di un territorio con alto potenziale di attrazione dal punto di vista turistico ed ambientale**.

Quale secondo tratto emergente, si rileva una **chiara capacità del Progettone di coprire una domanda di interventi e di servizi** (che nella maggioranza dei casi sarebbe altrimenti rimasta insoddisfatta) da parte di Comuni e **in territori molto eterogenei**. La copertura provinciale risulta infatti capillare: dei 492 interventi realizzati in ambito ambientale nel 2018, ben 212 sono stati realizzati in aree interne estremamente periferiche e ulteriori 176 interventi in aree comunque periferiche. Il polo urbano principale – il Comune di Trento – ha visto al contrario la realizzazione solamente del 2% del numero complessivo degli interventi dedicati alle attività di ripristino. Questa capillarità dell'azione, distribuita su tutto il territorio provinciale, contribuisce non solo ad incrementare l'attrattività turistica, ma anche ad attenuare la fragilità di aree particolarmente soggette a calamità naturali, contribuendo quindi con ogni probabilità a preservare le attività produttive insediate e a frenare l'esodo e lo spopolamento delle aree montane e periferiche.

Anche gli interventi diretti alla realizzazione di servizi di pubblica utilità mostrano sia la valenza ambientale e turistica sia il carattere della capillarità sull'intero territorio provinciale. Rispetto al primo dato, si rileva che il 60% della forza lavoro inserita in servizi è stata destinata ad attività di presidio e custodia di musei, castelli e biblioteche permettendo il potenziamento del comparto museale e culturale trentino attraverso nuove aperture e la continuità (e flessibilità) di servizio; significativi sono stati anche gli interventi ed impegni di personale persino in azioni ad impatto ambientale come nei servizi nei Centri di Raccolta Materiali. A questi comparti si aggiunge la presenza di interventi che esulano dai settori indicati inizialmente dalla Legge Provinciale, che sono andati ad arricchire il panorama delle attività complessivamente realizzate: servizi alla persona (che hanno assorbito il 6,7% del personale impiegato sui servizi nel 2018) e servizi amministrativi (25,4% del personale).

Rispetto alla capillarità dei servizi nei territori, si osserva la **capacità di aver risposto a bisogni di committenti ed enti beneficiari diversi**. Gli inserimenti dei lavoratori hanno interessato infatti ben 317 sedi di lavoro: nella maggior parte dei casi l'ente beneficiario è stato 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). In questo caso si riscontra una maggiore concentrazione degli interventi e dei lavoratori attorno ai due principali centri urbani (erano attivi in Val d'Adige e in Vallagarina rispettivamente il 36,9% e il 24,1% dei lavoratori nei servizi). Particolarità e valore aggiunto degli interventi nelle aree periferiche è comunque l'elevata assegnazione di personale a supporto dei servizi alla persona, evidenziando quindi nei contesti marginali una **funzione strategica nel sostegno dei servizi socio-assistenziali territoriali** (oltre alla sopra menzionata attività di presidio dei siti culturali).

La dimensione occupazionale

Seconda finalità del Progettone è **l'impatto occupazionale con generazione di lavoro a favore di lavoratori espulsi dai processi produttivi in età avanzata** (individuata in 49 anni se donna e 53 se uomo). Tale impatto è evidente, in primo luogo, nell'andamento dello stock di lavoratori impiegati che segnala, soprattutto con l'avvento della crisi economico-finanziaria del 2008/09, una crescita particolarmente rilevante dei soggetti beneficiari dello strumento provinciale (passati da 400 persone nell'anno di avvio del Progettone a 900 nel 2009 e fino a 1.839 nel 2018, con una leggera contrazione a 1.744 nel 2019 e a 1.689 nel 2020). Nel 2020 sono stati 1.121 i lavoratori occupati nel Progettone provenienti dall'interruzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e con una precedente maturazione di contribuzione pensionistica superiore a 15 anni. Accanto ad essi si contano poi in media un 30% (con un picco di 568 persone nel 2020) di lavoratori assunti con contratto stagionale. Si tratta di una categoria di persone comunque disoccupate prevista dal Progettone con la finalità di dare continuità alle attività già in essere e a quelle di nuova programmazione ove manchi personale con i requisiti per essere accompagnato alla pensione, anche al fine di garantire una distribuzione degli interventi su tutto il territorio provinciale.

Oltre a queste finalità più esplicite del Progettone emergono, nell'analisi dei dati, anche altri indicatori di impatto occupazionale dall'elevato valore sociale. Si rileva in particolare la **progressiva inclusione di ulteriori categorie**, come le donne e (soprattutto) le persone con difficoltà di collocamento generate non solo dall'età, ma anche da limitazioni fisiche e talvolta psichiche o sociali, che portano ad una più accentuata probabilità di totale esclusione dall'assunzione nelle imprese. Con questa finalità è nato nel 2009 il cosiddetto "Progettone sociale", che nel 2020 ha interessato 109 persone, di cui il 54% presentava requisiti di lavoratore svantaggiato ai sensi della legge 381/91.

Anche tra i lavoratori inseriti nel Progettone in generale, **sono molte le persone con disagi o difficoltà allo svolgimento ordinario di alcune mansioni**. Basti pensare che, con riferimento agli anni 2019 e 2020, l'età media dei lavoratori del Progettone si attestava intorno ai 60 anni, con il 41,2% di over 60. Inoltre, 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.

Il risultato tangibile della realizzazione di contesti lavorativi che tengono conto delle capacità individuali delle persone da inserire, caratterizzati dalla concertazione tra obiettivo sociale e produttivo e da una specifica attenzione allo sviluppo della persona, è identificabile nella **capacità di aver reso i lavoratori inseriti ampiamente produttivi**. I dati delle assenze per malattia o infortunio indicano una perdita di ore lavorabili del 4,8% per il 2019 e del 6,9% nel 2020 (complice anche la pandemia COVID). Sono pochi inoltre i cantieri che hanno subito ritardi nella realizzazione o che hanno richiesto ulteriori finanziamenti per essere portati a conclusione. Dati che indicano un **corretto adempimento contrattuale e una produttività nell'ordinario**.

Il Progettone ha saputo quindi costruire il suo punto di forza su una corretta differenziazione dei ruoli e delle attività di impiego, fornendo risposte adeguate a persone con caratteristiche di formazione e occupabilità anche molto diverse (come, per esempio, nel caso delle donne) che hanno dato continuità agli interventi e potenziato l'offerta di servizi. In questo modo **sono stati riattivati profili scarsamente attraenti per il mercato** e per le imprese volte alla massimizzazione del profitto.

L'occupazione, generata attraverso il Progettone, ha avuto inoltre **rilevanti ricadute sulle persone inserite e sulle loro famiglie**. Stabilità occupazionale, reddito adeguato, individualizzazione dei percorsi, sono alcuni elementi oggettivi del lavoro offerto. Va inoltre considerato che molti dei lavoratori inseriti provengono da contesti familiari monoreddito e da posizioni occupazionali precedenti di livello basso e che per i contesti familiari attuali e futuri (rispetto al successivo trattamento pensionistico) **il Progettone rappresenta una concreta garanzia di vita dignitosa**.

Con quali costi e benefici?

L'illustrazione dei risultati produttivi e occupazionali sin qui riportata sottende chiari indici di benefici generati per le politiche provinciali, ma soprattutto per il territorio. Non solo, dunque, ricadute di breve periodo, ma anche significativi impatti positivi e cambiamenti di medio-lungo periodo per i territori beneficiari delle azioni e per i lavoratori coinvolti.

Proprio rispetto agli impatti, è necessario osservare come **le ricadute del Progettone non siano soltanto quelle dirette sin qui descritte**. In primo luogo, la spesa pubblica destinata al finanziamento del Progettone produce anche delle **ricadute indotte sul sistema economico provinciale** poiché comporta sia l'acquisto di beni e servizi intermedi presso le imprese locali, sia consumi maggiori da parte dei lavoratori attivati dai redditi percepiti (superiori a ciò che si sarebbe verificato col pagamento di sole indennità ai disoccupati). L'effetto moltiplicativo della spesa pubblica, stimato dalla ricerca e misurato in termini di valore della produzione, dimostra come partendo da una spesa complessiva di 44,2 milioni di Euro nel 2016, l'acquisto di beni e servizi intermedi unito ai redditi pagati ai lavoratori spesi in consumi finali abbiano portato il valore della produzione complessivamente generato nell'economia trentina a superare gli 87,6 milioni di Euro. **L'incidenza del Progettone sull'economia provinciale viene quindi sostanzialmente raddoppiata: per ogni Euro speso viene attivato un ulteriore Euro di valore della produzione**.

In secondo luogo, il costo del Progettone per la Provincia Autonoma di Trento e per il sistema pubblico non va considerato nel semplice importo delle uscite di cassa, ma devono essere computati anche i risparmi indotti che l'intervento ha generato grazie alla produzione di un

sistema alternativo alle politiche passive del lavoro e all'erogazione di ammortizzatori sociali. La conduzione di un'analisi costi-benefici su un anno tipo (2018) porta ad osservare che, a fronte di un'uscita di 38,6 milioni di Euro a finanziamento di attività e servizi realizzati, il Progettone ha generato entrate pubbliche per Iva prodotta, per oneri Inps, Scau ed Inail versati sui lavoratori inseriti, per ritenute Irpef sugli stipendi erogati, nonché – e soprattutto – per le mancate uscite per ammortizzatori sociali non erogati e per contributi figurativi altrimenti dovuti ai lavoratori disoccupati per complessivi 22,9 milioni di Euro. Il costo netto dell'intervento così calcolato è stato quindi nel 2018 di soli 15,7 milioni di Euro. Suddividendo tale importo sul totale delle ore lavorate, **il costo netto totale dell'azione ammonta a 5,3 Euro per ora lavorata: costo nettamente inferiore allo stesso stipendio orario previsto dal Contratto di Lavoro dei lavoratori del Progettone.**

Tali risultati sono stati garantiti da un **preciso e collaudato sistema di gestione tecnica ed amministrativa** in cui i processi risultano ormai solidi ed efficaci. Il rapporto tra la PAT e i soggetti gestori (Consorzio Lavoro Ambiente, Consolida e la cooperativa sociale Il Lavoro) è regolato, infatti, da una convenzione senza corrispettivo che prevede il riconoscimento agli stessi del costo del lavoro, dei materiali e noli e delle spese organizzative quantificate sulla base di una quota fissa mensile per lavoratore. Questa impostazione è coerente con la natura dell'intervento: contemperare il fine pubblico del Progettone con la necessità di adottare modalità di tipo privatistico nella gestione dei lavoratori inseriti (improntate all'efficienza), mantenendo saldo il principio dell'assenza di profitto.

La flessibilità del rapporto contrattuale tra le parti – garantita da un rapporto tra SOVA e gli enti gestori che va ampiamente al di là dell'assegnazione di una commessa e mostra piuttosto elementi di condivisione di obiettivi a rilevanza sociale e di continuo confronto e co-progettazione delle modalità di lavoro e inserimento del personale – rappresenta un punto di forza nella gestione degli interventi e nella capacità di garantire impatto sociale ed economico. **L'affidamento degli interventi ad un soggetto privato quale la cooperazione è stato quindi strategico** sia perché ha permesso di superare alcuni limiti gestionali e rigidità tipici di una gestione diretta degli interventi da parte di soggetti pubblici, separando nettamente finanziamento e pianificazione degli interventi dalla loro esecuzione, sia perché ha ridotto il rischio di comportamenti opportunistici.

In sintesi, i dati hanno messo in evidenza i reali e complessi elementi di efficienza e di efficacia del Progettone e portano ad affermare **la sostenibilità dell'intervento e la sua rilevanza per il territorio provinciale sia da un punto di vista produttivo ed ambientale che occupazionale**, nel pieno rispetto degli obiettivi legislativi e come risultato di un processo e di rapporti tra Servizi provinciali e cooperative di lavoro e sociali ormai collaudato e basato sulla condivisione di obiettivi economici e sociali.