

Executive Summary


# LAVORI SOCIALMENTE UTILI E INSERIMENTO LAVORATIVO DI PERSONE SVANTAGGIATE

## Valutazione degli Interventi 3.3.C e 3.3.D

A cura di:

Sara Depedri e Stefania Turri

Progetto realizzato nell'ambito dell'Accordo di  
Programma tra Euricse e la Provincia Autonoma di  
Trento 2023/2025.




Negli ultimi anni, le politiche attive del lavoro hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nel favorire l'accesso all'occupazione anche delle persone in condizioni di fragilità e svantaggio. In questo quadro, il lavoro non rappresenta soltanto una fonte di reddito, ma costituisce una leva essenziale di inclusione sociale, di rafforzamento dell'autonomia personale e di promozione della dignità della persona. Le misure di accompagnamento al lavoro e i lavori socialmente utili si collocano proprio entro questa prospettiva: non come strumenti meramente compensativi, ma come dispositivi capaci di attivare percorsi di inclusione, rafforzare competenze, sostenere la partecipazione sociale e generare opportunità occupazionali.

In provincia di Trento, questa impostazione trova da tempo un riconoscimento esplicito nei documenti programmatici provinciali, che individuano tra le sfide prioritarie la creazione delle condizioni per una concreta dignità lavorativa e una maggiore protezione sociale delle persone deboli e svantaggiate. In tale contesto, il Documento degli interventi di politica del lavoro della XVI Legislatura pone, tra gli interventi funzionali al collocamento mirato delle persone disabili, due linee di azione: i "Titoli di acquisto (voucher) a persone con disabilità o in condizione di svantaggio" di cui all'Intervento 3.3.C e i Progetti occupazionali in "Lavori Socialmente Utili per accrescere l'occupabilità e per il recupero sociale di persone deboli" di cui all'Intervento 3.3.D. Il primo Intervento prevede il rilascio da parte dell'Agenzia del Lavoro di un voucher funzionale all'inserimento lavorativo in cooperativa sociale, all'acquisizione di competenze e all'integrazione sociale, aprendo ad una prospettiva occupazionale di medio-lungo periodo prevalentemente, ma non esclusivamente nel luogo di lavoro di formazione. Il secondo Intervento ha, invece, natura più transitoria, poiché legata ai progetti presentati dagli enti locali nell'ambito dei lavori socialmente utili, ma si riconosce la possibilità per alcuni lavoratori di riaccedere nel tempo all'Intervento

Nel perseguimento di questi obiettivi, è necessario un progressivo aggiornamento degli Interventi, che parta dall'analisi dei bisogni e del cambiamento della domanda e dell'offerta nei territori e si adatti alle dinamiche anche normative nazionali e europee. Così, ciclicamente i Documenti provinciali hanno parzialmente rinnovato la struttura e l'operatività delle azioni, pur dando continuità alla tipologia di strumenti adottati. Lo studio delle conseguenze di questi cambiamenti sull'ecosistema locale, e nello specifico sui vari stakeholder intercettati dagli Interventi, diviene fondamentale per comprendere in modo puntuale i benefici apportati, ma anche i possibili punti critici.

EURICSE ha studiato queste dinamiche con un progetto di ricerca triennale, realizzato nell'ambito dell'Accordo di Programma con la Provincia Autonoma di Trento 2023/25 e con la collaborazione dell'Agenzia del Lavoro di Trento. La ricerca si è proposta di leggere in modo integrato le dimensioni giuridiche, occupazionali, sociali, economiche e territoriali degli Interventi 3.3.C e 3.3.D, con l'obiettivo di valutarne il funzionamento, le ricadute e gli impatti. Il contributo si colloca, dunque, nella prospettiva di una ricerca applicata a supporto delle politiche pubbliche: produrre evidenze, offrire strumenti interpretativi e restituire elementi utili sia per comprendere il valore generato dagli Interventi sia per orientarne gli sviluppi futuri. In modo più specifico, la ricerca ha voluto offrire strumenti operativi integrati per capire l'impatto sociale prodotto dai due Interventi, definito nelle dimensioni qualitative e quantitative, di breve, medio e lungo periodo, e guardando agli effetti delle attività svolte sull'intera comunità di



riferimento: persone inserite negli Interventi, cooperative sociali ospitanti, enti locali responsabili dei progetti socialmente utili, le comunità locali ed i territori nel loro complesso. Si è, quindi, adottata una metodologia mista, fondata sull'integrazione tra analisi giuridica, dati di monitoraggio dell'Agenzia del Lavoro, raccolta di dati presso le cooperative sociali, questionari rivolti ai lavoratori inseriti e approfondimenti qualitativi con gli enti locali.

Una prima riflessione che ha orientato la ricerca riguarda il posizionamento delle politiche provinciali rispetto a quelle nazionali. Attraverso una ricostruzione giuridica comparata delle politiche dedicate all'inserimento lavorativo e ai lavori socialmente utili, si è dimostrato un buon grado di complementarità degli Interventi 3.3.C e 3.3.D in termini di tipologie di destinatari, di durata temporale e di obiettivi occupazionali di lungo periodo delle varie azioni. In particolare, si evidenzia come la definizione giuridica del beneficiario non abbia un valore soltanto descrittivo, ma incida sui requisiti di accesso, sulla configurazione degli incentivi, sugli obblighi di attivazione e sulle traiettorie di uscita dai percorsi di sostegno.

L'analisi giuridica mostra inoltre come, nel corso del tempo, l'evoluzione normativa nazionale e la crescente territorializzazione delle politiche del lavoro abbiano favorito il passaggio da strumenti più uniformi e centralizzati a modelli regionali e provinciali differenziati, più orientati all'inclusione attiva, alla presa in carico personalizzata e all'accompagnamento verso percorsi lavorativi maggiormente strutturati. Le regioni hanno così sperimentato proprie pratiche di realizzazione dei lavori socialmente utili, ma con diverso successo. Il Rapporto presenta queste esperienze e riflette sulla misura ibrida di questi interventi, posta all'incrocio tra politiche del lavoro e politiche sociali; da un lato, caratterizzata da una forte utilità collettiva, dall'altro, segnata storicamente da alcune ambivalenze, come la non piena contrattualizzazione, il rischio di cristallizzazione dei bacini o la possibile sostituzione di fabbisogni ordinari di personale. **In questa cornice, il caso trentino si distingue per continuità, articolazione degli strumenti e capacità di integrazione tra dimensione occupazionale e finalità sociali.**

Questo approccio integrato tra le due dimensioni ha, da sempre, caratterizzato le azioni provinciali, pur nei necessari progressivi cambiamenti avvenuti negli anni. La ricerca ricostruisce l'evoluzione delle politiche attive del lavoro in provincia di Trento, collocando gli Interventi 3.3.C e 3.3.D entro una traiettoria storica e normativa che ne mostra continuità, trasformazioni e progressiva sistematizzazione. Le tabelle che seguono mostrano genesi ed evoluzione delle due misure ad oggetto per denominazione e per le principali modifiche intercorse nel tempo.

I cambiamenti avvenuti nel tempo nella definizione degli Interventi mostrano il loro adattamento progressivo agli elementi di contesto, ma anche una revisione funzionale alla definizione di nuovi specifici obiettivi e all'individuazione di possibili margini di miglioramento negli ambiti di operatività, nelle modalità di relazione, nei processi, nonché nell'efficacia e nell'impatto delle azioni. In particolare, le politiche sono ciclicamente intervenute nel rafforzare la complementarità tra strumenti diversi, e ciò con riferimento, non solo ai due specifici Interventi, ma anche al ruolo assunto a livello territoriale dal Progettone. In tal senso, gli attuali Interventi rappresentano l'esito di una progressiva chiarificazione degli obiettivi di inclusione, attivazione e protezione sociale perseguiti nel quadro della Sfida 3 del Documento provinciale, orientata alla creazione di condizioni di concreta dignità lavorativa e maggiore protezione sociale per le persone deboli e svantaggiate.

SCHEMA DI SINTESI DELL'EVOLUZIONE DEI DUE INTERVENTI PROVINCIALI

Intervento 3.3.C



Beneficiari ammessi	<p>Soggetti svantaggiati (art. 4 della legge 381/1991); soggetti con reddito familiare insufficiente; soggetti stranieri in gravi situazioni di pericolo e a rischio di violenza e sfruttamento; donne in situazione di disagio economico e sociale segnalate dai servizi sociali; soggetti con generiche difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Evoluzione successiva:</b> pochissime modifiche intercorse nel tempo, ma confini più chiari rispetto ai beneficiari ammessi (Intervento 18 permetteva che fossero equiparati ai beneficiari i soggetti ex Int 19 o ex Progettone «che, nonostante l'esperienza ivi maturata, non sono in grado di entrare nel mercato del lavoro oppure risultino segnalate dai servizi sociali»)</li> </ul>
Soggetti attuatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase iniziale:</b> solo cooperative sociali tipo B</li> <li>• <b>Fase attuale:</b> apertura anche a imprese sociali e altri operatori economici accreditati ai sensi dell'art. 17 bis della L.P. n. 19/1983 che hanno ottenuto apposita autorizzazione da parte dell'Agenzia del Lavoro</li> </ul>
Modalità di trasferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase iniziale:</b> Rimborso erogato dall'Agenzia del Lavoro previa rendicontazione delle spese sostenute e presentazione dei documenti giustificativi di spesa</li> <li>• <b>Fase intermedia:</b> Contributo al soggetto attuatore</li> <li>• <b>Fase attuale:</b> Liquidazione di titoli di acquisto (voucher)</li> </ul>

Intervento 3.3.D



Destinatari	<p>Uomini disoccupati over 50; donne disoccupate over 45; emigrati trentini rimpatriati; lavoratori con disabilità psichica o fisica e soggetti in condizione di marginalità privi di ammortizzatori sociali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Evoluzione successiva:</b> tolti e poi aggiunti nuovamente i disoccupati emigrati trentini iscritti all'AIRE da almeno tre anni; aggiunte le donne segnalate quali vittime di violenza e le madri di famiglie monoparentali</li> <li>• <b>Adeguamenti nel tempo:</b> revisione delle soglie di età e dei requisiti di disoccupazione: disoccupazione &gt; 12 mesi con età &gt; 35 anni; successivamente &gt; 45 anni; poi &gt; 50 anni con disoccupazione &gt; 6 mesi; inclusi anche i disoccupati, con più di 25 anni segnalati dai servizi sociali o dai servizi sanitari o dall'Uepe</li> </ul>
Settori	<p>Abbellimento urbano e rurale; valorizzazione di beni culturali ed artistici anche mediante l'attività di salvaguardia, promozione, allestimento e custodia di mostre relative a prodotti, oggetti ed attrezzature del territorio nonché riordino e/o recupero e valorizzazione di testi e/o documenti di interesse storico o culturale; riordino di archivi e/o recupero di lavori arretrati di tipo tecnico o amministrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Evoluzione successiva:</b> Aggiunti i Servizi di custodia e vigilanza finalizzati alla migliore fruibilità degli impianti e attrezzature sportive, di centri sociali, educativi e/o culturali gestiti dalla Provincia e dagli enti locali</li> <li>• <b>Evoluzione successiva:</b> Aggiunto il Recupero di materiale e beni nell'ambito di attività afferenti alla "Rete provinciale del Riuso"</li> </ul>
Soggetti attuatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase iniziale:</b> Cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali, Azienda Speciale Consorziale di Trento-Sopramonte, Magnifica Comunità di Fiemme</li> <li>• <b>Fase intermedia:</b> Cooperative sociali di tipo B o di produzione lavoro, Azienda Speciale Consorziale di Trento-Sopramonte, Magnifica Comunità di Fiemme, ASIS, AMR.</li> <li>• <b>Fase attuale:</b> Solo cooperative sociali di tipo B</li> </ul>
Beneficiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase iniziale:</b> Comuni, Consorzi tra Comuni, Comunità di Valle, IPAB (poi A.P.S.P.)</li> <li>• <b>Fase intermedia:</b> Nel caso dei progetti relativi ai servizi domiciliari di durata pluriennale: Consorzi tra Comuni, Comunità o Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti.</li> <li>• <b>Fase attuale:</b> Comuni, Comuni convenzionati, Comunità, A.P.S.P. e Aziende speciali</li> </ul>

La verifica empirica delle ricadute dei due Interventi è stata condotta, nel Rapporto, a partire dall'analisi dei raggiungimenti dell'obiettivo più diretto: la creazione di opportunità occupazionali per persone svantaggiate e fragili. Il Rapporto utilizza i dati di monitoraggio dell'Agenzia del Lavoro per fotografare i numeri degli inserimenti lavorativi avvenuti nel triennio di applicazione dell'ultimo Documento e per valutare la capacità degli Interventi di attivare opportunità strutturate, continuità di impiego e percorsi differenziati di inclusione. Le persone beneficiarie di voucher si attestano, mediamente, oltre 280 all'anno, evidenziando una crescita rispetto al precedente periodo di attuazione delle politiche locali. Annualmente, nel triennio di osservazione, si sono attivate nell'Intervento tra gli 80 ed i 90 nuovi voucher. I lavori socialmente utili hanno, invece, garantito occupazione ad un numero di lavoratori leggermente decrescente nel tempo, ma comunque prossimo a ben 1.900 persone all'anno.

Le variazioni più significative si rilevano rispetto ad alcune voci di impatto occupazionale. Guardando all'Intervento 3.3.C, la ricaduta si concentra in modo evidente sul territorio di Trento, dove sono attivi oltre il 71% dei voucher annualmente coperti dall'Agenzia negli anni dal 2022 al 2024. Tale dato è spiegato dall'elevato numero di cooperative sociali attive in questo territorio e da una certa solidità dei rapporti tra queste e i servizi inviati locali, con cui si intercettano le persone da inserire e si strutturano i percorsi individualizzati. Nelle altre Comunità di Valle il ruolo degli inserimenti in Intervento 3.3.C appare, invece, più contenuto in valore assoluto e decrescente nel corso del periodo analizzato.

Le categorie di svantaggio cui appartengono i lavoratori inseriti con voucher vedono, in linea con il rinnovo degli obiettivi dell'Intervento, un aumento nell'ultimo periodo del numero di persone con dipendenze e di persone detenute. Permane, tuttavia, una marcata attenzione e capacità dell'Intervento a sostenere in modo prevalente l'inserimento di persone con disabilità psichica. Il processo di inclusione è, quindi, pienamente attivo e l'integrazione rivolta a categorie diverse di persone.

#### DISTRIBUZIONE DEGLI INSERIMENTI LAVORATIVI IN INTERVENTO 3.3.C NEL TERRITORIO (% NEL PERIODO 2021-24)

Sede di lavoro per Centro per l'impiego	2021	2022	2023	2024	
	%	%	%	v.a.	%
Cavalese	1,1	0,7	0,7	5	1,7
Cles	4,9	3,9	3,4	10	3,5
Mezzolombardo	3,0	2,1	2,1	4	1,4
Pergine/Borgo Valsugana	4,1	2,1	2,1	7	2,4
Riva	6,4	5,0	4,8	11	3,8
Rovereto	3,8	4,6	4,1	16	5,6
Tione	10,2	10,3	9,3	29	10,1
Trento	66,5	71,2	73,4	205	71,4
<b>Totale (valore assoluto)</b>	<b>266</b>	<b>281</b>	<b>290</b>	<b>287</b>	

L'Intervento 3.3.D ha, invece, registrato nell'ultimo triennio una lieve flessione numerica in comparazione con l'anno precedente, coerente, tuttavia, con una riduzione del numero degli iscritti nelle liste locali per il collocamento e, di conseguenza, indicativa di una sostanziale continuità di risposta ai bisogni lavorativi delle categorie di lavoratori deboli. La funzione sociale e di inclusione svolta dall'Intervento si è accentuata negli ultimi due anni, vedendo crescere in valore assoluto e in modo significativo il numero dei disoccupati iscritti agli elenchi di cui alla L.

68/1999. Il dato, da un lato, risponde anche, in tal caso, ad una crescita del numero di lavoratori richiedenti che presentano disagi rilevanti, ma, dall'altro, comporta nelle cooperative sociali ospitanti un necessario riadattamento dell'organizzazione del lavoro e un investimento ulteriore nella fase formativa.

La comparazione tra Intervento 3.3.C e 3.3.D, in termini di durata dei contratti applicati ai lavoratori inseriti (definita in modo prevalente nel Documento di politica attiva) e di esito occupazionale al termine delle azioni, conferma la differente relazione tra processi ed impatti che caratterizzano i due Interventi. L'Intervento 3.3.C si configura, in particolare, come strumento orientato a percorsi individualizzati, di medio-lungo periodo, fondati sull'inserimento in contesti organizzativi capaci di integrare lavoro, tutoraggio, formazione e accompagnamento sociale. Nel triennio di analisi la percentuale di lavoratori con voucher assunti dalle cooperative con **contratti a tempo indeterminato è stata prossima al 57,4%, registrando un livello massimo nel 2024 (63,8%)**. Anche tra le persone con contratto temporaneo giunte a conclusione del voucher, inoltre, le possibilità occupazionali sono state concrete: **la metà trova occupazione immediatamente al termine del voucher o entro tre mesi**. Si tratta di un dato dimostrativo del forte impatto occupazionale, sebbene ad un anno dall'uscita dall'Intervento 3.3.C una percentuale significativa dei lavoratori con contratto a termine (37%) risulta ancora non occupata (dato influenzato, comunque, da alcune tipologie di beneficiari dell'Intervento).

#### RAPPORTO FRA ISCRITTI NELLE LISTE E COINVOLTI NELL'INTERVENTO 3.3.D, IN TOTALE E PER CATEGORIA DI DESTINATARIO (VALORI ASSOLUTI E % NEL PERIODO 2021-24)

	Iscritti	Coinvolti	%
2021	3.158	2.111	67
2022	2.927	1.982	68
2023	2.899	1.923	66
2024*	2.870	1.838	64

\* Dato al 31/10/2024

Fonte: Dati Agenzia del Lavoro di Trento.

L'Intervento 3.3.D, pur caratterizzato per obiettivo da una maggiore transitorietà e da una funzione più immediata di riattivazione di soggetti difficilmente collocabili, continua nel triennio a dare, ad ogni modo, risposta ad un bacino di lavoratori che tende a necessitare di ripetuti interventi negli anni: **oltre il 66% dei lavoratori analizzati era presente in Intervento da più di due anni** e di questi molti erano inseriti da oltre quattro anni, ad indicare un'azione occupazionale che presenta tratti di continuità sebbene caratterizzata da contratti temporanei e stagionali intervallati da momenti di disoccupazione. Il fatto che i lavori socialmente utili qui contemplati siano realizzati da enti locali in modo abbastanza stabile nel tempo rispetto a tipologie di attività e luoghi di conduzione, sostiene ulteriormente questo carattere dell'indiretta continuità di una significativa percentuale di posizioni lavorative. In media, infatti, ogni anno i nuovi lavoratori inseriti in Intervento 3.3.D è stato prossimo alle 450 persone. Tra le persone, invece, uscite dall'Intervento, **quasi il 40% ha poi trovato un'ulteriore diversa occupazione**, con un impatto occupazionale di medio-lungo periodo abbastanza significativo anche per questa misura.

L'analisi suggerisce che gli effetti occupazionali degli Interventi non vadano interpretati soltanto in termini di accesso al lavoro, ma anche come riduzione della distanza dal mercato del

lavoro ordinario e rafforzamento delle competenze trasversali e specifiche di settore. Ciò appare coerente con la capacità degli Interventi e delle cooperative sociali ospitanti di offrire contesti di inserimento sufficientemente diversificati anche sotto il profilo dei settori di attività.

In questa funzione di generazione di occupazione e inclusione lavorativa è, pertanto, rimarcata la centralità del ruolo della cooperazione sociale, da un lato, e degli enti locali promotori dei progetti nell'ambito dei lavori socialmente utili, dall'altro. Tali stakeholder rappresentano al tempo stesso leve e beneficiari degli Interventi 3.3.C e 3.3.D.

**Le cooperative sociali trentine coinvolte nell'attuazione degli Interventi sono *key player* dell'inserimento lavorativo**, in grado di combinare dimensione produttiva, presa in carico dei lavoratori, accompagnamento individualizzato, supporto educativo e costruzione di relazioni con i servizi inianti e con l'Agenzia del Lavoro. L'analisi esplorativa di un campione esteso e rappresentativo di cooperative sociali mette in luce, nel Rapporto, alcuni tratti distintivi di queste organizzazioni: i) la concentrazione di sedi nella Valle dell'Adige, ma la capacità poi di avere braccia operative, comunque, in tutte le Comunità di Valle, seppur creando in alcuni territori rapporti esclusivi; ii) l'elevata dimensione economica media delle cooperative sociali di tipo B e plurime trentine, influenzata in modo talvolta significativo dalle relazioni economiche con le pubbliche amministrazioni (incidenza media dei ricavi da vendita ad enti pubblici sul totale pari al 51%), ma generata anche in settori di operatività eterogenei; iii) la connessa capacità di formare e professionalizzare i lavoratori in settori diversi, spesso tradizionali come la manutenzione del verde, ma anche nella ristorazione e nelle attività manifatturiere quali principali esempi; iv) l'attenzione riservata alla funzione d'inserimento lavorativo in termini quantitativi, considerando che il rapporto tra lavoratori svantaggiati ed ordinari supera significativamente il 30% di legge e si innalza in corso d'anno per il peso significativo dei lavoratori in LSU; v) l'attenzione anche alla qualità degli inserimenti lavorativi, garantita dal coinvolgimento di tutor, dalla strutturazione dei progetti individualizzati dei dipendenti e da una specializzazione interna.

Oltre a definire questi tratti, i dati sulle cooperative sociali portano ad osservare come i due Interventi rappresentino, per le analizzate, importanti fonti di collaborazione con l'Agenzia del Lavoro e gli enti locali appaltanti lavori di pubblica utilità. In corso d'anno, **i lavoratori in Intervento 3.3.D, inseriti nelle cooperative sociali trentine, rappresentano per le stesse il 64% del totale dei propri lavoratori svantaggiati** e le entrate pubbliche dell'anno sono, quindi, fortemente influenzate da appalti connessi alla loro occupazione. L'impegno delle cooperative è, pertanto, quello di offrire, ove possibile, continuità occupazionale e personalizzazione dei percorsi di inserimento. E, a conferma di ciò, va osservato come il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti senza misure locali nelle cooperative sociali sia significativo in termini assoluti, ma anche di incidenza percentuale sul totale degli inseriti a fine anno, dando evidenza del *core* dell'attività di inclusione lavorativa e sociale, ma altresì della generazione di occupazione stabile per lavoratori precedentemente usciti dalle misure. **Il contributo della cooperazione sociale emerge così non come mero supporto esecutivo agli Interventi, ma come componente strutturale del loro impatto occupazionale e sociale.** Proprio questa relazione stabile tra cooperative sociali e politiche occupazionali trentine costituisce uno degli elementi che spiegano la continuità dei percorsi e la possibilità di generare non solo occupazione, ma anche apprendimento, relazioni e inclusione.

Il Rapporto evidenzia, inoltre, come tale ruolo richieda alle cooperative una rilevante capacità organizzativa e gestionale, poiché l'inserimento di lavoratori deboli implica investimenti di tempo, coordinamento e professionalità che vanno oltre la normale gestione

produttiva e che costituiscono una componente decisiva della qualità dei percorsi attivati. Le risorse immesse nel sistema dalle politiche attive del lavoro promosse dall’Agenzia del Lavoro rappresentano, di conseguenza, una leva per l’innescò – sin dalle fasi di avvio delle politiche territoriali – di processi di specializzazione e crescita anche economico-impresoriale del sistema locale, fonte, a sua volta, di occupazione stabile e crescita professionale e personale. La collaborazione continuativa con l’Agenzia e con i servizi sociali territoriali rappresenta l’ulteriore leva continuativa della qualità degli inserimenti e su questo aspetto le cooperative sociali continuano a richiamare l’attenzione e il valore delle politiche territoriali, chiedendone in alcuni casi, anche il rinnovo e la rivalorizzazione nei Documenti e nei processi che caratterizzano le relazioni con l’Agenzia. Diviene così centrale, nelle politiche attive del lavoro, porre attenzione all’ecosistema locale generatosi attorno agli Interventi e alla centralità che in esso ricopre anche la cooperazione sociale, continuando a riconoscerle il ruolo non di mero soggetto esecutore, ma di partner stabile di un investimento territoriale di lungo periodo nell’inclusione lavorativa.

#### DISTRIBUZIONE DEI LAVORATORI SVANTAGGIATI E DEBOLI COMPLESSIVAMENTE PRESENTI NELLE COOPERATIVE SOCIALI NELL’ANNO 2023 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO (%)

Misura di copertura	Al 31/12	In corso d’anno
Intervento 3.3.D	29,9	64,2
Intervento 3.3.C	17,6	7,8
Altri lavoratori svantaggiati non inseriti su Interventi locali	28,7	12,8

Altrettanto centrale per l’Intervento 3.3.D è il ruolo ricoperto dagli enti locali. Essi definiscono i progetti e i lavori socialmente utili da realizzarsi nei territori attraverso l’impiego di lavoratori deboli e sono, quindi, gli **intermediari di ricadute territoriali dal valore economico, produttivo e sociale**. Il Rapporto rielabora i dati relativi ai progetti finanziati, ai territori coinvolti e agli enti locali beneficiari, al fine di valutare questi impatti. In questa prospettiva, l’Intervento 3.3.D non è letto soltanto come misura di inserimento lavorativo per soggetti deboli, ma altresì come strumento di realizzazione di servizi di utilità sociale e pubblica utilità, con effetti concreti sul territorio provinciale.

In termini strettamente produttivi, **ogni anno l’Intervento 3.3.D sostiene circa 340 progetti**, promossi prevalentemente da Comuni, ma anche da APSP e Comunità di Valle. La relativa stabilità del numero di progetti presentati e finanziati negli anni, della loro distribuzione territoriale e del numero di lavoratori svantaggiati inseriti, fa desumere una certa staticità dei lavori socialmente utili, che in parte è di certo spiegata da un’efficacia delle scelte pregresse, ma che potrebbe, al contempo, limitare l’attivazione di innovazioni e nuove professionalità nei territori. Inoltre – da quanto emerso anche da interviste realizzate agli enti locali e alle cooperative – la continuità di promozione degli stessi progetti nel tempo porta, forse, a soffrire, in alcuni territori, del mancato adattamento alle caratteristiche dell’offerta di lavoro locale, mentre in altri beneficia della generazione di relazioni pluriennali fiduciarie con le cooperative sociali locali.

Le differenze territoriali nella distribuzione dei progetti sono in effetti notevoli, sia dal punto di vista del numero dei progetti presentati sia delle risorse economiche stanziare. Esse non sembrano determinare, tuttavia, situazioni di iniquità, ma piuttosto parrebbe esservi in alcuni casi una proporzionale compensazione rispetto alla presenza di interventi diversi nei territori. La conduzione di interviste agli enti locali consente, inoltre, di riflettere sui punti di forza e sui profili di possibile miglioramento del processo e delle realizzazioni dell’Intervento. Tra i primi si

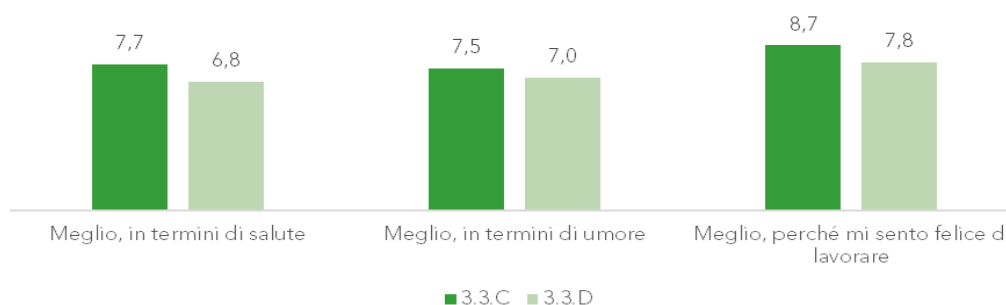
citano: il positivo partenariato con le cooperative sociali, la capacità di rispondere a bisogni territoriali differenziati e il riconoscimento del valore aggiunto generato per le persone inserite e per la collettività. Tra le criticità emergono alcune crescenti difficoltà nell'intercettazione dei profili professionali richiesti, il numero ridotto di personale interno agli enti dedicabile alla gestione dei progetti, ma anche la durata limitata delle attività.

L'analisi mette così in evidenza come l'Intervento 3.3.D abbia certamente un impatto occupazionale e produttivo rilevante nei territori e, soprattutto, in alcune Comunità di Valle, tra cui spiccano, non solo quelle dimensionalmente maggiori, ma anche Giudicarie, Valle di Non e Alta Valsugana e Bernstol. Esso unisce alla funzione lavorativa anche la risposta a bisogni collettivi locali, rafforzando il legame tra politiche del lavoro e sviluppo territoriale. Il valore dell'Intervento risiede, di conseguenza, anche nella sua capacità di rendere visibile il nesso tra inclusione lavorativa e produzione di beni collettivi, mostrando come politiche rivolte a soggetti fragili possano generare effetti positivi estesi e condivisi. In questo quadro, è importante continuare a rafforzare e rinnovare il partenariato tra enti locali e cooperative sociali, ma anche tra Agenzia del Lavoro ed enti, e tra le diverse politiche occupazionali, in un sistema di pianificazione che sostenga un'effettiva complementarità e porti a co-progettare nuove linee di sviluppo.

Nel percorso complesso di valutazione dell'impatto generato dagli Interventi 3.3.C e 3.3.D la ricerca non può che concludersi guardando alla capacità di rispondere ai bisogni delle persone deboli e svantaggiate. L'impatto sociale è qui analizzato in termini di miglioramento della condizione occupazionale e della crescita professionale dei destinatari, ma anche, e soprattutto, in termini di qualità della vita, soddisfazione, fiducia e possibilità di sviluppare prospettive di medio-lungo periodo. La ricerca ha visto la **somministrazione di questionari ad oltre 250 lavoratori inseriti negli Interventi** e ha permesso di quantificare anche le dimensioni qualitative e psicologiche del benessere individuale generato. Ne emerge una lettura dell'inclusione lavorativa generata da entrambe gli Interventi che conferma pienamente la relazione tra lavoro-ambiente di lavoro-sviluppo della persona-percezione della qualità di vita.

Guardando ai dati principali di questa indagine, è importante osservare come l'avvio delle esperienze lavorative abbia portato le persone inserite a migliorare la propria salute, il proprio umore, la propria felicità, portandole ad una lettura più positiva del presente, ma anche del proprio possibile futuro lavorativo e di vita. Nonostante differenze minori nelle percezioni degli occupati, coerenti con la diversa natura dei due Interventi e con la differente temporalità della relazione di lavoro, nel complesso entrambi affermano l'elevata soddisfazione per il lavoro svolto e per le relazioni con la cooperativa sociale ospitante.

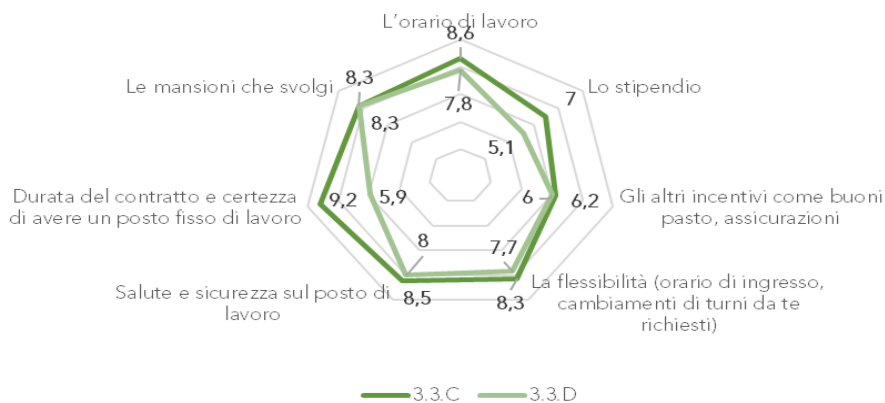
#### PERCEZIONI DI MIGLIORAMENTO NELLA SALUTE PSICO-FISICA DEI LAVORATORI INSERITI – MEDIA DEI PUNTEGGI ASSEGNATI SU UNA SCALA DA 1 A 10



Fonte: Indagine Euricse.

Il percorso di inserimento lavorativo è caratterizzato – anche nel vissuto dei lavoratori rispondenti – da processi inclusivi e attenti alla persona, da fasi di crescita e apprendimento e da buona qualità del contesto lavorativo. Il lavoro svolto “piace” (e lo esprime un voto medio di 8,2/10) e la soddisfazione per il lavoro aumenta quando la persona viene progressivamente riconosciuta nelle sue abilità e valorizzata, in un percorso di crescita delle responsabilità assegnate. Essere lavoratori a pieno titolo è, quindi, la percezione prevalente sul benessere individuale e sulle prospettive future. E tra le componenti rilevanti del lavoro è incluso il trattamento economico: rispetto allo stesso, emergono forse le percezioni più discrepanti tra inseriti in Intervento 3.3.C e 3.3.D, al pari comunque della necessità di poter apprendere competenze spendibili all'esterno. I dati confermano, in sintesi, la relazione positiva tra lavoro, autodeterminazione, costruzione di competenze e capitale sociale e la sussistenza di questa relazione tra componente occupazionale e inclusione sociale per i soggetti di entrambi gli Interventi. In modo rilevante per confermare il raggiungimento degli obiettivi delle due misure, i risultati portano ad affermare che l'inserimento lavorativo, quando è accompagnato da contesti organizzativi adeguati e da relazioni di supporto, può produrre effetti profondi non solo sul piano materiale, ma anche su quello identitario, relazionale e motivazionale.

#### VALUTAZIONI DEL RAPPORTO DI LAVORO – MEDIA DEI PUNTEGGI ASSEGNATI SU UNA SCALA DA 1 A 10



Fonte: Indagine EURICSE.


Le varie fasi di ricerca promosse e qui sinteticamente presentate nei loro risultati, grazie ad un approccio di metodi misti, hanno permesso di valutare con prospettive diverse ed integrate il valore economico, occupazionale e sociale prodotto dagli Interventi 3.3.C e 3.3.D. Essi hanno un ruolo stabile e rilevante nel sistema trentino delle politiche attive del lavoro e hanno saputo mantenere continuità nel tempo, adattarsi ai mutamenti del contesto normativo e socio-economico e generare risultati significativi sotto il profilo della capacità di risposta a persone che difficilmente troverebbero collocazione nel mercato del lavoro ordinario, della produzione di servizi di utilità collettiva e della generazione di benessere e autonomia per i lavoratori inseriti. La forza del modello risiede anche nella complementarità degli Interventi: il 3.3.C maggiormente orientato a percorsi di consolidamento, crescita e possibile stabilizzazione, il 3.3.D, più direttamente legato alla riattivazione, al recupero sociale e alla produzione di utilità pubblica per i territori. Proprio questa differenziazione funzionale, unita alla qualità del

coordinamento tra attori pubblici, cooperative sociali ed enti locali, rappresenta uno degli elementi più rilevanti del modello trentino analizzato dal Rapporto.

Dato questo panorama complessivo e questa lettura aggregata dei risultati e degli impatti generati, la ricerca ha cercato, tuttavia, di individuare se vi siano situazioni e condizioni che favoriscano gli impatti positivi sopra illustrati o dove, eventualmente, si possa ulteriormente operare con cambiamenti al fine di accrescere efficacia, efficienza ed impatti degli Interventi. Gli stakeholder istituzionali coinvolti negli Interventi (cooperative sociali e enti locali) hanno così condiviso la considerazione che vi sono alcuni elementi procedurali caratterizzati da una certa rigidità e da un approccio burocratico difficoltoso (dai tempi di attuazione e avvio dei servizi sui territori alle possibilità di cambiamenti contrattuali dei lavoratori) e che non sono ancora completamente risolti i rischi di sovrapposizione e concorrenza tra Intervento 3.3.D e Progettone, soprattutto alla luce del diverso trattamento economico offerto ai lavoratori nelle due azioni. Dal punto di vista dei lavoratori svantaggiati, vi è un'ovvia diversa percezione tra interventi occupazionali di lunga e di breve durata e di ricadute sul proprio potenziale di crescita professionale e valorizzazione, legati alla natura dei due Interventi, e, in generale, vi è una bassa soddisfazione per il salario che determina alcuni limiti nella possibilità di fare progetti di vita ed investimenti di medio-lungo periodo. Anche le ricadute territoriali si presentano come significativamente eterogenee e non correlate esclusivamente alle diverse dimensioni o caratteristiche dei territori o dell'offerta di lavoro, nonché alla rete di enti pubblici e privati e di personale negli stessi. **Un confronto attivo e partecipato con gli enti locali permetterebbe di verificare con maggior puntualità dove si possono attingere e replicare buone pratiche, al fine di portare in tutti territori opportunità e ricadute.** Si tratta, pertanto, di una serie di spunti di possibile intervento migliorativo, considerando l'innegabile e condivisa osservazione della rilevanza dei due Interventi per tutti i suoi stakeholder.

Il primo elemento è di contesto. Come illustrano i dati puntuali dei Centri per l'impiego sulle liste dei collocabili in **Intervento 3.3.D, il numero di lavoratori iscritti in lista è diminuito progressivamente negli ultimi anni** (variazione del quadriennio 2021/2024 prossima al -10%) ed è stata, comunque, equivalente anche la riduzione nel numero di inseriti nelle cooperative sociali. Nonostante il bacino risulti ancora sufficiente rispetto al potenziale occupazionale delle cooperative, da un lato, alcuni territori soffrono maggiormente la saturazione delle liste e, dall'altro, si rilevano variazioni anche nel target dei collocabili, con l'intercettazione, in percentuale, sempre più di lavoratori con disabilità rispetto alle altre categorie coinvolte nell'Intervento e ciò nonostante un'estensione dal 2021 al 2022 delle categorie dei possibili beneficiari alle persone segnalate dall'Ufficio esecuzione penale esterna. Rispetto, invece, all'**Intervento 3.3.C, il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti in cooperativa sociale con voucher è leggermente aumentato nel quadriennio** e ha visto una crescita proprio di detenuti e ammessi alle pene alternative, oltre che di soggetti con dipendenze, con riduzione di persone con disabilità fisica e sostanziale stabilità di persone con disabilità psichiche. Questi flussi portano a riflettere sulle **possibili interferenze tra categorie di beneficiari collocabili nell'uno e nell'altro Intervento** e il tema diviene ancora più sensibile, estendendo l'analisi ai soggetti collocati in Progettone. Intervenire su una **più chiara specializzazione delle varie misure occupazionali sui vari target di beneficiari può rappresentare un elemento ulteriormente migliorativo del sistema.**

Allo stato attuale, inoltre, va considerato che l'innalzarsi dei tassi di collocamento dei soggetti occupabili negli Interventi (soprattutto in alcuni territori), accompagnato da un



processo di selezione in cui le cooperative sociali hanno poca autonomia di scelta, può affievolire il processo di matching tra caratteristiche del lavoratore e richieste delle cooperative o può richiedere a queste ultime di impiegare più tempo lavoro dei tutor e risorse sul processo formativo iniziale. In risposta a questa situazione, che caratterizza parzialmente entrambi gli Interventi, i territori possono cercare di lavorare ad un ampliamento del bacino di persone di possibile inserimento, stimolando soprattutto l'emersione di nuove domande di collocamento, attraverso la sensibilizzazione pubblica e **lavorando sugli inoccupati più che sui disoccupati**, aggregando maggiormente l'offerta con il coinvolgimento in rete di cooperative sociali e servizi pubblici inianti in tutti i territori, eventualmente riflettendo sull'estensione ulteriore delle categorie coinvolgibili, o ancora, lasciando alle cooperative sociali un maggior potere nella ricerca e segnalazione di possibili lavoratori da inserire, allargando, pertanto, le modalità di intercettazione ed evitando che queste confluiscono in pochi soggetti controllori dei flussi.

Un ultimo pensiero che il processo valutativo porta a maturare è la continuità degli Interventi nel tempo e le sue ricadute. È cruciale come la solidità delle politiche abbia garantito la stabilità delle ricadute occupazionali, del benessere per i lavoratori, delle risorse economiche per le cooperative e delle produzioni per gli enti locali. Dall'altra, tuttavia, è forse rilevabile una certa eccessiva continuità progettuale che sta alla fonte degli Interventi 3.3.D, che vede gli enti locali e le cooperative assegnatarie dei Lavori Socialmente Utili continuare ad agire su stessi progetti, con caratteristiche molto simili negli anni, senza aver tempo di interrogarsi su possibili cambiamenti. In parte, tale situazione ha portato ad una crescita della specializzazione produttiva e della continuità erogativa di servizi nei territori. Guardando al futuro, tuttavia, e alla possibilità di crescita delle ricadute e degli impatti, è da riflettere su possibili azioni che sostengano negli enti locali la presenza di **risorse aggiuntive da dedicare alla progettazione** e che lavorino a livello di sistema per la **condivisione di idee, il coordinamento e la co-progettazione tra tutti gli attori**.

A partire dagli enti locali, il coordinamento tra Comuni, Comunità di Valle ed altri soggetti eleggibili, così come tra Uffici responsabili degli Interventi e del Progettone, pare uno strumento necessario ed efficace per studiare sinergie, rischi di conflitto e ambiti di intervento non coperti. Spostandosi ai servizi inianti, sono necessari il coinvolgimento e la piena attivazione in rete di tutti, non solo per intermediare l'offerta verso la domanda di lavoro nei territori, ma anche per far emergere l'offerta ancora non emersa – soprattutto in alcuni territori e di fronte ad alcuni elementi culturali che ancora avvolgono la disabilità – trasformando soggetti inattivi in potenziali nuovi lavoratori. Guardando, di conseguenza, alle cooperative sociali, ancora la co-progettazione può diventare leva di maggiori impatti laddove si condividano ancor più di oggi le possibilità di copertura e azione nei territori, si rafforzino con legami fiduciari, ma anche professionali, le relazioni e le progettazioni dei servizi socialmente utili nei territori e, infine, si condividano informazioni e bisogni con l'Agenzia del Lavoro, rimettendo al centro l'impatto individuale e la valutazione del progetto individuale. Ne consegue l'efficacia di prevedere **momenti di confronto strutturato** e periodico tra tutti gli attori interessati, che pongano al centro la cura della relazione e il confronto sui risultati intermedi individuali e collettivi, a sostegno di policy in cui tutte le parti possano riconoscersi come attivamente partecipi.