

**Interreg**



Cofinanziato  
dall'Unione europea  
Cofinancé par  
l'Union européenne



**Marittimo-IT FR-Maritime**

# *Economia sociale e inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili*

**IRIS RICERCHE**

REPORT GENNAIO 2026

## Indice

|                                                                                                                | Pag. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>CAPITOLO PRIMO</b>                                                                                          |      |
| 1. Introduzione: un perimetro elastico                                                                         | 2    |
| 1.1 La lunga marcia: il riconoscimento dell'economia sociale nel contesto europeo                              | 2    |
| 1.2 Il riconoscimento nel contesto italiano: tra il Codice del Terzo settore e il Piano per l'economia sociale | 6    |
| 1.3 L'economia sociale in UE: uno sguardo d'insieme                                                            | 11   |
| 1.4 L'economia sociale in Francia                                                                              | 13   |
| 1.5 L'economia sociale in Italia                                                                               | 15   |
| 1.6 L'economia sociale in Toscana                                                                              | 16   |
| <b>CAPITOLO SECONDO</b>                                                                                        |      |
| 2. Introduzione                                                                                                | 20   |
| 2.1 I lavoratori svantaggiati: una definizione in trasformazione                                               | 21   |
| 2.2 Una panoramica delle policy a livello UE                                                                   | 22   |
| 2.3 Evoluzione delle "politiche centrate sull'offerta" in chiave comparata                                     | 25   |
| 2.3.1 Il programma GOL e l'inclusione di persone con bisogni complessi: il Percorso 4                          | 29   |
| 2.3.2 L'eterogeneità territoriale delle policy: il primo rapporto di valutazione di GOL                        | 33   |
| 2.3.3 L'integrazione di Garanzia Giovani e GOL tra misure standardizzate e sperimentazioni territoriali        | 35   |
| 2.3.4 L'importanza della valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani                              | 37   |
| 2.3.5 Un modello di PAL: programmi di sostegno alla creazione di nuova impresa                                 | 38   |
| 2.4 Le "politiche centrate sulla domanda"                                                                      | 40   |
| 2.5 Le "politiche capability-oriented"                                                                         | 45   |
| <b>CAPITOLO TERZO</b>                                                                                          |      |
| Presentazione delle buone pratiche                                                                             | 51   |
| Raccolta di buone pratiche                                                                                     | 52   |
| <b>CONSIDERAZIONI DI SINTESI</b>                                                                               | 61   |
| Bibliografia                                                                                                   | 64   |

# CAPITOLO PRIMO

## Il framework di riferimento

### 1. Introduzione: un perimetro elastico

L'economia sociale è un fenomeno con radici storiche profonde, che contribuisce in modo significativo allo sviluppo economico e alla coesione sociale. Tuttavia, la natura composita e i confini mobili che la caratterizzano rendono complesso ricondurla a una definizione univoca. Questa indeterminatezza concettuale si riflette nella difficoltà di quantificare con precisione le organizzazioni che ne fanno parte, anche a causa della parziale sovrapposizione con ambiti contigui ma non pienamente coincidenti. Nel contesto europeo, inoltre, la multidimensionalità e l'elasticità del perimetro dell'economia sociale hanno favorito l'emergere di varie forme giuridiche, in base ai vari quadri normativi e alle caratteristiche dei modelli culturali.

Alla luce di ciò, in questo primo capitolo si proveranno a mettere in luce gli elementi fondamentali nel tentativo di costruire una rappresentazione che restituisca le tante sfumature del fenomeno, identificando le specificità dell'economia sociale rispetto ai concetti con cui si intreccia. A riguardo, si sottolinea che il quadro teorico di riferimento sintetizza i principali temi trattati dalla letteratura accademica e integra i report elaborati da istituzioni europee, istituti statistici, centri di ricerca e osservatori specializzati che, nei rispettivi contesti nazionali, rappresentano un punto di riferimento nell'analisi del fenomeno (COMMISSIONE EUROPEA – EISMEA, 2024; CIRIEC, 2006; EURICSE, 2022, 2023, 2024, 2025; UNIONCAMERE, 2024).

#### 1.1. La lunga marcia: il riconoscimento dell'economia sociale nel contesto europeo

L'economia sociale è sia un  
ambito socio-economico  
sia un concetto teorico

La difficoltà definitoria del fenomeno risiede primariamente nel fatto che l'economia sociale è sia un ambito socio-economico sia un concetto teorico.

Come ambito socio-economico, l'economia sociale affonda le proprie radici storiche nelle associazioni di mutuo aiuto dei lavoratori e nelle cooperative nate in seguito alla rivoluzione industriale del XIX secolo, con l'obiettivo di contrastare la povertà rurale o sostenere le piccole attività artigianali in ambito urbano. In Italia, le prime esperienze si configurano come società operaie di mutuo soccorso, cooperative di consumo e lavoro. Nel 1854 nacque a Torino la prima cooperativa di consumo, "Magazzino di Previdenza", su iniziativa di un gruppo di operai per contrastare l'aumento dei

## Marittimo-IT FR-Maritime

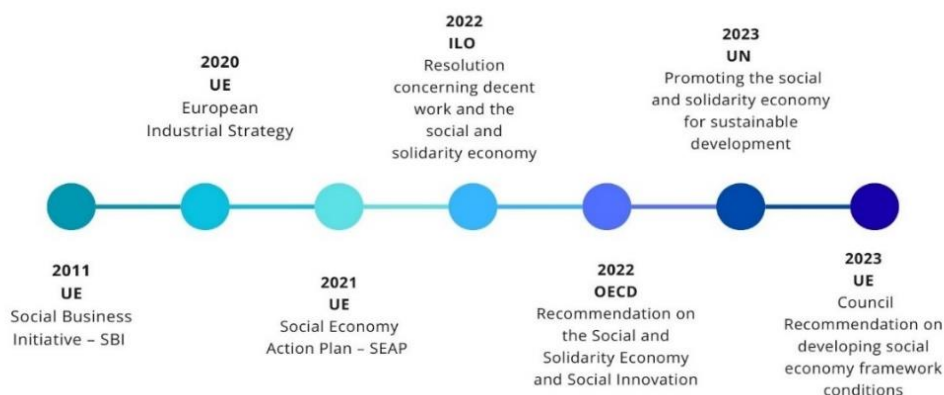
prezzi; seguì nel 1856 la prima cooperativa di lavoro, "Artistica Vetraria" di Savona (Ianes, 2013).

Come concetto, quello di economia sociale si è diffuso in Francia negli anni Settanta, quando cooperative, società di mutuo soccorso e associazioni si unirono per creare il *Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives* (CNLAMCA). Dal punto di vista della ricerca, è stato inizialmente analizzato dagli studiosi riuniti nella rete CIRIEC (Centro Internazionale di Ricerca e Informazione sull'Economia Pubblica, Sociale e Cooperativa) e diffuso attraverso la rivista *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (RECMA). Il concetto rimanda ai soggetti tradizionali dell'economia sociale (associazioni, cooperative, mutue e fondazioni) e a una varietà di altri tipi di organizzazioni emerse negli ultimi anni, come le imprese sociali (ILO 2019) che, perseguendo obiettivi di interesse generale e di utilità sociale, orientano la propria attività verso i propri membri e la comunità al fine di generare benessere collettivo (Bruni e Zamagni, 2009).

Da allora, il concetto ha iniziato a circolare ma ha acquisito una forte visibilità quando, a seguito delle crisi economiche degli anni Duemila, ha dimostrato una funzione anticiclica e una forte resilienza. In questo arco temporale, il concetto di economia sociale si è fatto strada sia nell'ambito di risoluzioni e raccomandazioni di istituzioni internazionali (ILO, 2022; OECD, 2022; UN, 2023) sia nelle policy di governi nazionali (Legge spagnola n.5/2011; Legge francese, n. 856/2024) e dell'Unione Europea (*Social Business Initiative – SBI* 2011; SEAP, 2021; Raccomandazione del Consiglio d'Europa, 2023).

In un importante contributo sul tema, Borzaga e Salvatori (2024) affermano che i recenti documenti di policy della Commissione contraddistinguono la "fase di riconoscimento" dell'economia sociale (Fig. 1).

Fig. 1 – L'evoluzione a livello internazionale e comunitaria



## Marittimo-IT FR-Maritime

In particolare, il Piano europeo per l'economia sociale – SEAP conferma il ruolo dell'economia sociale nel rilancio del processo di integrazione europea, in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali. A differenza dei precedenti documenti, il Piano prevede un ampio spettro di azioni nel periodo 2021-2030 e riconosce in modo articolato le differenze tra economia sociale e imprese tradizionali. Coerentemente, la Strategia industriale dell'UE (2020) ha introdotto un nuovo ecosistema denominato *Proximity and Social Economy*, che racchiude al suo interno le imprese sociali, le cooperative e le associazioni aventi come finalità la generazione di impatto sociale. Infine, la Raccomandazione del Consiglio sull'economia sociale (Raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro per l'economia sociale, 27 novembre 2023) va nella direzione di rafforzare questi programmi, invitando gli Stati membri a definire un quadro di riferimento a sostegno della progettazione e dell'attuazione di strategie nazionali per l'economia sociale.

Da un punto di vista analitico, per definire i contorni dell'economia sociale, il Piano europeo per l'economia sociale e la Raccomandazione del Consiglio sull'economia sociale propongono di incrociare requisiti e forme giuridiche. Per quanto riguarda i requisiti, l'economia sociale comprende entità private e autonome, che presentano le seguenti caratteristiche:

- l'interesse delle persone e le finalità sociali o ambientali prevalgono sul profitto;
- la maggior parte degli utili è reinvestita in attività di interesse collettivo o generale;
- la gestione è democratica o partecipativa.

Sul piano giuridico, in una prospettiva europea, rientrano nell'economia sociale cinque grandi categorie: cooperative, mutue, associazioni (incluse le organizzazioni non profit), fondazioni e imprese sociali. Le imprese sociali, pur avendo assunto in alcuni contesti la forma di società di capitali, restano parte dell'economia sociale solo se vincolate a perseguire l'interesse generale, limitare la distribuzione degli utili e adottare modelli di governance partecipativa. L'incrocio tra principi e forme giuridiche consente di delimitare un perimetro, che esclude imprese orientate al profitto anche se socialmente responsabili (come B-corp, società benefit, imprese a impatto).

Tuttavia, come mostra lo studio della Commissione europea (2024) per quanto le famiglie dell'economia sociale siano presenti in tutti i Paesi membri la loro identificazione formale e quantificazione è ostacolata dal diverso grado di riconoscimento nazionale e dalla differente formalizzazione giuridica.

### Box. 1 – Campi organizzativi contigui all'economia sociale

#### Impresa sociale

Nel dibattito internazionale non esiste una definizione univoca e universalmente condivisa di impresa sociale; il concetto è stato infatti declinato in modo differente nei diversi contesti istituzionali, culturali e giuridici. In ambito europeo si è tuttavia progressivamente affermata una convergenza definitoria attorno all'impostazione elaborata dalla rete EMES, che identifica l'impresa sociale attraverso tre dimensioni fondamentali: economico-imprenditoriale, sociale e di governance. Accanto a questa definizione "forte", il contributo riconosce l'esistenza di approcci più flessibili, sviluppatasi soprattutto in alcuni contesti extraeuropei, nei quali l'impresa sociale è stata regolata prevalentemente come impresa a vocazione sociale,

## Marittimo-IT FR-Maritime

piuttosto che come forma organizzativa distinta dal capitalismo tradizionale, come nel caso delle benefit corporation.

### Terzo settore

Nasce nei Paesi anglosassoni in riferimento a associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni non imprenditoriali. Nel tempo ha incluso cooperative, organizzazioni comunitarie, mutue, associazioni e gruppi di auto-aiuto. Non si fonda necessariamente su criteri di governance democratica e su una specifica funzione economica. Può includere organizzazioni molto eterogenee, anche prive di attività economica. Non sempre distingue chiaramente tra soggetti orientati all'interesse generale e soggetti con finalità prevalentemente associative o rappresentative.

### Settore non profit

Si sviluppa negli Stati Uniti. È definito attraverso criteri standardizzati: natura privata, autonomia di governo, divieto di distribuzione degli utili, partecipazione volontaria. Il non profit *distributing constraint* è l'elemento decisivo, vale a dire: le organizzazioni possono generare surplus ma non possono distribuirlo a proprietari o amministratori. Ha avuto un forte impatto sulle classificazioni internazionali (ONU). Riflette una realtà in cui le fondazioni sono dominanti mentre le cooperative e le mutue sono marginali.

Fonte: Galera e Chiomento, 2023

Le leggi sull'economia sociale introdotte in Spagna, Francia e Polonia testimoniano questa eterogeneità, proponendo una definizione che non coincide pienamente con quella adottata a livello comunitario (Unioncamere, 2024). In generale, le principali differenze riguardano:

- il peso attribuito alle forme giuridiche rispetto alle caratteristiche sostanziali;
- il ruolo dell'attività imprenditoriale, talvolta considerata requisito necessario;
- la presenza o assenza di criteri qualificanti comuni.

Nello specifico, nella legge spagnola (n. 5/2011), la prima ad essere elaborata nel contesto UE, l'attività imprenditoriale è un requisito essenziale: alcune forme giuridiche sono enti dell'economia sociale "per definizione" (cooperative, mutue, associazioni, fondazioni), purché svolgano attività d'impresa. Possono rientrare anche altri enti che rispettano specifici principi guida (primato delle persone, indipendenza dal pubblico).

Anche in Francia (n. 2014-856), lo status di ente dell'economia sociale è riservato agli enti che svolgono attività d'impresa. Nello specifico, la legge attribuisce automaticamente lo status di ente dell'economia sociale a determinate forme giuridiche: associazioni, fondazioni, cooperative e mutue. Come nel caso spagnolo, la normativa, però, consente anche ad altri enti, incluse le società commerciali, di accedere allo status se rispettano determinati requisiti. L'economia sociale è concepita come prerequisito per accedere alla qualifica di Impresa solidale di utilità sociale (ESUS).

La normativa polacca, invece, adotta un approccio diverso e più flessibile rispetto alle leggi precedenti, ricomprendendo nell'economia sociale anche enti non imprenditoriali, in linea con l'impostazione comunitaria più recente. La legislazione definisce l'economia sociale a partire dall'attività svolta a beneficio della comunità, non da principi astratti. Include enti molto diversi: cooperative sociali e di lavoro, ONG, organizzazioni di pubblica utilità, società senza scopo di lucro.

## Marittimo-IT FR-Maritime

### 1.2 Il riconoscimento nel contesto italiano: tra il Codice del Terzo settore e il Piano per l'economia sociale

In Italia, il Terzo settore di fatto può essere considerato un sottoinsieme della categoria più inclusiva di economia sociale definita a livello comunitario che, a fine 2025, è stata recepita a livello nazionale. Si proverà sinteticamente a mettere a fuoco i confini di questi campi organizzativi, partendo da una breve ricostruzione dell'evoluzione legislativa.

Dal punto di vista normativo, il percorso di istituzionalizzazione del Terzo settore si è sviluppato in modo frammentato fino agli anni Duemila, attraverso una serie di leggi settoriali, in particolare: la legge n. 266/1991 sul volontariato, la legge n. 81/1991 sulle cooperative sociali e la legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale. Questa stratificazione normativa riflette la pluralità delle forme organizzative ma produce anche una forte disomogeneità regolativa. Una svolta decisiva si realizza con la Riforma del Terzo settore, culminata nell'approvazione del Codice del Terzo settore (D. Lgs. 117/2017), che introduce un quadro unitario di riferimento e ridefinisce il perimetro degli Enti del Terzo settore (ETS). Il Codice riconosce esplicitamente il ruolo del Terzo settore nella produzione di interesse generale, rafforza i principi di trasparenza e *accountability* e istituisce il Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS), operativo dal 2021.

Nello specifico, con la riforma la qualifica di "impresa sociale" viene riservata agli enti privati che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Alla luce di ciò, tutte le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono automaticamente la qualifica (fig. 2) mentre altre forme di cooperazione, per esempio le cooperative di comunità, possono essere incluse nel perimetro del Terzo settore solo se in possesso della qualifica di impresa sociale. L'economia sociale così come definita a livello comunitario è, quindi, una categoria più ampia che potenzialmente comprende, oltre agli enti del Terzo settore, anche le associazioni e le fondazioni non iscritte al RUNTS (in particolar modo le diverse decine di migliaia di associazioni sportive dilettantistiche di cui al d.lgs. 36/2021) e le cooperative (anche se non sociali ex l.381/1991 e anche se non munite della qualifica di impresa sociale ex d.lgs. 112/2017).

Fig. 2 – Qualifica e attività delle imprese sociali

| Chi?                                                                                                                                                                                           | Cosa?                                                                                                                 | Come?                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• è una qualifica giuridica che può essere ottenuta da società, associazioni, fondazioni;</li> <li>• è automatica per le cooperative sociali</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• attività d'impresa di interesse generale o inserimenti lavorativi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• può fare utili ma questi devono essere reinvestiti nell'organizzazione</li> </ul> |

## Marittimo-IT FR-Maritime

Il Terzo settore è riconducibile a competenze statali e regionali. Più nel dettaglio, alle Regioni è riconosciuto uno spazio di intervento integrativo e promozionale (sentenza n. 185/2018 e della n. 131/2020). In questo scenario, la Regione Toscana (Box. 2) ha rappresentato un laboratorio di sperimentazione giuridica (Gori, 2022), essendo stata la prima ad adottare una legge organica di sostegno e promozione del Terzo settore (L.R. n. 65/2020).

L'asse portante della strategia promozionale toscana, che diventerà il cuore delle successive politiche regionali, è lo strumento dell'**amministrazione condivisa** (art. 55 del Codice del Terzo settore). Un modello di azione in cui la Pubblica amministrazione e gli Enti del Terzo settore (ETS) collaborano fin dall'inizio per individuare i bisogni collettivi e realizzare interventi di interesse generale. Come sottolineano Calugi e Pozzoli (2025) la PA condivide la funzione amministrativa e, attraverso la co-programmazione e la co-progettazione, collabora su un piano paritario con gli attori non profit (Sacchetti e Salvatori, 2023).

### Box. 2 – La prima legge sul Terzo settore: la normativa della Regione Toscana

La Regione Toscana ha rappresentato, nel panorama nazionale, il primo e più significativo esempio di legislazione regionale organica sul Terzo settore successiva alla riforma del 2017. La legge regionale n. 65/2020 rappresenta una risposta alle incertezze interpretative emerse nella fase iniziale di attuazione del Codice del Terzo settore, in particolare sul terreno dei rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore e sull'amministrazione condivisa (Gori, 2022; De Ambrogio e Marocchi, 2023). Uno degli elementi qualificanti del modello toscano è la perimetrazione dei soggetti coinvolti, in particolare la legge non si limita agli enti del Terzo settore in senso stretto ma adotta una visione più ampia del pluralismo sociale regionale. Altro aspetto qualificante è la centralità attribuita all'amministrazione condivisa. In questa prospettiva, la legge regionale disciplina in modo puntuale i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione, anticipando e rafforzando indicazioni che saranno successivamente precisate a livello statale. In attuazione della normativa, la Regione ha investito in percorsi di formazione, seminari territoriali e momenti di confronto tra amministrazioni e Terzo settore. In questa direzione, l'ente regionale ha sottoscritto un Protocollo d'Intesa in partenariato con Anci Toscana, Forum del Terzo settore della Toscana e Cescvot che ha istituito un **Tavolo permanente per la promozione della cultura e della pratica dell'amministrazione condivisa**. Inoltre, ha avviato una collaborazione con la Scuola Superiore Sant'Anna per la realizzazione del **Sussidiario dell'Amministrazione condivisa**. Uno strumento operativo che fornisce indicazioni metodologiche, modelli procedurali e criteri applicativi per rendere effettiva e uniforme l'attivazione dei processi di co-programmazione e co-progettazione (Osservatorio Sociale Regionale, 2025).

È nel quadro descritto che, a fine 2025, nel contesto italiano viene approvato il *Piano nazionale per l'Economia Sociale* (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 17 ottobre 2025) in attuazione della raccomandazione europea (C/2023/1344) e a consolidamento della riforma del Terzo settore sia nella parte attuativa sia operativa (Salvatori e Guerini, 2025). In coerenza con la definizione adottata a livello europeo, il Piano delimita con chiarezza i confini giuridici dell'economia sociale nel contesto nazionale, ricomprendendo tra le forme organizzative le cooperative, le mutue, gli enti del Terzo settore (ETS) e anche gli enti religiosi, le fondazioni filantropiche, gli enti sportivi dilettantistici. Ne risultano escluse le imprese socialmente responsabili e le società benefit, poiché perseguono, seppur non in modo esclusivo, lo scopo di lucro e non godono di un riconoscimento costituzionale analogo

## Marittimo-IT FR-Maritime

(Bernardoni, 2025). Questa impostazione è coerente anche con la recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 116/2025 della Corte costituzionale), che distingue nettamente l'economia sociale e cooperativa dalle forme di impresa a vocazione sociale di matrice lucrativa, quali le società benefit. In concreto il Piano d'azione nazionale, che si articola in 136 paragrafi, si propone di costruire le condizioni abilitanti per l'economia sociale, ampliare opportunità di accesso a finanza, competenze e filiere, rafforzare il riconoscimento nelle amministrazioni pubbliche e nella società.

Il Piano prevede un modello di governance multilivello all'interno del quale i Comuni e le Regioni declinano la strategia a livello territoriale. Lo strumento dell'*amministrazione condivisa* si conferma fondamentale quale innovazione sociale che genera cambiamenti nella programmazione e nella gestione pubblica delle risorse finanziarie (impatto economico-sociale).

Oltre all'amministrazione condivisa, il Piano incentiva l'uso del *public procurement*. Ciò è in linea con quanto realizzato a livello sovranazionale: negli ultimi decenni, infatti, l'Unione Europea ha dedicato grande attenzione al tema degli appalti pubblici guidati da criteri di responsabilità sociale, portando la Commissione Europea ad adottare, nel 2017, la comunicazione *Making Public Procurement work in and for Europe*.

Secondo le stime  
dell'Unione Europea ogni  
anno  
oltre 250.000 autorità  
pubbliche spendono circa  
il 14% del PIL dell'UE.  
In Italia gli acquisti delle  
PA sono pari all' 11% del  
PIL

Anche se il Piano italiano non specifica che uno degli obiettivi sociali da perseguire con la domanda pubblica è l'inclusione lavorativa delle persone svantaggiate ciò risulta coerente con l'orientamento della Commissione europea e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia. La Corte, in varie occasioni, ha chiarito la legittimità degli appalti riservati a operatori economici il cui scopo principale è l'integrazione lavorativa di persone svantaggiate. In Italia, tale impostazione è stata recepita nell'art. 61 del D. Lgs. 36/2023, che conferma la possibilità per le stazioni appaltanti di riservare procedure o fasi

di esecuzione a cooperative sociali, imprese sociali e operatori analoghi. Inoltre, è in questa cornice normativa che si è inserita la Legge regionale dell'Umbria (n. 2/2024): la normativa ha trasformato un indirizzo di policy in un vincolo strutturale di programmazione degli appalti (Ferrucci e Bernardoni, 2024). Nello specifico, la legge regionale impone percentuali obbligatorie di appalti pubblici da riservare a operatori che impiegano almeno una certa quota di persone disabili o svantaggiate (L.R. 2/2024, con riserve vincolanti pari al 20 % dei procedimenti di gara e soglie occupazionali al 30 %). La normativa introduce così un meccanismo competitivo orientato all'inclusione, che utilizza la domanda pubblica per incentivare le imprese – profit e non profit – a investire nell'occupazione di persone svantaggiate.

Nel panorama nazionale, si ritrovano altre esperienze territoriali di *public procurement* usate quale leva per sostenere economia sociale, innovazione sociale e inclusione lavorativa. In questa ottica, il *procurement* diventa uno degli strumenti possibili dentro una strategia più

**Marittimo-IT FR-Maritime**

ampia, che include co-programmazione, co-progettazione e partenariati pubblico-privato sociali (Box. 3).

**Box. 3 – Esperienze territoriali di public procurement**

È significativo il caso dell'**Emilia-Romagna** che nel 2016 (Delibera della Giunta regionale del 27 giugno 2016 n. 969) ha adottato le Linee guida regionali sull'affidamento di servizi alle cooperative sociali. Il documento di indirizzo aiuta le PA a usare correttamente gli strumenti (convenzioni, criteri, impostazione capitolati) e a valorizzare l'inserimento lavorativo. Nel 2024 è stato costituito l'Osservatorio Paritetico Regionale su appalti e accreditamenti territoriali che monitora l'applicazione del contratto delle cooperative sociali per scongiurare appalti basati sul criterio del massimo ribasso e sulla riduzione del costo del lavoro. In questa cornice, ANCI Emilia-Romagna è stata la prima in Italia a dotarsi di un delegato politico al Terzo settore e ha promosso una mappatura dei rapporti tra comuni ed enti del Terzo settore con deleghe specifiche, regolamenti e uffici dedicati. Il Piano della Città Metropolitana di Bologna connette contratti pubblici, innovazione sociale ed economia sociale, rappresentando un modello metodologico replicabile ([www.pandorarivista.it](http://www.pandorarivista.it)).

Altra esperienza di interesse a livello comunale è quella di **Firenze**, un caso significativo nell'integrazione del *social procurement* all'interno della propria attività contrattuale. Il Regolamento generale per l'attività contrattuale contiene articoli specifici dedicati alle clausole ambientali e sociali (Art. 15) e alle convenzioni con cooperative sociali di tipo B (Art. 16) delineando un approccio sistematico e multi-strumento. Il modello fiorentino si articola su tre livelli:

- clausole sociali negli appalti che attribuiscono punteggi specifici ai concorrenti che presentano soluzioni orientate a esigenze sociali e alla continuità occupazionale Comune;
- convenzioni dirette con cooperative sociali di tipo B fino a 100.000 euro, finalizzate a creare opportunità di lavoro per persone svantaggiate Comune;
- appalti riservati sotto soglia comunitaria alle sole cooperative di tipo B.

Infine, il caso del **Comune di Torino** in cui il *social procurement* è stato portato avanti come politica di innovazione. Nel capoluogo piemontese oltre 370 aziende e istituzioni pubbliche e private promuovono l'ecosistema locale per l'economia sociale, riunite attorno al brand collettivo Torino Social Impact. Nell'ambito di Torino Social Impact, nel 2025, è stato sviluppato Buy Social Torino: strumento per rispondere alle domande degli imprenditori che vogliono avvicinarsi al social procurement. Il portale oggi conta 123 imprese fornitrici aderenti, che includono cooperative e imprese sociali, società benefit e startup innovative a vocazione sociale, attive principalmente nei settori dell'economia circolare. La piattaforma permette di filtrare i fornitori in base al servizio o prodotto offerto, al tipo di impresa e alla missione sociale prevalente.

Infine, il Piano dedica un capitolo alla valorizzazione del ruolo dell'economia sociale nelle politiche attive del lavoro. Innanzitutto, con un maggiore impegno in termini di formazione, riqualificazione, inserimento e apprendistato, con particolare attenzione alle categorie fragili. In secondo luogo, mediante iniziative sul fronte dei *workers buyout*, soprattutto attraverso sgravi fiscali.

Più in generale, dal Piano emerge il bisogno di aggiornare gli strumenti per l'inserimento dei lavoratori svantaggiati (Salvatori, 2025). In quest'ambito le cooperative di inserimento lavorativo sono indubbiamente degli attori centrali: attualmente, nelle cooperative sociali di tipo B sono occupati 35.000 lavoratori svantaggiati ai sensi della L 381/1991 e almeno altre

## Marittimo-IT FR-Maritime

15.000 persone fragili che non rientrano nelle categorie previste dalla L. 381/1991 (Bernardoni, 2025). A livello internazionale, le imprese di inserimento lavorativo sono comunemente definite *WISE (Work Integration Social Enterprises)*. Tali organizzazioni, che assumono forme giuridiche differenti nei vari Paesi europei, rappresentano una realtà consolidata con centinaia di migliaia di persone svantaggiate, come emerge dalla mappatura realizzata nell'ambito del Progetto B-Wise del 2023 (Box. 4).

### Box. 4 – Le WISE nel contesto europeo

Nella loro ricognizione sul fenomeno, Galera e Tallarini (2023) operano una definizione operativa delle WISE, capace di riconoscerle al di là delle forme nazionali. Nel dettaglio, definiscono una WISE un'organizzazione che:

- 1) svolge attività finalizzate esplicitamente all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- 2) la maggior parte delle entrate deriva dalla vendita di beni e servizi sul mercato;
- 3) i lavoratori svantaggiati sono nella loro maggioranza regolarmente assunti e retribuiti secondo contratti collettivi.

Questa definizione permette di distinguere le WISE da altre realtà certamente meritorie ma diverse: i laboratori protetti, gli enti di formazione professionale, le agenzie di intermediazione, le imprese che inseriscono occasionalmente qualche persona fragile per responsabilità sociale generica.

Nell'apparente uniformità del fenomeno europeo si nasconde in realtà una ricca articolazione di modelli operativi. La ricerca comparativa condotta nell'ambito del progetto B-WISE ha permesso a Marocchi (2023) di identificare tre idealtipi:

- le **WISE produttive** rappresentano il modello più diffuso e sono quelle che più si avvicinano all'immagine dell'impresa dinamica e competitiva. Queste organizzazioni traggono la loro sostenibilità "esclusivamente o quasi dalla vendita di beni e servizi sul mercato", raggiungono spesso dimensioni economiche rilevanti con fatturati di milioni di euro, effettuano investimenti significativi in macchinari e tecnologie, e impiegano regolarmente centinaia di lavoratori di cui una quota rilevante sono persone svantaggiate. La loro cultura d'impresa è fortemente orientata all'autonomia economica del lavoratore. Questo è il modello che ha caratterizzato lo sviluppo delle cooperative sociali italiane e che oggi rappresenta la forma prevalente in Europa;
- le **WISE sociali** nascono, invece, all'interno di organizzazioni che mirano a realizzare un complesso di interventi diversi legati in senso lato all'area del welfare e che decidono di integrare il proprio intervento sociale con opportunità lavorative. In questo caso l'attività produttiva è parte di un progetto più ampio che può comprendere assistenza psicologica, supporto abitativo, interventi educativi, presa in carico del nucleo familiare. Queste WISE operano spesso in contesti relativamente protetti come laboratori artigianali o agricoli, oppure scelgono deliberatamente attività a contatto con il pubblico come negozi o caffetterie per il loro "valore 'politico'" nella lotta ai pregiudizi, offrendo "una dimostrazione concreta alla cittadinanza che anche le persone generalmente considerate incapaci di lavorare possano invece realizzare prodotti di qualità" (Marocchi, 2023). I lavoratori rimangono generalmente in modo permanente in queste organizzazioni, che diventano per loro non solo un luogo di lavoro ma un ambiente di vita che supporta la loro integrazione sociale complessiva;
- infine, le **WISE formative** rappresentano un modello meno diffuso ma interessante. La loro peculiarità sta nella combinazione strutturata di formazione certificata e esperienza produttiva, con l'obiettivo esplicito di configurarsi come trampolino verso il mercato del lavoro tradizionale. I percorsi sono necessariamente brevi, nell'ordine di mesi o al massimo di pochi anni, e culminano in attività di job placement che sfruttano le relazioni che queste organizzazioni hanno costruito nel tempo con le imprese del territorio.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Questi tre modelli non sono compartimenti stagni: molte WISE mostrano, infatti, caratteristiche di più modelli e organizzazioni nate con un certo profilo possono evolvere nel tempo verso configurazioni diverse.

Inoltre, la ricerca europea condotta nell'ambito del Progetto BWISE mostra che dove esistono politiche di supporto all'inserimento lavorativo, i numeri sugli inserimenti lavorativi sono ragguardevoli. Come documentano Galera e Tallarini (2023), in Paesi come Austria, Belgio, Paesi Bassi, Francia e Spagna, le WISE ricevono sostegni pubblici che rappresentano dal 20 al 50%, del loro fatturato. Questo sostegno assume forme diverse: contributi diretti per l'assunzione di persone svantaggiate, riduzione del costo del lavoro non solo per i lavoratori fragili ma anche per il personale che li supporta, remunerazione esplicita delle funzioni formative e sociali, benefici fiscali significativi, accesso privilegiato agli appalti pubblici. I risultati sono evidenti in termini di posti di lavoro, elevati fatturati aziendali, investimenti consistenti anche a livello tecnologico, team di alta qualità, remunerazione dei lavoratori. I risultati sono, invece, limitati in Paesi dove il sostegno pubblico è minimo o del tutto assente (come Bulgaria, Croazia, Grecia, Lettonia, Romania e Slovenia).

Per quanto riguarda l'Italia, che ha svolto un ruolo pionieristico nell'ambito dell'inserimento lavorativo soprattutto attraverso le cooperative di tipo B, oggi si colloca in una posizione intermedia nel confronto europeo. Alcuni studiosi leggono questa situazione alla luce di un sostegno non adeguato delle politiche pubbliche (Borzaga e Marocchi, 2022; Marocchi, 2025) che è andato di pari passo con un mancato riconoscimento da parte degli attori pubblici della funzione sociale svolta dalle WISE. In questa prospettiva viene interpretato lo scarso ricorso delle PA a favore degli affidamenti riservati in favore di gare al massimo ribasso, il mancato coinvolgimento nelle politiche attive del lavoro e di inclusione (per es. Garanzia Giovani e le misure di contrasto alla povertà).

### 1.3 L'economia sociale in UE: uno sguardo d'insieme

L'economia sociale costituisce una realtà importante nel contesto europeo, come viene messo in evidenza da un recente studio della Commissione Europea *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy* (Euricse - Ciriec International - Spatial Foresight, 2024). Il rapporto offre un quadro aggiornato e dettagliato delle caratteristiche e dimensioni complessive dell'economia sociale nei 27 Paesi membri dell'UE. Qui di seguito si descriveranno sinteticamente i principali elementi relativi alla struttura dell'economia sociale.

**4,3 milioni**  
le organizzazioni. Le  
associazioni sono la  
componente  
maggioritaria seguite  
dalle cooperative  
**6,3%**  
la popolazione occupata  
**53 milioni**  
i volontari

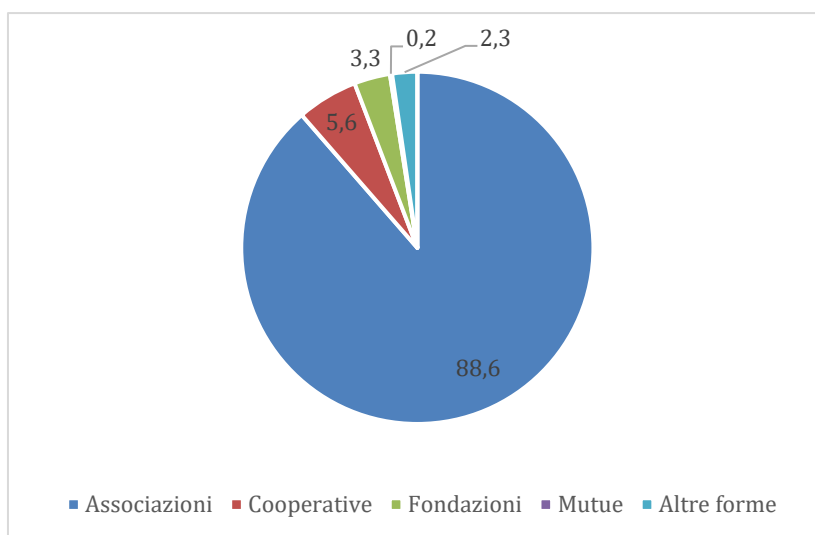
Nel 2023 si registravano circa 4,3 milioni di organizzazioni con oltre 11,5 milioni di persone occupate, il 6,3% della popolazione occupata nell'UE. In particolare, gli Stati membri con i numeri più alti sono: Germania (3,4 milioni di lavoratori), Francia (quasi 2,6 milioni), Italia (oltre 1,5 milioni) e Spagna (quasi 1,4 milioni); a seguire, Belgio (oltre 592.000), Polonia (circa 250.000) e Portogallo (quasi 245.000). Il fatturato stimato è di oltre 912 miliardi di euro e i volontari attivi sono circa 53 milioni.

In merito alla forma giuridica (Fig. 4), le associazioni sono la componente maggioritaria, seguite da cooperative, fondazioni e mutue. Accanto a queste quattro categorie principali vi sono forme organizzative che riflettono specifici quadri normativi e caratteristiche dei modelli

## Marittimo-IT FR-Maritime

culturali nazionali (2.3%), a titolo esemplificativo: in Spagna, le corporazioni di pescatori e le società agrarie di trasformazione; in Portogallo, gli enti ecclesiastici, come Santas Casas da Misericórdia. I dati disponibili non consentono di quantificare con precisione le "imprese sociali", perché sono trasversali alle varie forme giuridiche diverse (si stima siano circa 247 mila).

Fig. 4 – La forma giuridica delle organizzazioni dell'economia sociale (valori percentuali)



Fonte: Commissione Europea, 2024

Dal rapporto emerge che le organizzazioni dell'economia sociale sono presenti in quasi tutti i settori, ma si concentrano per forma giuridica soprattutto in alcuni ambiti. Le cooperative sono preponderanti nei settori produttivi (Agricoltura e agro-alimentare; Commercio e distribuzione; Costruzioni) mentre le associazioni si concentrano nei settori prevalenti del Welfare – Istruzione, Sanità e Assistenza sociale – e nelle Attività artistiche, sportive e di intrattenimento; nel settore dei Servizi finanziari e assicurativi, vi è un numero inferiore di organizzazioni (cooperative di credito, mutue, assicurazioni) che però hanno un peso economico elevato. Almeno 3,3 milioni di persone sono impiegate nel settore della Sanità e dell'assistenza sociale, 702.000 nell'Istruzione e 622.000 nel settore delle Arti, cultura e intrattenimento.

**3,3 milioni**  
sono le persone  
impiegate nel settore  
della sanità e  
dell'assistenza sociale

**702.000**  
nell'istruzione

**622.000**  
nel settore artistico-  
culturale

## 1.4 L'economia sociale in Francia

L'economia sociale e solidale (ESS) rappresenta una componente rilevante del sistema economico francese, tra le più sviluppate a livello europeo (si stima il 10% del PIL), che è

## Marittimo-IT FR-Maritime

riconosciuta a livello normativo (n. 2014-856). I dati nazionali prodotti dall'*Observatoire national de l'ESS* (2024) e dal Ministero dell'Economia francese (INSEE) confermano sostanzialmente la fotografia scattata dal report della Commissione europea (2024).

2,6 milioni  
di occupati  
14%  
dell'occupazione privata  
10%  
dell'occupazione totale

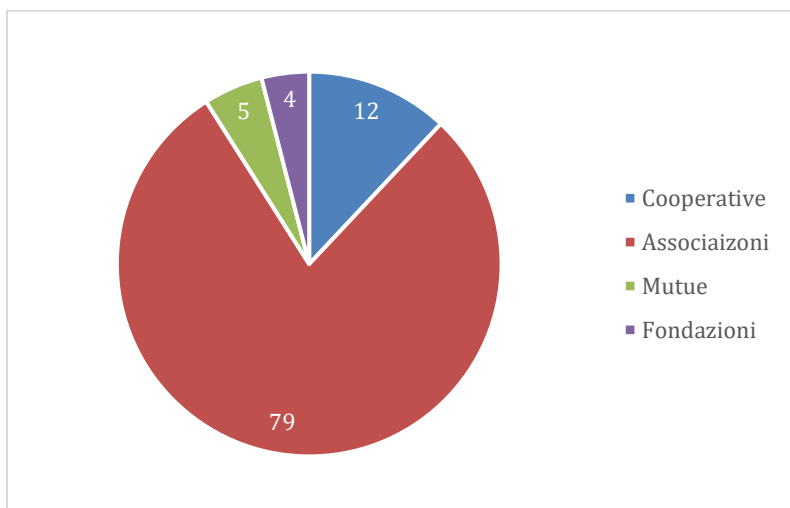
Il settore conta circa 2,6 milioni di occupati, pari a circa il 14% dell'occupazione privata e a circa il 10% dell'occupazione totale. Nel biennio 2023-2024, il tasso di crescita dell'occupazione su base annua è stato superiore a quello del settore privato (+1,4% nel primo semestre 2024 rispetto a <1% privato).

Dal punto di vista organizzativo, l'ESS francese è caratterizzata da una netta prevalenza delle associazioni, che costituiscono la forma giuridica dominante sia in termini quantitativi sia occupazionali (Fig. 5). Seguono: le cooperative, le mutue presenti soprattutto nel settore assicurativo e sanitario e, infine, le fondazioni, principalmente concentrate nei settori sanitario e sociale. Le imprese sociali con certificazione ESUS (*Entreprises Solidaires d'Utilité Sociale*) sono circa 2.000 (1,3%). Il riconoscimento di ESUS consente di: accedere a strumenti di finanza dedicata; rafforzare la riconoscibilità delle imprese a finalità sociale. Le imprese sociali francesi operano spesso come associazioni imprenditoriali o cooperative di interesse collettivo (SCIC) e possono raggiungere dimensioni significative.

Sul piano settoriale, le organizzazioni dell'economia sociale francese sono attive prevalentemente nei servizi alla persona, in particolare nell'assistenza sociale, sanità, educazione, cultura e sport, nonché in ambiti specifici come la finanza mutualistica e l'agricoltura. Più nel dettaglio, le associazioni si concentrano nei settori tradizionali del welfare – istruzione e sanità e assistenza sociale; le cooperative sono, invece, presenti in modo più uniforme nelle attività manifatturiere, nel settore agricolo e agro-industriale e nel comparto commerciale. In generale, l'economia sociale francese è storicamente integrata nel welfare. Molti servizi pubblici sono erogati da enti dell'economia sociale in regime di convenzione o delega. Lo Stato riconosce l'economia sociale come: attore economico; partner strutturale delle politiche pubbliche; leva di sviluppo locale.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Fig. 5 – Numero di occupati per organizzazione (valori percentuali)



Fonte: *Observatoire national de l'ESS* (2024)

A livello territoriale, le organizzazioni dell'economia sociale presentano una diffusione capillare sull'intero territorio nazionale, con una distribuzione che riflette sia la densità demografica sia le caratteristiche socio-economiche dei diversi contesti regionali (*Infografica Observatoire national de l'ESS*, 2023). In particolare, *Île-de-France* si distingue come la Regione con il volume più elevato di occupazione nell'economia sociale (oltre 388.000 addetti), seguita da *Auvergne-Rhône-Alpes* e *Nouvelle-Aquitaine*, che superano anch'esse le 300.000 unità. Tuttavia, l'analisi del peso relativo dell'ESS sull'occupazione complessiva regionale restituisce un quadro differente. Le incidenze più elevate si riscontrano

**13,8%**  
dell'occupazione nelle  
aree rurali su quella  
totale.  
L'ES rappresenta un  
presidio economico e  
coesione sociale nei  
territori più fragili e  
periferici

prevalentemente in regioni non metropolitane o a forte presenza rurale, dove l'ESS rappresenta una quota particolarmente significativa dell'occupazione totale, con valori superiori al 12% e, in alcuni casi, prossimi o superiori al 14%. Significativa rilevanza assume anche la distribuzione dell'ESS nei territori fragili, quali le aree rurali e i quartieri della politica della città (QPV). In tali contesti, l'economia sociale si caratterizza per una forte specializzazione nei servizi alla popolazione, con un'attenzione specifica agli anziani, ai giovani e alle fasce più vulnerabili, rafforzando la funzione di coesione sociale e inclusione territoriale.

## Marittimo-IT FR-Maritime

### 1.5 L'economia sociale in Italia

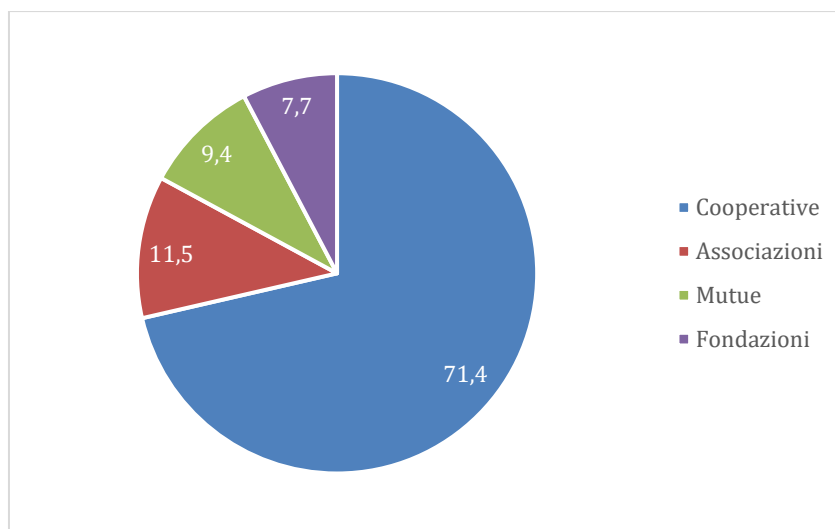
Nel 2023 l'economia sociale italiana comprendeva oltre 405 mila entità attive, che occupavano complessivamente 1,54 milioni di addetti. Il settore si contraddistingue per una forte eterogeneità, sia in termini organizzativi sia occupazionali (Euricse, 2025 su elaborazione dati ISTAT e Censimento permanente delle istituzioni non profit).

**1,54 milioni**  
di occupati  
**1,54**  
dipendenti  
**4,6 milioni**  
di volontari

L'economia sociale italiana presenta una base associativa ampia che è affiancata da una componente cooperativa più ristretta ma altamente strutturata e, a differenza di quanto avviene in Francia, dominante in termini occupazionali. Nello specifico, le associazioni costituiscono il 77,6% del totale ma assorbono solo l'11,5% dell'occupazione retribuita. Le cooperative rappresentano il 12,6%, e, con circa 1,1 milioni di addetti, si confermano la forma giuridica principale. In particolare, il 39,6%

degli occupati è impiegato nelle cooperative non sociali; il 31,8% trova occupazione nelle cooperative sociali. Per quanto riguarda le caratteristiche della forza lavoro, l'occupazione nelle cooperative presenta un profilo prevalentemente femminile, una struttura per età relativamente matura e una quota significativa di lavoratori di origine straniera. Al contempo, si rileva un progressivo innalzamento dei livelli di istruzione, a fronte di persistenti criticità legate al ricambio generazionale e all'attrattività del settore per i giovani. Le mutue rappresentano il 7,6% e le fondazioni il 2,2%; le imprese sociali non vengono conteggiate come una famiglia autonoma, in quanto rafforzano trasversalmente il profilo imprenditoriale delle cooperative e di una parte dell'associazionismo.

Fig. 6 – Occupati per forma giuridica



Fonte: Euricse, 2025

## Marittimo-IT FR-Maritime

Dal punto di vista settoriale, l'economia sociale italiana mostra una forte specializzazione nei servizi di welfare. La Sanità e l'assistenza sociale rappresentano il principale ambito di impiego, superando il 36% degli addetti complessivi, con un incremento significativo rispetto al periodo pre-pandemico. Anche il settore dell'Istruzione evidenzia una crescita costante mentre comparti come Trasporti, Commercio e Servizi di supporto alle imprese registrano una contrazione. L'analisi della distribuzione territoriale delle organizzazioni dell'economia sociale evidenzia una forte concentrazione nelle regioni del Nord, aree che presentano i valori più elevati in termini di occupazione. A riguardo, le Regioni settentrionali assorbono oltre la metà degli addetti complessivi dell'economia sociale, in particolare: Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto emergono come poli centrali. Il Centro Italia si colloca in una posizione intermedia. Lazio e Toscana contribuiscono in modo rilevante all'occupazione complessiva del settore, beneficiando sia della presenza di grandi aree urbane sia di una tradizione consolidata di enti del Terzo settore e cooperative. Al Sud la quota di occupati nell'economia sociale è più contenuta ma le organizzazioni dell'economia sociale svolgono un ruolo strategico configurandosi come presidi fondamentali di coesione sociale, inclusione lavorativa e rigenerazione territoriale (Carini e Tortia, 2025).

Del resto, l'economia sociale rappresenta una leva per lo sviluppo rurale, capace di contrastare le fragilità strutturali delle aree interne: declino demografico, rarefazione di risorse umane e perdita dei servizi fondamentali. Nello specifico, le organizzazioni di questo settore sostengono l'occupazione, soprattutto attraverso inserimenti lavorativi da parte

Al Sud l'economia sociale è strategica per il rafforzamento dei servizi di welfare territoriale e nelle aree interne per contrastare il "circolo vizioso della marginalità"

delle cooperative sociali; supportano le filiere locali attraverso reti solidali e modelli ibridi che integrano agricoltura, tutela ambientale e servizi sociali; garantiscono l'erogazione di servizi di interesse generale, per esempio in ambito energetico con la costituzione di Comunità energetiche rinnovabili (CER) e modelli cooperativi di utenza; supportano la gestione beni comuni, integrando al contempo funzioni economiche e sociali come dimostra l'attività delle Cooperative di comunità (Sforzi, Galera, Ottobri, Tallarino, 2025).

## 1.6 L'economia sociale in Toscana

Come anticipato (cfr. par. 1.2), la Toscana per prima ha adottato una legge regionale (n. 65 del 2020) di attuazione e integrazione della Riforma del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017) che si è distinta per la valorizzazione dell'amministrazione condivisa (Box.5) e anche per

La Legge regionale toscana mette al centro il valore strategico della co-programmazione e co-progettazione tra PA ed ETS

l'ampiezza dello sguardo rivolto al pluralismo sociale. La legislazione, infatti, adotta una nozione più estesa di formazioni sociali meritevoli di valorizzazione, includendo associazioni, fondazioni ed altri enti privati senza scopo di lucro, nonché il mondo sportivo dilettantistico, anche quando tali soggetti non siano iscritti al RUNTS (Gori, 2023). Questa

## Marittimo-IT FR-Maritime

apertura si ritrova nelle ricerche nel contesto territoriale che descrivono la struttura quantitativa del settore, in particolare: i rapporti curati dall'Osservatorio sociale regionale – OSR (Il Terzo settore in Toscana - Quinto Rapporto, 2025) e le pubblicazioni curate dal Centro Servizi Volontariato Toscana (Cesvot, 2022). Per quanto, però, nel territorio toscano il Terzo settore e l'economia sociale tendono a sovrapporsi, i due ambiti non sono perfettamente sovrapponibili. Nell'economia sociale rientrano organizzazioni espressione della capacità della società civile di auto-organizzarsi, come per esempio le cooperative di comunità, non ricomprese nel perimetro del Terzo settore se non sono in possesso della qualifica di impresa sociale. Alla luce di queste considerazioni, per ricomporre l'immagine del settore nel territorio toscano si integreranno i rapporti su citati con altri contributi (Euricse, 2025; Galera, Maturo, Lattari, Ferraris, 2025) maggiormente allineati alla definizione contenuta nel recente Piano nazionale per l'economia sociale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025).

Al di là della frammentazione definitoria, ciò che attraversa tutti i contributi analizzati è il dinamismo delle realtà toscane che è fortemente radicato nel tessuto sociale e storicamente alimentato da una visione economica in grado di generare coesione e sviluppo condiviso. Come emerge dal Quinto Rapporto (2025) dell'OSR la Toscana si distingue per una densità di associazioni di promozione sociale e di volontariato nettamente superiore alla media italiana. Al 31 dicembre 2024 risultavano iscritti al RUNTS 10.837 enti del Terzo settore, oltre l'8% del totale degli ETS presenti in Italia. La composizione del tessuto regionale mostra una

La forma giuridica più diffusa è quella associativa ma in termini occupazionali prevalgono le cooperative tradizionali, seguite dalle cooperative sociali

netta prevalenza delle associazioni di promozione sociale (56,2%), seguite dalle organizzazioni di volontariato (29,5%), mentre le imprese sociali – incluse le cooperative sociali – rappresentano poco più dell'8% del totale. Ampliando lo sguardo oltre il perimetro degli enti iscritti al RUNTS, (dati ISTAT, Censimento permanente delle istituzioni non profit condotto) si coglie la dimensione più ampia del settore toscano, che nel 2022 conta circa 26.400 organizzazioni, circa due volte e mezzo il numero degli ETS registrati.

L'analisi delle forme giuridiche e dei settori di attività mostra che l'87% delle istituzioni non profit censite assume la forma dell'associazione mentre cooperative sociali e fondazioni rappresentano una quota numericamente ridotta. Dal punto di vista delle attività svolte, prevalgono nettamente i settori sportivo, ricreativo e culturale, che insieme concentrano oltre i due terzi delle organizzazioni. Tuttavia, quando si osserva la distribuzione dei lavoratori dipendenti, emerge un quadro rovesciato: i settori dell'assistenza sociale e della protezione civile, della sanità, dell'istruzione e dello sviluppo economico, pur rappresentando una minoranza delle istituzioni, concentrano la maggior parte dell'occupazione. In modo analogo, le cooperative sociali, pur costituendo una percentuale marginale delle organizzazioni, generano circa il 60% dell'occupazione complessiva del non profit toscano, confermando il loro ruolo strategico nella produzione di servizi ad alta

## Marittimo-IT FR-Maritime

intensità di lavoro. In Toscana, a seconda delle fonti utilizzate, il numero di cooperative sociali oscilla tra le circa 600 unità rilevate dagli archivi Istat e le 525 iscritte all'albo regionale nel 2023. Le cooperative di tipo A, attive nei servizi socio-sanitari ed educativi, risultano più numerose rispetto a quelle di tipo B, orientate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (OSR, 2025).

### Box. 5 – Le cooperative sociali in Toscana

La Prima indagine conoscitiva sulle cooperative sociali in Toscana, curata da Salvini e Maggi (Quaderno Cescvot n. 91, 2022), attraverso interviste in profondità a rappresentanti delle cooperative e delle centrali cooperative regionali (Agci, Confcooperative Federsolidarietà, Legacoop) indaga l'auto-percezione e i bisogni di queste organizzazioni.

Dall'indagine emerge che le cooperative sociali si percepiscono come soggetti attivi nella definizione delle politiche sociali locali, portatori di competenze territoriali e di capacità di lettura di istanze emergenti. Per quanto riguarda i bisogni, emergono alcune criticità strutturali. Innanzitutto, la necessità di una maggiore stabilità nei rapporti con la PA, superando la logica dell'appalto al massimo ribasso e garantendo adeguate coperture economiche nei contratti di servizio. Le cooperative segnalano, infatti, difficoltà legate alla sostenibilità economica, ai ritardi nei pagamenti e all'inadeguatezza delle tariffe rispetto ai costi del lavoro. Una ulteriore criticità è rappresentata dal ricambio generazionale e dalla valorizzazione delle risorse umane. La difficoltà nell'attrarre giovani professionisti deriva dalle retribuzioni contenute e dalla forte pressione organizzativa. Al tempo stesso emerge la necessità di un maggiore riconoscimento pubblico e culturale del ruolo della cooperazione sociale. Le cooperative chiedono che venga valorizzata non solo la loro funzione di erogatrici di servizi ma anche il contributo alla coesione sociale e alla costruzione di comunità inclusive.

La distribuzione territoriale evidenzia una presenza diffusa e relativamente uniforme, con una concentrazione più elevata nell'area metropolitana di Firenze in termini assoluti, ma con indicatori per abitante particolarmente significativi anche nelle aree interne e periferiche (qui il numero di ETS per 10.000 residenti risulta spesso superiore alla media regionale e nazionale), a conferma del ruolo della cooperazione nello sviluppo territoriale e nella coesione sociale. In questi territori sono concentrate molte delle 487 cooperative di comunità presenti in Toscana. In particolare, se si analizza il luogo di attività di queste organizzazioni emerge che: il 59% opera in aree periferiche, il 18,4% in aree intermedie, il 10,2% nelle zone di Polo, il 6,1% nelle aree della cintura, il 4,1% nelle zone del Polo intercomunale e il 3,0% nelle aree ultra-periferiche (Galera, Maturo, Lattari, Ferraris, 2025; Burini e Sforzi, 2020).

Nonostante questa consistenza numerica ed economica, l'analisi della governance rivela una marginale presenza giovanile, come emerge da un lavoro che indaga il rapporto tra giovani generazioni ed economia sociale in Toscana (Galera, Maturo, Lattari, Ferraris, 2025). Lo

In Toscana, gli under 35 nei  
CdA sono il 20% nelle  
cooperative e il 22,5% nelle  
imprese sociali

studio quali-quantitativo mette in evidenza che su 2.034 cooperative analizzate, l'80,1% non presenta under 35 nei propri Consigli di amministrazione; solo una quota molto ridotta supera il 50% di componenti giovani. Analogamente, il 77,5% delle imprese sociali non include under 35 nei CdA. Il dato

## Marittimo-IT FR-Maritime

è trasversale a settori e province e segnala una frattura generazionale negli organi decisionali dell'economia sociale toscana. In merito alle motivazioni l'analisi empirica, condotta attraverso focus group, evidenzia che i giovani toscani pur condividendo i valori fondanti dell'economia sociale (giustizia sociale, sostenibilità ambientale) preferiscono spesso forme di attivismo informale. Gli ostacoli rilevati sono di carattere strutturale: l'eccesso di burocrazia, le basse retribuzioni, l'autoreferenzialità di alcune organizzazioni e la difficoltà di accesso a ruoli decisionali.

Anche il Rapporto dell'OSR (2025) rileva una tensione generazionale significativa nel mondo del volontariato. A fronte di una tradizionale forte diffusione del volontariato, si stiano manifestando cambiamenti significativi nelle modalità di impegno, nella composizione anagrafica dei volontari, nella continuità della partecipazione soprattutto delle generazioni più giovani. Per concludere, vale la pena sottolineare che tra le trasformazioni della composizione sociale del volontariato vi è l'impegno di cittadini di origine straniera attivamente coinvolti, come rileva uno studio di CESVOT (2025).

### Box. 6 – Esperienze pilota di amministrazione condivisa in Toscana

#### **Programma Nazionale Fondo Europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2021/2027**

La proposta progettuale è uno dei primi ambiti in cui la Regione ha utilizzato la co-progettazione per costruire interventi complessi a favore di cittadini di Paesi terzi. In questo contesto, l'amministrazione condivisa ha consentito di integrare competenze pubbliche e capacità operative degli enti del Terzo settore nella definizione di servizi di inclusione, orientamento e accompagnamento sociale, superando la logica meramente esecutiva dell'appalto.

#### **Cabina di Regia interistituzionale (DGR 1468/2022): percorso di co-progettazione di livello regionale per la costruzione del nuovo programma triennale 2023/2026 sottoscritto con Cassa delle Ammende**

L'iniziativa "La persona al centro: giustizia di comunità e inclusione sociale" di durata triennale 2023-2026 si propone di consolidare interventi già attivati in cicli progettuali precedenti (in parte collegati anche alla programmazione FSE 2014-2020) e di potenziare i percorsi di inclusione sociale, lavorativa e abitativa per persone coinvolte nei circuiti penali. Gli enti del Terzo settore partecipano come partner per la formulazione condivisa dei progetti e la realizzazione delle attività previste.

Fonte: Il Terzo settore in Toscana - Quinto rapporto, OSR (2025)

## CAPITOLO SECONDO

### Programmi, politiche, progetti

#### 2. Introduzione

Il capitolo analizza l'evoluzione delle politiche del lavoro rivolte alle persone con difficoltà di accesso al mercato del lavoro nel contesto italiano, adottando una prospettiva comparata. Il punto di partenza è la trasformazione e l'ampliamento nell'ordinamento nazionale del concetto di *lavoratore svantaggiato*, alla luce del quadro normativo internazionale. A seguire, si propone una rassegna dei principali tipi di *policy* adottati dai vari Paesi membri nel contesto europeo (Progetto B Wise, 2023). Partendo da tale ricognizione, le politiche del lavoro, di livello nazionale e regionale, a favore di persone vulnerabili verranno analizzate all'interno di tre modelli individuati a partire da alcuni criteri, in particolare: il target di riferimento, lo strumento utilizzato ma soprattutto la logica di intervento. Nello specifico, l'analisi distinguerà tra politiche "centrate sull'offerta" (*supply driven*) e politiche "centrate sulla domanda" (*demand driven*). Accanto a questi, si considererà un modello "alternativo", definito "capacitante" (*capability-oriented*), che ridefinisce il problema pubblico.

Le politiche "centrate sull'offerta" riconducono la disoccupazione a caratteristiche individuali dei lavoratori e, di conseguenza, intervengono mettendo in campo prevalentemente strumenti di attivazione, formazione e servizi di matching. Al contrario, le politiche "centrate sulla domanda" considerano la disoccupazione, perlopiù un fallimento sistemico che non può essere risolto esclusivamente intervenendo sull'offerta. In quest'ottica promuovono interventi che agiscono sulle imprese o sul sistema produttivo. Infine, le politiche "*capability-oriented*" si distinguono per una concezione del lavoro "abilitante", considerando la disoccupazione e l'esclusione lavorativa come il risultato di una compressione multidimensionale delle capacità: condizioni di salute, fragilità psico-sociali, assenza di reti relazionali, esperienze prolungate di esclusione e ridotta *agency* individuale (Tab. 1).

In questo quadro, la rassegna è attraversata dal ruolo svolto dall'economia sociale nelle politiche di inclusione lavorativa. Nel corso dell'analisi si cercherà di far emergere come le varie organizzazioni intervengano nei diversi modelli di *policy* considerati: il contributo di tali soggetti è centrale nelle misure *demand driven* e strategico in quelle orientate allo sviluppo delle *capabilities*, mentre risultano meno strutturalmente coinvolte nelle politiche attive del lavoro.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Tab. 1 – Tabella riassuntiva delle caratteristiche dei modelli di policy

| Modello di policy                                                | Logica di intervento                                                                                                                                                                          | Strumenti principali                                                                                                                                   | Principali soggetti attuatori                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Politiche centrate sull'offerta</b> ( <i>supply driven</i> )  | La disoccupazione è interpretata principalmente come esito di carenze individuali                                                                                                             | Orientamento professionale; formazione e riqualificazione; servizi di accompagnamento al lavoro; tirocini; servizi di matching tra domanda e offerta   | Servizi pubblici per l'impiego; enti di formazione; agenzie per il lavoro                                                  |
| <b>Politiche centrate sulla domanda</b> ( <i>demand driven</i> ) | La disoccupazione è ricondotta anche a fattori strutturali del mercato del lavoro.                                                                                                            | Incentivi all'assunzione; sgravi contributivi; quote di riserva; appalti riservati; clausole sociali e strumenti di social procurement                 | Pubbliche amministrazioni; stazioni appaltanti                                                                             |
| <b>Politiche capability-oriented</b>                             | L'esclusione lavorativa è interpretata come risultato di una combinazione di fattori economici, sociali e relazionali che limitano le capacità effettive delle persone di accedere al lavoro. | Presa in carico integrata; accompagnamento personalizzato; tutoraggio; percorsi di inserimento lavorativo protetto; servizi socio-lavorativi integrati | Servizi sociali territoriali; servizi pubblici per l'impiego; cooperative sociali; imprese sociali; enti del Terzo settore |

### 2.1 I “lavoratori svantaggiati”: una definizione in trasformazione

A partire dal secondo dopoguerra, le politiche del lavoro adottate nei diversi Paesi hanno introdotto strumenti di incentivazione e di supporto volti a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, storicamente riconosciute come la principale categoria di “soggetti svantaggiati”. Nel corso del tempo, tuttavia, le profonde trasformazioni socio-economiche hanno contribuito all'emersione di nuove forme di vulnerabilità, determinando un progressivo ampliamento della categoria di persone con difficoltà di accesso al mercato del lavoro.

Negli ultimi decenni, con l'affermazione del lavoro come diritto fondamentale e inalienabile (Carta Sociale Europea, 1996; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 2000), si è assistito a un'evoluzione significativa del concetto anche nell'ordinamento comunitario. A una prima definizione di carattere più restrittivo (Regolamento CE n. 2204/2002), ha fatto seguito una formulazione più ampia e articolata, introdotta dal Regolamento (UE) n. 651/2014, che distingue tra lavoratori con disabilità, lavoratori svantaggiati e lavoratori gravemente svantaggiati (Box. 1).

#### Box. 1 Definizione delle categorie svantaggiate

##### È considerato lavoratore con disabilità chiunque:

- sia riconosciuto come lavoratore con disabilità a norma dell'ordinamento nazionale;
- presenti durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

## Marittimo-IT FR-Maritime

**Si intende per lavoratore svantaggiato chiunque soddisfi una delle seguenti condizioni:**

- non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni;
- non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
- aver superato i 50 anni di età;
- essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
- essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica.

**Infine, si intende per lavoratore molto svantaggiato chiunque rientri in una delle seguenti categorie:**

- lavoratore privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito; o
- lavoratore privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito che appartiene a una delle categorie di cui alle lettere da b) a g) della definizione di "lavoratore svantaggiato".

A livello nazionale il decreto ministeriale 17 ottobre 2017, adottato in attuazione del d.lgs. n. 112/2017 sull'impresa sociale, ha recepito le definizioni europee di "lavoratori svantaggiati" e "molto svantaggiati" ai fini dell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato. In linea con la normativa dell'UE, il decreto ha definito le categorie vulnerabili sulla base di condizioni di **svantaggio oggettivo** (età, livello di istruzione, durata della disoccupazione, carichi familiari, disparità di genere e appartenenza a minoranze etniche).

Alcuni studiosi, però, mettono in evidenza come il legislatore abbia operato scelte nella modalità di adattamento al sistema giuridico italiano che hanno allontanato la policy italiana dall'impostazione europea (Garofalo, 2020). Più nel dettaglio, l'interpretazione orienta il sistema perlopiù verso la stabilizzazione del lavoro precario, indipendentemente dall'appartenenza all'area dello svantaggio. Inoltre la misura in questione, con l'abrogazione del D.lgs. n. 181/2000 che definiva i soggetti svantaggiati destinatari in via prioritaria delle misure di politica attiva del lavoro, finisce per includere l'intera categoria dei disoccupati senza distinguere tra soggetti più o meno svantaggiati. Sul piano degli incentivi alle imprese, quindi, l'ordinamento italiano recepisce formalmente le categorie europee di lavoratori svantaggiati mentre, sul piano delle politiche attive rivolte ai lavoratori, adotta un approccio sostanzialmente indistinto nei confronti di tutti i disoccupati, producendo una incoerenza sistemica (Garofalo, 2020).

## 2.2 Una panoramica delle policy a livello UE

A livello europeo, le politiche del lavoro rivolte ai soggetti svantaggiati si fondano su un mix di strumenti, che combina sistemi di quote, incentivi e misure attive. Nell'ambito dello studio comparativo realizzato nell'ambito del Progetto B Wise (Erasmus+, 2023), Galera e Tallarini distinguono quattro tipi di politiche: regolamentative, sostitutive, di inserimento assistito e compensative, ciascuna caratterizzata da differenti obiettivi e modalità di intervento.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Innanzitutto, **le politiche regolamentative**, basate sul sistema delle quote e adottate nella quasi totalità dei contesti europei, hanno come principali beneficiari le persone con disabilità (Tab. 2). In numerosi Paesi (Italia, Francia, Germania, Spagna, Polonia, Austria e Repubblica Ceca), i datori di lavoro pubblici e privati che superano una determinata soglia occupazionale sono tenuti ad assumere una quota di lavoratori con disabilità. In altri contesti (Grecia, Lussemburgo e Paesi Bassi) il sistema delle quote si estende invece a un insieme più ampio di persone svantaggiate. In caso di mancato rispetto degli obblighi, sono generalmente previste sanzioni economiche che confluiscono in fondi dedicati al sostegno dell'inserimento lavorativo. In alcuni Paesi (Italia, Francia, Spagna, Bulgaria, Croazia, Romania, Slovacchia e Slovenia) è inoltre consentito adempiere parzialmente agli obblighi attraverso misure alternative, quali l'acquisto di beni o servizi prodotti da imprese sociali o laboratori protetti. Nonostante ciò, lo studio evidenzia come i tassi di evasione degli obblighi risultino elevati e l'impatto occupazionale complessivo di tali politiche sia generalmente contenuto.

Tab. 2 - Sistema di quote in alcuni Paesi europei

| Paese                  | Datori di lavoro soggetti all'obbligo       | Quota                                                                                                                                         |
|------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Austria</b>         | Pubblici e privati con più di 25 dipendenti | 1 ogni 25 dipendenti                                                                                                                          |
| <b>Bulgaria</b>        | Privati con più di 50 dipendenti            | 1 per gli enti tra i 50 e i 99 dipendenti;<br>2% dello staff se più di 100 dipendenti                                                         |
|                        | Pubblici con più di 26 dipendenti           | 1 per gli enti tra i 26 e i 50 dipendenti;<br>2% dello staff se più di 50 dipendenti                                                          |
| <b>Croazia</b>         | Privati con più di 20 dipendenti            | 2-6% dello staff                                                                                                                              |
| <b>Francia</b>         | Privati con più di 20 dipendenti            | 6% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Germania</b>        | Pubblici e privati con più di 20 dipendenti | 5% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Grecia</b>          | Pubblici e privati con più di 50 dipendenti | 8% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Irlanda</b>         | Pubblici                                    | 3% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Italia</b>          | Pubblici e privati con più di 15 dipendenti | 1 per gli enti tra i 15 e i 35 dipendenti; 2<br>se tra i 26 e i<br>50 dipendenti; 7% dello staff se più di 50<br>dipendenti                   |
|                        | Pubblici                                    | 5% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Lussemburgo</b>     | Privati con più di 25 dipendenti            | 1 per gli enti tra i 25 e i 49 dipendenti;<br>2% dello staff se<br>tra i 50 e i 299 dipendenti; 4% dello<br>staff se più di 300<br>dipendenti |
|                        | Pubblici e privati con più di 25 dipendenti | 2.35% dello staff                                                                                                                             |
| <b>Paesi Bassi</b>     | Pubblici e privati con più di 25 dipendenti | 4% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Repubblica Ceca</b> | Pubblici e privati con più di 25 dipendenti | 4% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Romania</b>         | Pubblici e privati con più di 50 dipendenti | 4% dello staff                                                                                                                                |
| <b>Slovacchia</b>      | Privati con più di 20 dipendenti            | 3,2% dello staff                                                                                                                              |
| <b>Slovenia</b>        | Pubblici e privati con più di 20 dipendenti | 2-6% dello staff                                                                                                                              |
| <b>Spagna</b>          | Pubblici con più di 50 dipendenti           | 5% dello staff                                                                                                                                |
|                        | Privati con più di 50 dipendenti            | 2% dello staff                                                                                                                                |

Fonte: selezione di Paesi da Galera e Tallarini (2023)

## Marittimo-IT FR-Maritime

Rispetto alle politiche basate sulle quote, le **politiche compensative** si rivolgono a una platea più ampia di beneficiari oltre alle persone con disabilità. Sono diffuse nella maggior parte dei Paesi europei e comprendono un ampio ventaglio di misure, tra cui: incentivi all'assunzione, sussidi salariali, esenzioni contributive, finanziamenti per la formazione e l'orientamento professionale, contributi per l'adattamento delle postazioni di lavoro, tirocini retribuiti e sostegno al lavoro autonomo. Gli incentivi all'occupazione operano su due livelli: quello normativo, attraverso discipline contrattuali specifiche e più favorevoli per determinate categorie di lavoratori (come l'apprendistato), e quello economico, riducendo i costi del lavoro per le imprese. Favorendo l'occupazione di gruppi svantaggiati o in aree economicamente depresse, gli incentivi rappresentano uno strumento utile per migliorare l'equità del sistema economico (Box. 2).

### Box 2 –Incentivi a livello nazionale per l'assunzione di persone svantaggiate

#### INCENTIVO NEET 2023

L'incentivo è rivolto ai datori di lavoro privati che assumono giovani under 30 non occupati e non in formazione, registrati a Garanzia Giovani o con Patto GOL. Per i giovani tra 25 e 29 anni sono richiesti requisiti aggiuntivi come la disoccupazione prolungata, l'assenza di diploma o l'appartenenza al genere sottorappresentato in certi settori. Le assunzioni incentivate, effettuate tra giugno e dicembre 2023, riguardano contratti a tempo indeterminato o apprendistato professionalizzante, anche part-time. L'incentivo ammonta al 60% della retribuzione mensile lorda per massimo 12 mesi, riducendosi al 20% in caso di cumulo con altre agevolazioni.

#### INCENTIVO GIOVANI UNDER 36

L'incentivo offre uno sgravio contributivo del 100% (massimo 6.000 euro annui) ai datori di lavoro privati che assumono a tempo indeterminato giovani sotto i 36 anni mai occupati in precedenza con contratto stabile. La durata è di 36 mesi, estesi a 48 nelle regioni del Sud Italia. Sono incentivate le nuove assunzioni, le trasformazioni da tempo determinato e le somministrazioni a tempo indeterminato. Esclusi apprendistato, lavoro domestico, intermittente e dirigenti. L'agevolazione, operativa da gennaio 2021 a giugno 2022 con possibili proroghe, è cofinanziata dal FSE React-EU.

#### DONNE E UOMINI OVER 50

Per l'assunzione di uomini e donne over 50 disoccupati da almeno 12 mesi, i datori di lavoro privati possono usufruire di uno sgravio contributivo del 50% (L. 92/2012). L'agevolazione dura 12 mesi per Contratti a tempo determinato e 18 mesi per quelli a tempo indeterminato. Per le donne over 50 disoccupate da oltre 12 mesi, la Legge di Bilancio 2026 ha previsto specifici sgravi che possono arrivare al 100% in casi specifici (o nel contesto del bonus donne).

La caratteristica delle **politiche sostitutive** è la creazione di un "mercato del lavoro separato" e trovano la loro principale espressione nei cosiddetti laboratori protetti. In diversi Paesi europei – tra cui Belgio, Croazia, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna – tali strutture hanno assunto nel tempo una maggiore dimensione imprenditoriale. Tuttavia, lo studio evidenzia come, nella maggior parte dei contesti, comportino il rischio di segregazione occupazionale, motivo per cui sono state oggetto di crescenti critiche anche da parte di organismi internazionali.

In direzione opposta agiscono le **politiche di inserimento assistito**, finalizzate a favorire l'inclusione delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro "competitivo" attraverso

## Marittimo-IT FR-Maritime

strumenti quali tirocini individuali, job coaching e formazione direttamente sul luogo di lavoro. Un recente rapporto INDAPP (2025) mostra che soprattutto nei Paesi nordici si sono diffusi i modelli di *Supported employment* e, più recentemente, l'approccio *Individual Placement and Support (IPS)*, fondato sul principio del "place and-train". In questi modelli, l'inserimento lavorativo avviene in contesti ordinari, accompagnato da un supporto clinico e lavorativo integrato. La principale differenza tra il modello del lavoro protetto e quello del *Supported Employment* consiste in una diversa visione della persona con svantaggi: da un lato, un paziente che necessita di essere preparato e accompagnato in maniera graduale al lavoro; dall'altro, invece, un lavoratore da inserire direttamente all'interno del libero mercato.

Nel contesto nazionale, con l'etichetta ombrello di "inserimento assistito" si fa perlopiù riferimento a strumenti come i tirocini formativi, le borse lavoro, gli inserimenti nelle cooperative di tipo B. In modello *Supported Employment* appare prevalentemente sperimentato a livello regionale (Box. 3).

### Box. 3 – UNA SPERIMENTAZIONE DI SUPPORTED ORIENTED: IL PROGETTO TSUNAMI – PIEMONTE

Realizzato in Piemonte tra il 2016 e il 2019, il protocollo di intervento ha previsto una breve fase di preparazione individuale, lo svolgimento di un tirocinio nel mercato del lavoro competitivo e una fase finale di supporto alla ricerca di lavoro. In questo intervento è centrale la figura del *Job Coach*, un professionista con formazione specifica che gestisce e organizza il percorso individuale, trova le occasioni di lavoro e tirocinio, supporta lavoratore e datore di lavoro. Il progetto ha avuto l'obiettivo di valutare in modo rigoroso l'efficacia di questo modello di intervento nell'accrescere la probabilità di occupazione dei partecipanti. La valutazione degli effetti è stata condotta ricorrendo a un esperimento controllato randomizzato.

Fonte: Raciti e Tarricone, INDAPP (2025)

## 2.3 Le "politiche centrate sull'offerta di lavoro" in chiave comparata

A partire degli anni '90 nel contesto europeo (*European Employment Strategy* – EES, 1997), si sono progressivamente affermate le Politiche Attive del Lavoro (PAL) che puntano a formare, riqualificare e accompagnare il lavoratore per contrastare la disoccupazione. In questa prospettiva, le PAL sono incluse nelle politiche "centrate sull'offerta" che identificano le cause della disoccupazione nel mismatch tra domanda e offerta e/o nel deficit di competenze o mancanza di aggiornamento del lavoratore.

L'evoluzione delle politiche attive del lavoro (PAL) in Italia si configura come un processo ancora in corso, come emerge dall'accurata ricostruzione proposta da Di Corrado (Quaderno 26, Fondazione Giacomo Brodolini, 2025). Tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila prende avvio una stagione di riforme che valorizza il ruolo delle Regioni e apre alla collaborazione con operatori privati. Tuttavia, persistono rilevanti criticità legate in particolare alla frammentazione istituzionale e alla debolezza organizzativa dei servizi pubblici per l'impiego (CPI). Dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, l'attenzione delle politiche del lavoro si concentra soprattutto sugli ammortizzatori sociali e sugli incentivi alle assunzioni mentre i servizi per l'impiego restano strutturalmente sottodimensionati. Un

## Marittimo-IT FR-Maritime

tentativo di riordino del sistema si realizza con il d.lgs. n. 150/2015 (Jobs Act), che mira a costruire un sistema nazionale delle politiche attive del lavoro, introducendo i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e istituendo l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). Tuttavia, il rafforzamento della governance centrale non si traduce in un effettivo potenziamento operativo dei servizi per l'impiego.

Una discontinuità più marcata si registra con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che attribuisce alle politiche attive del lavoro un ruolo strutturale nella strategia di crescita e coesione. In questo contesto (Missione 5, Componente 1) nasce il **Programma GOL** (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori). Il Programma GOL introduce un'impostazione universalistica e personalizzata, fondata sulla presa in carico da parte dei servizi per l'impiego e su una fase di *assessment* finalizzata a indirizzare i beneficiari verso cinque percorsi differenziati: 1. reinserimento occupazionale; 2. aggiornamento delle competenze (*upskilling*); 3. riqualificazione (*reskilling*); 4. lavoro e inclusione; 5. ricollocazione collettiva. In questo modo, il programma mira a superare l'approccio uniforme che ha caratterizzato in passato le politiche attive, cercando di rispondere alla crescente eterogeneità dei profili e dei bisogni dei beneficiari.

Nel nuovo assetto delineato i servizi per l'impiego (Box 4) assumono, quindi, un ruolo centrale sia come porta di accesso al sistema delle politiche attive, sia come nodo di raccordo tra diverse politiche e strumenti: le misure di politica attiva del lavoro, i programmi di formazione (come il Piano Nuove Competenze e i Fondi interprofessionali) e i servizi sociali.

### Box 4 – Esperienze innovative di matching

#### IDO e IDO Point – Sicilia

Il Centro per l'impiego (Cpi) di Palermo, ha avviato l'innovazione dei Servizi alle Imprese con particolare attenzione al Servizio IDO (Incrocio Domanda Offerta) utilizzando la comunicazione digitale accessibile a tutti in maniera gratuita e anonima attivando due canali Telegram dedicati che raggiungono gli iscritti in tempo reale attraverso la notifica delle pubblicazioni di Opportunità Occupazionali, avvisi, bandi, schede e indicazioni precise video animati, tutorial e presentazioni animate dei servizi offerti. I canali consentono inoltre agli amministratori di seguire l'andamento del canale

IDO Point rappresenta un modello di decentramento territoriale dei servizi per il lavoro nelle aree interne e rurali della Sicilia (in particolare nella provincia di Messina), dove sportelli periferici localizzati presso i Comuni - supportati dai Centri per l'Impiego e da Sviluppo Lavoro Italia - offrono servizi di incontro domanda-offerta di lavoro.

#### Job account" - Sardegna

Pratica innovativa di processo che si sostanzia in una maggiore efficacia delle attività svolte dallo Sportello Imprese attraverso l'introduzione della figura del Job Account.

#### JOB CLUB» e JOB SPEED DATE - Liguria

Strumento di accompagnamento al lavoro del Collocamento Mirato al fine di potenziare le competenze di ricerca attiva del lavoro, attraverso attività realizzate in piccoli gruppi paritari. Job Speed date è il servizio rivolto agli iscritti al Collocamento Mirato finalizzato a sperimentare la dinamica del colloquio di selezione con aziende reali.

(Fonte: Sviluppo Lavoro Italia, 2024)

## Marittimo-IT FR-Maritime

Nell'ambito del Percorso 4 – Lavoro e inclusione è significativa la sperimentazione promossa da Regione Toscana (Box. 5) per costruire percorsi di attivazione attraverso il bonus lavoro e inclusione, gestito dalla rete dei Centri per l'Impiego (ARTI). L'obiettivo è di collegare il sostegno economico allo sviluppo delle competenze e all'inserimento lavorativo, in riferimento alla logica REEL (Real Earned Employment Link). Gli incentivi economici legati alla partecipazione alle politiche attive del lavoro sono oggetto di crescente attenzione nella letteratura economica. Alcuni studi empirici mostrano, infatti, che strumenti come voucher o bonus di ricollocazione possono influenzare l'intensità della ricerca di lavoro e gli esiti occupazionali dei disoccupati (Zanella, 2025).

### Box. 5 – Bonus lavoro e inclusione, Toscana

Nel quadro dell'attuazione regionale del programma GOL, la Regione Toscana ha introdotto un incentivo economico alla partecipazione alle politiche attive denominato bonus lavoro e inclusione rivolto alle persone con maggiori difficoltà di accesso al mercato del lavoro, come disoccupati di lunga durata o persone in condizioni di fragilità sociale. La misura prevede che persone inserite nel Percorso 4 "Lavoro e inclusione" del programma GOL possano ricevere un bonus iniziale di 500 euro e ulteriori 500 euro mensili fino a un massimo di 8 mesi, condizionati alla partecipazione alle attività di politica attiva e formazione. Questo approccio è molto simile al concetto di REEL, perché collega il reddito a un percorso di lavoro reale e verificabile. L'iniziativa attiva una rete di soggetti che include Regione Toscana, ARTI e Centri per l'impiego, enti di formazione, servizi sociali e organizzazioni del Terzo settore, con l'obiettivo di favorire una presa in carico integrata e il reinserimento lavorativo dei beneficiari.

Nel complesso, gli studi considerati (Quaderno 26 Fondazione Brodolini, 2025; INAPP, 2025) restituiscono l'immagine di un sistema delle politiche attive in una fase di transizione le cui caratteristiche possono essere lette in chiaro scuro rispetto al modello francese.

Nel modello francese, il  
livello centrale mantiene  
un ruolo di regia

A differenza dell'Italia, la Francia ha storicamente sviluppato un modello di politiche del lavoro fortemente "stato-centrico", nel quale il livello centrale mantiene un ruolo di regia unitaria. I servizi per l'impiego sono concepiti come un'infrastruttura pubblica essenziale, all'interno della quale formazione e

orientamento risultano pienamente integrati nella missione istituzionale. In questa direzione, la riforma più recente (legge n. 2023-1196) segna un passaggio decisivo, sancendo il superamento di *Pôle emploi* e la nascita di *France Travail*, pilastro della strategia del *plein emploi*. Uno degli obiettivi principali della riforma è l'unificazione della presa in carico, finalizzata a superare la frammentazione tra differenti categorie di utenza — disoccupati, beneficiari di sussidi, giovani NEET, persone in condizioni di fragilità. In questa prospettiva, chiunque si trovi senza lavoro o a rischio di esclusione sociale rientra nel perimetro dei servizi. Tale impostazione richiede un forte coordinamento tra istituzioni statali, enti territoriali, attori della formazione e operatori sociali.

Un tratto distintivo del modello francese è la presa in carico globale della persona, che comprende orientamento professionale, formazione e riqualificazione, accompagnamento

## Marittimo-IT FR-Maritime

sociale e supporto nelle diverse fasi di transizione (giovani, disoccupazione di lunga durata, riconversioni professionali). La Francia adotta inoltre una condizionalità esplicita e strutturata: il beneficiario è tenuto a partecipare attivamente al percorso e rifiuti reiterati o inadempienze possono incidere sull'erogazione delle prestazioni. Il sistema si fonda su una centralizzazione funzionale, temperata da una cooperazione territoriale: lo Stato definisce indirizzi, standard e strumenti, mentre i territori partecipano all'attuazione e gli operatori, pubblici e accreditati, sono inseriti in una rete coordinata. Come già evidenziato, al contrario, il regionalismo italiano spesso produce disuguaglianze territoriali. Nel contesto transalpino, la formazione è considerata un diritto sociale permanente ed è strettamente connessa alle politiche industriali e alle transizioni ecologica e digitale. Strumenti come il *compte personnel de formation* rafforzano l'idea che la competenza costituisca un vero e proprio diritto sociale (Box. 6).

### Box. 6 - Una politica attiva per i giovani: Contrat d'engagement jeune (CEJ) - Francia

A fronte dei risultati positivi di Garantie Jeunes emersi dalla valutazione ex post, la Francia ha introdotto il Contrat d'engagement jeune (CEJ), una politica attiva per l'accompagnamento all'occupazione dei giovani. Il *Contrat d'engagement jeune* (CEJ) è stato introdotto il 1° marzo 2022 e attuato da France Travail (ex-Pôle emploi). Il CEJ si rivolge ai giovani di 16–25 anni (fino a 29 anni per persone con disabilità) che non sono né occupati né in formazione né studenti e che incontrano difficoltà di accesso a un impiego stabile, con l'obiettivo di accompagnarli verso un lavoro sostenibile. I CEJ offre ai giovani: 1) un accompagnamento personalizzato e intensivo fino a 12 (anche 18) mesi, con almeno 15–20 ore di attività settimanali tra formazione, attività individuali e collettive e immersioni in azienda; 2) un consulente di riferimento che segue il percorso dall'inizio alla ricerca di occupazione; 3) la possibilità di svolgere tirocini, stage, formazione professionale o attività di volontariato/sociale come parte del percorso; 4) una indennità mensile (fino a circa 561,68 € in base alla situazione personale e al rispetto degli impegni), cumulabile in parte con i redditi da lavoro.

Il contratto è stato concepito come parte del più ampio piano francese *1 jeune, 1 solution* per favorire l'inserimento professionale dei giovani più vulnerabili.

In conclusione, per le sue specificità il caso francese rappresenta un utile controcampo comparativo. In particolare, esso evidenzia come una politica attiva solida richieda investimenti stabili nel tempo e un patto sociale esplicito (Tab. 3).

Tab. 3 – Tabella riassuntiva del sistema delle PAL in Italia e Francia

| Dimensione                            | Francia                                                                                   | Italia                                                                                     |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Impostazione storica</b>           | Tradizione stato-centrica: il lavoro è questione di interesse generale e coesione sociale | Tradizione compensativa: prevalenza storica di politiche passive e interventi emergenziali |
| <b>Visione delle politiche attive</b> | Politiche attive come pilastro strutturale del welfare                                    | Politiche attive a lungo residuali e subordinate agli ammortizzatori                       |
| <b>Governance</b>                     | Centralizzazione funzionale con cooperazione territoriale                                 | Frammentazione multilivello (Stato–Regioni) con coordinamento debole                       |
| <b>Servizi per l'impiego</b>          | Servizio pubblico nazionale riorganizzato in France Travail                               | CPI storicamente deboli; rafforzamento recente con GOL e PNRR                              |

## Marittimo-IT FR-Maritime

|                                           |                                                                       |                                                                                |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ruolo dei servizi</b>                  | Presa in carico globale e universale (lavoro, formazione, inclusione) | Funzione a lungo amministrativa; solo di recente orientata all'accompagnamento |
| <b>Condizionalità</b>                     | Esplicita e strutturata: obblighi chiari e diritto a servizi adeguati | Spesso percepita come punitiva, perché inserita in servizi storicamente deboli |
| <b>Formazione professionale</b>           | Diritto sociale permanente, integrato con politiche industriali       | Spesso strumentale o burocratica; forte problema di mismatch                   |
| <b>Capacità predittiva sui fabbisogni</b> | Elevata: integrazione tra lavoro, formazione e strategie economiche   | Debole: riforme stratificate, scarsa anticipazione dei fabbisogni              |
| <b>Dimensione territoriale</b>            | Attuazione locale dentro cornice nazionale uniforme                   | Forte autonomia regionale = disuguaglianze territoriali                        |
| <b>Standard nazionali</b>                 | Standard chiari e omogenei su tutto il territorio                     | LEP in costruzione; applicazione diseguale                                     |
| <b>Valutazione delle politiche</b>        | Maggiore attenzione a outcome ed efficacia                            | Tradizionalmente focalizzata su input e spesa                                  |

### 2.3.1 Il Programma GOL e l'inclusione di persone con bisogni complessi

Come anticipato nel precedente paragrafo, il **Programma GOL** è finalizzato alla riqualificazione dei servizi di politica attiva del lavoro, in una prospettiva di integrazione tra servizi per l'impiego, formazione e inclusione sociale (Quaderno 26 Fondazione Brodolini, 2025; INAPP, 2025). Dal punto di vista della governance, **GOL è attuato dalle Regioni e dalle Province autonome** sulla base di specifici Piani di attuazione regionali (PAR). Una caratteristica distintiva del Programma è l'offerta di percorsi di politica attiva personalizzati in funzione dei differenti bisogni dell'utenza intercettata. A tal fine, viene utilizzato un nuovo strumento di *assessment* quanti-qualitativo che consente agli operatori dei Centri per l'impiego di finalizzare la presa in carico indirizzando la persona verso il percorso di politica attiva più adeguato al proprio profilo, in relazione al possesso di competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro o alla necessità di aggiornamento e rafforzamento delle stesse mediante specifici percorsi formativi.

Emerge la necessità di un progetto personalizzato che preveda l'attivazione di una rete di servizi territoriali

Il **Percorso 4 – Lavoro e inclusione** si rivolge specificamente a persone con bisogni complessi, caratterizzati da fragilità sociali e occupazionali. In quest'ottica, esso si fonda sull'integrazione tra servizi per l'impiego e servizi sociali, attraverso interventi combinati di orientamento, formazione, accompagnamento e inclusione. Il presupposto è che le politiche del lavoro, da sole, non sono in grado di rispondere alla complessità e alla

multidimensionalità dei bisogni (personali, familiari, relazionali, ecc.) manifestati dall'utente. Tali bisogni travalicano la sfera occupazionale, poiché le persone coinvolte risultano molto distanti dal mercato del lavoro. In questi casi, l'*assessment* evidenzia la necessità di un progetto personalizzato che preveda l'attivazione di una rete di servizi territoriali di natura sociale, sanitaria e/o educativa, in funzione delle specifiche esigenze individuali.

Tra le categorie con bisogni complessi vi sono i soggetti in esecuzione penale e le persone ex detenute, che spesso presentano condizioni di particolare vulnerabilità derivanti da percorsi di vita segnati da marginalità, discontinuità lavorativa, bassi livelli di istruzione, fragilità

**Marittimo-IT FR-Maritime**

relazionali e, talvolta, problematiche sanitarie e abitative. In riferimento a questa categoria, è significativa l'iniziativa della Scuola Edile di Padova che, in qualità di partner del progetto GOL Percorso 4 – Lavoro e Inclusione, ha dato avvio ad un percorso formativo nella locale Casa di reclusione (Box. 7).

**Box 7 - L'iniziativa della Scuola edile di Padova rivolta a persone detenute**

La Scuola Edile di Padova, in qualità di partner del progetto GOL Percorso 4 – Lavoro e Inclusione promosso e finanziato dalla Regione Veneto, ha dato avvio ad un percorso formativo nella locale Casa di reclusione, che ha combinato, in 160 ore di formazione, conoscenze teoriche e pratiche in materia di edilizia.

Il percorso ha consentito ai detenuti partecipanti di apprendere competenze tecnico-professionali spendibili sul mercato del lavoro e, a tre di loro, di poter svolgere un tirocinio formativo della durata di due mesi in un'azienda di settore. L'azienda, dopo aver valutato attentamente le capacità dimostrate durante il periodo di affiancamento con i propri *tutor*, ha deciso di procedere con l'inserimento lavorativo dei partecipanti. La peculiarità dell'assunzione risiede nel contesto operativo: gli ex tirocinanti sono stati chiamati a lavorare proprio nel cantiere di ristrutturazione dell'istituto penitenziario di massima sicurezza padovano.

Fonte: Quaderno 26 Fondazione Brodolini, 2025

Un'altra esperienza significativa rivolta alle persone in esecuzione penale è quella che attiva i Centri per l'impiego (CPI) all'interno degli istituti penitenziari regionali (Box. 8).

**Box. 8 – Esperienze regionali di reti territoriali innovative****"Progetto Carceri" - Regione Veneto**

Promosso dalla Regione Veneto, Veneto Lavoro e dal Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria del Triveneto, l'iniziativa rappresenta un modello innovativo di collaborazione pubblico-privato per l'inclusione socio-lavorativa delle persone detenute, fondato sull'integrazione tra Centri per l'Impiego (CPI), enti di formazione, cooperative sociali e imprese del territorio. Il Progetto Carceri ha inoltre istituito sportelli lavoro all'interno di tutti gli istituti penitenziari regionali, consentendo ai detenuti di accedere ai medesimi servizi offerti ai cittadini liberi: rilascio della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID), stipula del Patto di Servizio, tirocini formativi e assistenza nella redazione del curriculum vitae. Nel solo secondo semestre del 2023, sono state profilate 267 persone detenute, di cui 175 hanno partecipato ai corsi del programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), articolati in 160 ore di formazione teorico-pratica. Sono stati inoltre avviati 60 tirocini di inserimento lavorativo, in settori professionali diversificati: dall'impiantistica elettrica e termo-idraulica, alla ristorazione, alla manutenzione del verde, alla logistica, fino ai servizi amministrativi e di segreteria.

Fonte: Maugeri, 2025

## Marittimo-IT FR-Maritime

Analogamente, in varie Regioni italiane (tab. 4) i CPI operano in raccordo con gli Sportelli Lavoro in Carcere che sono stati attivati sia come misura di politica attiva gestita a livello regionale (per esempio, Regione Piemonte, edizione 2023-2026 a valere su Programma Regionale FSE + 2021- 2027) oppure come progetto nazionale in corso di sperimentazione nel quadro del Programma Nazionale (PN) Giovani, Donne e Lavoro, anch'esso finanziato dal FSE+, gestito da Sviluppo Italia (per esempio, il progetto "Reti specialistiche e misure per l'inserimento lavorativo delle persone detenute").

Tab. 4 – Tabella riassuntiva degli Sportelli Lavoro in carcere attivati o in fase di attivazione

| Regione                                                                                | Penitenziari coinvolti                                                                                     | Fase di attivazione          | Ruolo di governance                                                                                                                                                 | Strumento di finanziamento                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Piemonte</b>                                                                        | Tutti gli istituti penitenziari del Piemonte                                                               | Seconda edizione (2023-2026) | Regione Piemonte in collaborazione con CPI, Consorzio Sinapsi (ente accreditato per erogare servizi di politiche attive)                                            | Programma regionale FSE+ 2021-2027 (fondi del Fondo Sociale Europeo Plus + statali e regionali)                                                                           |
| <b>Lombardia</b>                                                                       | Carcere di Canton Mombello (Brescia); Casa di Reclusione Verziano (Brescia); Casa Circondariale di Bergamo | Progetto Pilota (dal 2025)   | Sviluppo Lavoro Italia, Protocollo tra Regione Lombardia, Provveditorato Amministrazione penitenziaria e UIPE; modello con Centri per l'Impiego e reti territoriali | Progetto "Reti specialistiche e misure per l'inserimento lavorativo delle persone detenute" finanziato nell'ambito del FSE+ (Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro) |
| <b>Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Sicilia (sportelli in fase di estensione)</b> | Roma, Palermo, Catania, Udine, Trieste                                                                     | Avvio progressivo            | Sviluppo Lavoro Italia                                                                                                                                              | Inseriti nella sperimentazione nazionale insieme alla Lombardia attraverso accordi operativi                                                                              |

Vale la pena sottolineare che alcune Regioni integrano i propri finanziamenti con risorse nazionali volte a promuovere progetti di inserimento lavorativo di ex detenuti o persone in esecuzione penale. Recentemente, Veneto e Toscana hanno partecipato a un Avviso pubblico del *Ministero della Giustizia* collegato al Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà FSE+ (2025), ottenendo il finanziamento relativamente ai progetti: AMA DE (inclusione attiva dei detenuti in esecuzione penale interna); AMA ES (inclusione attiva dei soggetti in uscita o in esecuzione penale esterna). Nel caso della Regione Toscana, ciò si pone in continuità con il progetto M.I.L.I.A - Modelli sperimentali di intervento per il lavoro e l'inclusione attiva delle persone in esecuzione penale" (Box. 9), in collaborazione con il Ministero della Giustizia e il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria.

**Marittimo-IT FR-Maritime****Box. 9– Il progetto M.I.L.I.A Toscana**

Realizzato tra il 2019 e il 2022, in Toscana il progetto ha trovato il suo principale ambito di sperimentazione nelle colonie penali agricole di Gorgona e Pianosa (Porto Azzurro), istituti penitenziari caratterizzati da un regime detentivo fortemente orientato al lavoro e al reinserimento sociale. In tali contesti sono stati attivati percorsi integrati di orientamento, formazione professionale e accompagnamento al lavoro, con attività prevalentemente legate ai settori agricolo, zootecnico e della trasformazione alimentare. L'iniziativa ha inoltre favorito la creazione di una rete territoriale composta da istituzioni pubbliche, amministrazione penitenziaria, enti di formazione, cooperative sociali e imprese, promuovendo l'acquisizione di competenze professionali e opportunità di inserimento lavorativo per le persone detenute. I risultati del progetto hanno contribuito a rafforzare le politiche regionali di inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale, costituendo una base sperimentale per lo sviluppo di ulteriori interventi nell'ambito della programmazione FSE+ 2021-2027.

Anche i lavoratori provenienti da Paesi terzi presentano criticità non solo di tipo occupazionale, che concorrono a configurare una condizione di vulnerabilità multidimensionale. Gli studi sul tema (INAPP, 2023), infatti, mettono in evidenza elementi critici relativi alle condizioni di ingresso e soggiorno, alla complessità delle procedure burocratiche e alle barriere linguistiche, alle difficoltà di accesso ai servizi per l'impiego. A ciò si aggiungono difficoltà nel riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio, che contribuiscono a fenomeni di sotto-inquadramento professionale e segmentazione del mercato del lavoro.

Per facilitare il superamento delle barriere linguistico-amministrative e promuovere il matching, la Regione Siciliana ha elaborato un intervento mirato che introduce all'interno dei CPI strumenti interattivi e di mediazione linguistico-culturale (Box. 10).

**Box. 10 – Et Labora, Regione Siciliana**

La Regione Sicilia ha avviato (fondi FAMI - Fondo Asilo Migrazione e Integrazione), un'azione di sistema finalizzata a migliorare l'inclusione socio-lavorativa dei cittadini stranieri e a rendere più efficiente la gestione dei servizi. La piattaforma informatica ET Labora, collegata a un Totem digitale interattivo nei Centri per l'impiego, facilita l'accesso ai servizi e alle politiche del lavoro dei cittadini di Paesi terzi. Il sistema, multilingue, consente agli utenti di prenotare e utilizzare i servizi dei CPI, anche con supporto di mediazione linguistica e culturale. Il sistema, inoltre, permette di gestire in modo centralizzato e digitalizzato l'offerta dei servizi per il lavoro, migliorando l'organizzazione delle attività dei CPI, degli intermediari e favorendo la standardizzazione e la programmazione dei servizi su tutto il territorio regionale.

Fonte, Sviluppo Lavoro Italia, 2024

Alcuni modelli intervengono, oltre che sull'accesso, anche sul percorso di inclusione lavorativa, promuovendo l'integrazione tra politiche del lavoro, formazione e inclusione sociale. In quest'ottica, è interessante l'esperienza avviata dalla Regione Emilia-Romagna nell'ambito della programmazione FAMI che mette in rete Centri per l'impiego, enti locali, sistema di accoglienza e organismi di formazione (Box. 11).

**Box. 11 - Re-Source (Stranieri Occupabilità Risorse Competenze) - Regione Emilia-Romagna**

Uno degli elementi distintivi dell'intervento riguarda la capacità di rendere i servizi effettivamente accessibili a un'utenza che spesso incontra difficoltà di orientamento e di comprensione del funzionamento del sistema. In questa prospettiva, il progetto ha promosso azioni volte a facilitare l'ingresso dei migranti nei percorsi di politica attiva, attraverso il rafforzamento delle attività di informazione, orientamento e accompagnamento, nonché mediante il raccordo operativo tra i diversi attori territoriali. Particolare attenzione è stata dedicata alla valorizzazione delle competenze pregresse, anche acquisite in contesti informali o non formali, al fine di contrastare i fenomeni di sotto-inquadramento e favorire un inserimento lavorativo più coerente con il profilo delle persone. Il progetto si caratterizza inoltre per un approccio integrato, che non si limita alla dimensione occupazionale ma tiene conto della complessità dei bisogni dei destinatari. In tal senso, le azioni previste si inseriscono in un sistema di presa in carico più ampio, capace di connettere servizi per il lavoro, servizi sociali e interventi formativi, contribuendo a costruire percorsi personalizzati di inclusione.

Nella stessa direttrice, volta a costruire una rete di interventi per la presa in carico integrata, si inseriscono le policy della Regione Toscana, come riconosce il policy brief della Commissione/TSI (2023) su accesso dei cittadini stranieri al mercato del lavoro. Il documento menziona la Regione Toscana per la formalizzazione di team integrati *social affairs/employment inclusion* e per l'uso congiunto di GOL e iniziative FSE+.

Nella nuova programmazione sono stati sviluppati programmi di valorizzazione delle competenze e formazione linguistica, come per esempio PROF\_T – Piano regionale offerta formativa toscana: italiano per cittadini di Paesi terzi (FAMI 2021-2027), che si configura come una misura di pre-condizione per l'occupabilità in quanto agisce sulla riduzione delle barriere. Maggiormente focalizzati sull'occupabilità, sono i recenti avvisi FSE+ (2021-2027) che combinano percorsi di formazione, tirocinio e accompagnamento al lavoro attivando partenariati territoriali. Tali iniziative delineano un modello multilivello coerente con l'approccio integrato delle politiche attive del lavoro e del Percorso 4 del GOL (Box. 12).

**Box. 12 – Avvisi Regione Toscana (FSE+ 2021-27)****Bando regionale per l'inserimento lavorativo di cittadine/i di Paesi terzi**

L'avviso finanzia percorsi sperimentali integrati che combinano politiche attive del lavoro, tirocini, formazione e misure di accompagnamento per l'autonomia economica; inoltre richiede partenariati tra Terzo settore, formazione, soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, associazioni datoriali e datori di lavoro. Un elemento centrale è rappresentato dall'accompagnamento al lavoro, che può comprendere azioni di orientamento specialistico, tutoraggio e supporto nella ricerca attiva di un impiego, ma anche esperienze pratiche come tirocini o inserimenti in contesti produttivi. L'obiettivo è creare un collegamento reale con il tessuto economico locale, favorendo un inserimento stabile e non meramente temporaneo. In questo senso, il coinvolgimento delle imprese e degli attori territoriali è considerato decisivo. L'avviso si inserisce in una logica di integrazione con altre politiche regionali e nazionali dedicate alle persone vulnerabili, cercando di rafforzare le reti territoriali tra servizi sociali, servizi per l'impiego, enti del Terzo settore e sistema produttivo ([www.regione.toscana.it/-/finanziamenti-per-l-inserimento-lavorativo-di-cittadini-di-paesi-terzi](http://www.regione.toscana.it/-/finanziamenti-per-l-inserimento-lavorativo-di-cittadini-di-paesi-terzi))

## Marittimo–IT FR–Maritime

### Bando regionale per la formazione nel settore dell'agricoltura, zootecnia, silvicoltura e pesca per migranti inseriti nei percorsi di accoglienza

Il bando si rivolge a persone straniere inserite nei circuiti di accoglienza – come i centri CAS o il sistema SAI – che si trovano in una condizione di inattività o disoccupazione. L'obiettivo principale non è soltanto offrire formazione, ma creare un ponte diretto tra le persone immigrate ospitate nei sistemi di accoglienza e specifici ambiti produttivi del territorio, in particolare quelli legati al settore primario, dove esiste una domanda di manodopera e competenze. Il bando costruisce un modello di intervento che mette in relazione formazione, servizi per l'impiego e imprese del settore agricolo e pesca ([www.regione.toscana.it/-/immigrati-il-bando-per-finanziare-corsi-di-formazione-in-agricoltura-zootecnia-silvicoltura-e-pesca](http://www.regione.toscana.it/-/immigrati-il-bando-per-finanziare-corsi-di-formazione-in-agricoltura-zootecnia-silvicoltura-e-pesca))

### 2.3.2. L'eterogeneità territoriale delle policy: il primo rapporto di valutazione di GOL

Il rapporto di valutazione INAPP sul Programma GOL (2025) evidenzia che, nella fase iniziale di attuazione, la riforma delle politiche attive ha prodotto un significativo ampliamento della platea dei beneficiari: al 31 gennaio 2024 risultavano prese in carico oltre 2 milioni di persone, pari a circa il 69% del target previsto dal PNRR. La distribuzione dei partecipanti mostra una prevalenza del Percorso 1 (reinserimento lavorativo), che riguarda il 51,3% dei beneficiari, seguito dai percorsi di *upskilling* (25,5%) e *reskilling* (19,7%), mentre il Percorso 4 "Lavoro e inclusione" rappresenta una quota più contenuta (3,5%). I Percorsi 3 e 4 concentrano in particolare disoccupati di lunga durata e persone con bassi livelli di istruzione; nel caso del Percorso 4 si osserva inoltre una maggiore presenza di persone con disabilità.

Sul piano operativo, poco più della metà dei beneficiari ha ricevuto almeno una misura attiva, soprattutto nei percorsi formativi. Tra coloro presi in carico da almeno 180 giorni, oltre il 40% ha avuto almeno un rapporto di lavoro successivo all'ingresso nel programma, con esiti variabili in base alle caratteristiche individuali e al percorso seguito. Tuttavia, permangono significative disomogeneità territoriali, legate alla struttura dei mercati del lavoro locali, alle scelte di Programmazione regionale (PAR) e alla capacità organizzativa dei servizi per l'impiego. L'analisi INAPP individua cinque modelli regionali (Tab. 5).

Tab. 5 – Tabella riassuntiva (INAPP, 2025)

| Modello                                                | Regioni principali                                      |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Elevata capacità attuativa e orientamento ai servizi   | Toscana, Prov. Trento e Bolzano, Valle d'Aosta          |
| Formazione e riqualificazione orientate al lavoro      | Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Piemonte             |
| Mercati dinamici e ricollocazione rapida               | Friuli-V.G., Prov. Bolzano                              |
| Programmazione territoriale flessibile e differenziata | Lazio, Marche, Abruzzo, Liguria                         |
| Inclusione sociale e presa in carico multidimensionale | Campania, Calabria, Sicilia, Puglia, Basilicata, Molise |

Sinteticamente, i 5 modelli sono caratterizzati dai seguenti elementi:

#### - Elevata capacità attuativa e orientamento ai servizi

Questo modello si basa su una solida capacità amministrativa e organizzativa dei servizi pubblici per l'impiego. La presa in carico degli utenti è rapida e personalizzata; il mercato del

## Marittimo-IT FR-Maritime

lavoro, pur non sempre particolarmente dinamico, risulta sufficientemente strutturato da favorire transizioni occupazionali relativamente veloci.

### - **Formazione e riqualificazione orientate al lavoro**

In questo caso, il programma GOL è utilizzato prevalentemente come strumento di riqualificazione delle competenze, in risposta ai fabbisogni del sistema produttivo. I Percorsi 2 e 3 (*upskilling e reskilling*) assumono un ruolo centrale, insieme alla formazione professionalizzante e digitale. I servizi per l'impiego svolgono una funzione di raccordo tra domanda e offerta di competenze.

### - **Mercati dinamici e ricollocazione rapida**

Contrariamente al precedente modello, più che dall'intensità delle politiche attive qui la buona performance occupazionale è trainata principalmente dal dinamismo del mercato del lavoro. Il Percorso 1 risulta predominante e i servizi per l'impiego svolgono soprattutto una funzione di facilitazione e matching. Il programma GOL opera come dispositivo di accelerazione delle transizioni occupazionali, con un ruolo relativamente limitato sia nella costruzione delle competenze sia nella presa in carico complessa.

### - **Programmazione territoriale flessibile e differenziata**

Questo modello è caratterizzato da una combinazione flessibile di strumenti, adattati a contesti territoriali eterogenei. Coesistono interventi di reinserimento rapido, azioni formative e misure di inclusione sociale, con risultati differenziati tra aree urbane e aree interne. Le scelte regionali in termini di targeting e programmazione (PAR) incidono in modo significativo sull'assetto complessivo.

### - **Inclusione sociale e presa in carico multidimensionale**

Questo modello si sviluppa in contesti caratterizzati da una debolezza strutturale del mercato del lavoro e da un'elevata concentrazione di beneficiari con molteplici fattori di vulnerabilità, come la disoccupazione di lunga durata, il basso livello di istruzione e il ricorso a precedenti misure di sostegno al reddito. I Percorsi 3 e, soprattutto, il Percorso 4 rivestono un ruolo centrale, mentre gli esiti occupazionali risultano più limitati.

## 2.3.3. L'integrazione di Garanzia Giovani e GOL tra misure standardizzate e alcune sperimentazioni territoriali

Dal 2013 Garanzia Giovani rappresenta il principale strumento europeo di contrasto alla disoccupazione giovanile e al fenomeno dei NEET. A seguito della crisi pandemica, la Commissione europea ha introdotto nel 2020 una versione rafforzata della Garanzia, che pone maggiore attenzione ai giovani più vulnerabili e prevede un modello di intervento personalizzato articolato in quattro fasi, temporalmente sequenziali.

1. mappatura,
2. coinvolgimento,
3. preparazione
4. offerta.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Secondo il rapporto INAPP (Lion, Santomieri e Stocco, 2025), la strategia italiana per l'occupazione giovanile si inserisce in un sistema multilivello caratterizzato da forte eterogeneità territoriale. Accanto al Programma nazionale Giovani, donne e lavoro (PN GDL), si rafforza il ruolo delle Regioni attraverso i Programmi FSE+, con maggiore autonomia nella definizione degli interventi. Un elemento rilevante è l'integrazione con il Programma GOL, che intercetta una quota significativa di giovani e inserisce le politiche giovanili in un'infrastruttura più ampia di politiche attive.

Dal punto di vista dell'attuazione, il rapporto evidenzia una marcata concentrazione degli interventi sulla fase "offerta", attraverso misure standardizzate come formazione, incentivi all'assunzione e tirocini. Le altre fasi previste dalla Garanzia Giovani rafforzata risultano meno presidiate, con un'unica eccezione in Lombardia per la fase di coinvolgimento. Questo sbilanciamento riflette un approccio tradizionale, centrato sull'accesso alle opportunità occupazionali più che su percorsi personalizzati e progressivi per i giovani più distanti dal mercato del lavoro. Alcune esperienze regionali innovative mostrano tuttavia segnali di evoluzione verso un **approccio integrato di tipo place-based**, volto a superare interventi settoriali e a rafforzare il legame tra politiche del lavoro, sviluppo locale e inclusione sociale. In particolare:

- in **Lombardia**, le Strategie di Sviluppo urbano sostenibile puntano alla riduzione delle disuguaglianze nei contesti urbani attraverso un mix di interventi infrastrutturali e immateriali, basati sulla co-progettazione con Comuni e comunità locali e orientati alla rigenerazione sostenibile dei territori più fragili;
- in **Calabria**, il rilancio dei Piani locali per il lavoro rafforza l'integrazione tra politiche attive e politiche di sviluppo, valorizzando le potenzialità dei sistemi produttivi locali come leva per una occupazione di qualità;
- il **Veneto**, con il bando Giovani energie, sperimenta percorsi multidimensionali rivolti all'attivazione dei giovani, combinando intercettazione degli inattivi, orientamento, formazione sulle competenze trasversali e sostegno alle iniziative giovanili, in un'ottica di rafforzamento dell'autonomia sociale ed economica;
- in **Friuli-Venezia Giulia**, il programma AttivaGiovani adotta un approccio territoriale strutturato in macro-interventi, integrando formazione degli operatori, accompagnamento e azioni propedeutiche all'inserimento lavorativo dei giovani NEET più vulnerabili;
- nel **Lazio**, infine, l'iniziativa Mestieri promuove percorsi integrati di formazione, stage e accompagnamento individualizzato, finalizzati alla valorizzazione dell'artigianato e al recupero dei mestieri tradizionali, favorendo al contempo l'inserimento lavorativo dei giovani.

Tabella 6– Tabella riassuntiva di esperienze regionali di tipo place-based

| Regione          | Intervento / Bando    | Ambito principale         | Target                | Tipologie di azione           | Elemento di innovazione            |
|------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| <b>Lombardia</b> | Strategie di Sviluppo | Inclusione territoriale e | Giovani e popolazioni | Interventi infrastrutturali e | Approccio integrato FESR-FSE+; co- |

## Marittimo-IT FR-Maritime

|                                       | Urbano<br>Sostenibile               | rigenerazione<br>urbana                                             | fragili in<br>contesti<br>urbani     | immateriali;<br>rafforzamento<br>competenze; inclusione<br>sociale                         | progettazione con<br>Comuni e comunità<br>locali                                              |
|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Calabria</b>                       | Piani Locali per<br>il Lavoro (PLL) | Integrazione<br>occupazione-<br>sviluppo                            | Giovani                              | Politiche attive<br>integrate con sviluppo<br>locale                                       | Connessione tra<br>politiche del lavoro e<br>sistemi produttivi<br>territoriali               |
| <b>Veneto</b>                         | Giovani<br>Energie                  | Attivazione e<br>autonomia<br>giovanile                             | Giovani<br>inattivi e<br>vulnerabili | Orientamento,<br>formazione<br>competenze<br>trasversali, supporto<br>iniziative giovanili | Approccio<br>multidimensionale e<br>lavoro in rete tra<br>politiche giovanili e<br>del lavoro |
| <b>Friuli-<br/>Venezia<br/>Giulia</b> | AttivaGiovani<br>2023-2026          | Inclusione NEET                                                     | Giovani NEET                         | Macro-interventi<br>territoriali; formazione<br>operatori;<br>accompagnamento              | Progettazione<br>territoriale integrata e<br>attenzione ai profili<br>più vulnerabili         |
| <b>Lazio</b>                          | Mestieri                            | Inserimento<br>lavorativo e<br>recupero<br>mestieri<br>tradizionali | Giovani                              | Formazione, stage,<br>accompagnamento<br>individuale                                       | Percorsi integrati<br>orientati alla<br>valorizzazione<br>dell'artigianato locale             |

### 2.3.4 L'importanza della valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani

La valutazione appare un'azione tanto più rilevante nelle politiche pubbliche rivolte ai giovani per prevenire effetti involontari delle decisioni politiche. La valutazione e il monitoraggio certamente rappresentano una leva di apprendimento e miglioramento dell'azione pubblica. È quanto emerge dal lavoro di Cioffi e Pierattini, (2023) che nel loro lavoro presentano una ricognizione delle esperienze europee più avanzate in materia di valutazione delle politiche giovanili (Box 13).

#### Box 13 - Il caso di Biskaia (Regione Autonoma Paesi Baschi) – Spagna

Le autorità provinciali (Dipartimento Occupazione, Coesione sociale, Equità) hanno promosso un progetto "Strategia Giovani" (*Youth Strategy*) finalizzato ad accompagnare i giovani, con età 18-23 anni, nel loro processo di crescita, emancipazione e transizione all'età adulta e al lavoro, con una continua raccolta di dati aggiornati da inserire tempestivamente nel "Piano Nazionale per l'Occupazione 2023-2027". I dati sono originati da un interscambio continuo tra Autorità pubblica e giovani attivato per raccogliere elementi conoscitivi in particolare sulle situazioni di esclusione, psicologiche-emozionali, sul patrimonio conoscitivo e le competenze professionali, i rapporti sociali. La raccolta, lettura e trasmissione dei dati è supportata da strumenti di IA (Eurispes, 2025)

A livello europeo emergono esperienze avanzate di valutazione ex ante, monitoraggio e valutazione di impatto. In **Austria**, lo *Youth Check* (dal 2013) impone di valutare l'impatto delle nuove proposte legislative sui giovani, prevedendo consultazione e verifiche successive. In **Germania**, un sistema articolato combina rapporti periodici sulla condizione giovanile, una strategia federale e lo *Jugend-Check*, strumento di valutazione preventiva degli effetti delle

**Marittimo-IT FR-Maritime**

leggi su diverse dimensioni del benessere giovanile. Accanto a questi modelli istituzionalizzati, si sviluppano approcci basati sulla sperimentazione e sulla ricerca applicata: in **Francia** il *Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse* finanzia politiche innovative accompagnandole con valutazioni rigorose; in **Spagna** l'*Instituto de la Juventud* produce rapporti annuali ex post a supporto del processo decisionale. Il **Portogallo** si distingue per un approccio fondato su consultazione e pianificazione strategica, con il *Plano Nacional da Juventude* che integra obiettivi, indicatori e responsabilità multilivello, collegandosi anche agli obiettivi di sviluppo sostenibile. In **Finlandia**, infine, le politiche giovanili sono sostenute da un solido sistema di dati, ricerca e indicatori che alimenta ciclicamente la programmazione nazionale.

I confronti internazionali mostrano che con le tradizionali strategie di comunicazione è difficile arrivare a disoccupati di lungo periodo, a giovani scoraggiati e con *background migratorio* (Giulibei, lavoce.info). Le campagne informative, i volantini e i social media aumentano la consapevolezza ma raramente la partecipazione, soprattutto tra i soggetti più svantaggiati. Alla luce di ciò, un programma tedesco ha sviluppato innovativi percorsi formativi e lavorativi che puntano su interventi di prossimità territoriale e combinano supporto socio-pedagogico con *streetwork* e attività laboratoriali (Box. 14).

**Box. 14 - Come arrivare ai giovani e ai giovani con background migratorio?**

In Germania, una delle principali iniziative federali per il contrasto al fenomeno dei NEET è il programma Jugend stärken, avviato nel 2007. All'interno di questo quadro, l'esperienza più rilevante è Jugend stärken im Quartier (JustiQ), rivolta a giovani under 26 – con o senza background migratorio – esclusi da percorsi di istruzione, formazione, lavoro o servizi di supporto.

L'obiettivo del programma è agganciare giovani particolarmente distanti dai servizi tradizionali, favorendone l'integrazione sociale, educativa e professionale attraverso interventi facilmente accessibili nei territori più fragili. Tra il 2015 e il 2022, il programma ha coinvolto circa 100.000 giovani, operando in oltre 150 comuni tedeschi nelle due fasi di finanziamento, con un budget complessivo di circa 120 milioni di euro provenienti da fondi europei. La durata media dei percorsi è stata di nove mesi e, al termine dell'intervento, circa il 59% dei partecipanti ha trovato un'occupazione o completato un percorso di istruzione o formazione professionale.

Un elemento distintivo del JustiQ è la figura dello streetworker, operatore specializzato nel lavoro educativo e sociale di prossimità, che agisce direttamente nei contesti informali delle periferie urbane. Attraverso relazioni di fiducia, attività informali, sportive o ludiche, lo streetworker riattiva progressivamente i giovani sul piano sociale; solo in una fase successiva vengono proposte misure di politica attiva del lavoro. Questo approccio consente di superare la logica dell'attivazione immediata, spesso inefficace con i giovani più marginalizzati (Fonte: Giubilei, lavoce.info).

**2.3.5 Un modello di PAL: programmi di sostegno alla creazione di nuova impresa**

Dalla Strategia di Lisbona fino alla programmazione 2021–2027, l'Unione europea ha progressivamente attribuito all'imprenditorialità un ruolo centrale, non solo come leva di sviluppo economico ma anche come strumento complementare alle politiche del lavoro, in particolare per giovani, donne e categorie vulnerabili. L'approccio europeo combina sostegno finanziario, sviluppo delle competenze e servizi di accompagnamento,

## Marittimo-IT FR-Maritime

valorizzando le competenze imprenditoriali (anche attraverso il framework EntreComp). I principali strumenti – FSE/FSE+, FESR, COSME, Horizon Europe, InvestEU – finanziano interventi che spaziano dall'accesso al credito e alla finanza agevolata a incubazione, mentoring e supporto nelle fasi iniziali di impresa. Le politiche più recenti superano una visione compensativa dell'imprenditorialità come semplice risposta alla disoccupazione, promuovendo invece un approccio orientato alla qualità e inserito in un ecosistema favorevole, fondato su coordinamento istituzionale e capacità amministrativa.

In Italia, dagli anni Ottanta si è sviluppato un sistema articolato di politiche per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, inizialmente finalizzato alla creazione diretta di occupazione e più recentemente alla promozione di iniziative sostenibili e innovative. Oggi molte misure sono gestite da Invitalia, che combinano contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati e servizi di accompagnamento. Tuttavia, persistono criticità legate a frammentazione, disomogeneità territoriale e limitata integrazione con le politiche attive del lavoro (INAPP, 2025).

Tab.7 – Tabella riassuntiva delle misure a livello nazionale

| Target                                    | Misura                                      | Strumenti                                                | Obiettivi                                                       |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>Giovani</b>                            | Resto al Sud, NITO-ON, SELFIEmployment      | Contributi a fondo perduto, credito agevolato, mentoring | Avvio imprese, competenze imprenditoriali                       |
| <b>Donne</b>                              | Fondo Femminile, Impresa Smart&Start Italia | Agevolazioni finanziarie, formazione, incubatori         | Empowerment, innovazione, partecipazione nei settori strategici |
| <b>Stranieri e "persone svantaggiate"</b> | SELFIEmployment, Futurae                    | Accesso facilitato al credito, tutoraggio                | Inclusione sociale ed economica, competenze imprenditoriali     |

Anche a livello regionale prevale spesso un approccio centrato prevalentemente sul sostegno finanziario, mentre i servizi di accompagnamento e i cosiddetti servizi "ecosistemici" – come mentoring, incubazione, networking e accesso a reti imprenditoriali – risultano meno sviluppati e distribuiti in modo disomogeneo. Le politiche regionali oscillano così tra una funzione di politica attiva del lavoro, rivolta a specifici target (giovani, donne, disoccupati), e una funzione di politica di sviluppo territoriale, orientata alla rigenerazione economica e alla valorizzazione delle vocazioni produttive locali. L'approccio territoriale consente una maggiore aderenza ai bisogni dei contesti locali anche se rischia di accentuare la frammentazione degli interventi e le disuguaglianze territoriali nell'accesso alle opportunità di sostegno all'imprenditorialità.

In questo quadro, la Regione Toscana si caratterizza per lo sviluppo di un ecosistema dell'innovazione basato sulla collaborazione tra imprese, università, centri di ricerca e strutture di trasferimento tecnologico. Un ruolo centrale è svolto dalle infrastrutture di

## Marittimo–IT FR–Maritime

supporto alla creazione d'impresa. Studi recenti sull'ecosistema dell'innovazione regionale evidenziano che la crescita delle startup e delle imprese innovative dipende in misura significativa dalla capacità di creare reti tra università, imprese e istituzioni, oltre che dal rafforzamento delle politiche di trasferimento tecnologico e dei programmi di innovazione finanziati con fondi europei e con il PNRR (IRPET, 2024; Bellandi, 2024).

### 2.4 Le politiche “centrate sulla domanda”

Le politiche “centrate sulla domanda” (*demand driven*) costituiscono un insieme di interventi di politica del lavoro che orienta l'azione pubblica verso il lato della domanda di lavoro invece di intervenire sul rafforzamento dell'offerta (occupabilità, competenze, attivazione individuale). Queste *policy* muovono dal presupposto che la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata e associata a condizioni di svantaggio, dipenda da condizioni strutturali. In tale prospettiva, l'obiettivo dell'inclusione occupazionale viene incorporato nei meccanismi che regolano la produzione e l'allocazione del lavoro. Le politiche *demand driven* agiscono attraverso la mobilitazione della domanda privata (incentivi alle imprese, esternalizzazioni), l'orientamento della domanda pubblica appalti responsabili o *public procurement*, creazione diretta di occupazione), o anche la creazione diretta di nuova occupazione, in contesti in cui la domanda è strutturalmente insufficiente.

In Italia, tra gli strumenti che consentono di incorporare l'obiettivo sociale nei meccanismi della domanda economica si colloca il sistema delle **Convenzioni ex art. 14** (D.Lgs. 276/2003). Tale dispositivo permette alle imprese di adempiere agli obblighi di assunzione di persone con disabilità mediante l'affidamento di commesse a cooperative sociali. La misura mobilita così la domanda privata e valorizza il ruolo dell'economia sociale come intermediario occupazionale, integrando l'inclusione lavorativa nei processi produttivi anziché limitarla a una logica di incentivo all'assunzione. Tuttavia, si tratta di uno strumento ancora poco utilizzato che, sul piano potenziale, può configurarsi come un dispositivo di *workfare* capace di spostare il baricentro della policy dall'obbligo alla cooperazione, rafforzando le reti territoriali tra amministrazioni pubbliche, imprese e Terzo settore (Garofalo, 2025). In questo senso, le Convenzioni ex art. 14 rappresentano uno strumento *demand driven* con un grado di strutturalità superiore rispetto ad altre forme di agevolazione (Box.14). Vale la pena sottolineare che il recente intervento legislativo (l. n. 198/2025) ha modificato il sistema, ampliando la platea dei soggetti legittimati ad attivare le convenzioni alle imprese sociali e alle società benefit, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo degli attori dell'economia sociale e ampliare le opportunità di inserimento lavorativo per le persone con disabilità (Impellizzieri, 2026). Alla luce di ciò, sono utili i progetti di informazione rivolti alle imprese, come quello promosso da Regione Lombardia (Box. 15).

## Marittimo-IT FR-Maritime

### Box. 15 - Progetto che promuove lo strumento delle Convenzioni (ex art. 14)

#### Promotore 68 – Lombardia

Il progetto Promotore 68 in Lombardia, inserito nel Piano EMERGO della Città metropolitana di Milano e attivo anche in zone come Monza e Brianza, offre consulenza gratuita alle imprese per facilitare l'inserimento lavorativo di persone con disabilità, in adempimento alla Legge 68/99. Il servizio, finanziato dal Fondo Regionale Disabili, aiuta le aziende a gestire obblighi, incentivi e analisi dei fabbisogni. Il progetto, svolgendo attività di sensibilizzazione e accompagnamento dei datori di lavoro, contribuisce indirettamente al funzionamento delle convenzioni (ex art. 14).

Tra gli strumenti incentivanti che rendono economicamente più conveniente l'assunzione di specifici gruppi di lavoratori o in particolari contesti territoriali (cfr. Box 2), si distingue la **Legge Smuraglia** (L. n. 193/2000), rivolta alle persone detenute o in esecuzione penale esterna. Sebbene si tratti di una misura compensativa – che interviene sui costi del lavoro piuttosto che sulla struttura del mercato – essa assolve anche a una significativa funzione di reinserimento sociale di un gruppo caratterizzato da elevata vulnerabilità sociale.

Tab.8 – Tabella riassuntiva di confronto tra policy demand driven

| Dimensione                     | Legge Smuraglia (L. 193/2000)                         | Convenzioni ex art. 14                                                     |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Target                         | Persone detenute                                      | Persone con disabilità soggette a obbligo di assunzione (L. 68/1999)       |
| Tipo di intervento             | Incentivo economico alla domanda privata              | Meccanismo regolato di esternalizzazione produttiva con finalità inclusive |
| Leva utilizzata                | Sgravi contributivi e fiscali                         | Affidamento di commesse di lavoro a cooperative sociali                    |
| Tipo di politica demand driven | Incentivante (riduzione del costo del lavoro)         | Regolativa-strutturale                                                     |
| Ruolo dell'economia sociale    | Possibile ma non necessario                           | Centrale (cooperative sociali come soggetti attuatori)                     |
| Logica di policy               | Compensazione di uno svantaggio percepito dal mercato | Internalizzazione dell'obiettivo sociale nel ciclo produttivo              |
| Rischi principali              | Dipendenza dall'incentivo                             | Segmentazione occupazionale                                                |

Per quanto riguarda gli strumenti che orientano la domanda pubblica, abbiamo fatto riferimento al *public procurement* (cfr. par. 1.2). Clausole sociali, riserve di gara e criteri premianti consentono infatti di orientare la concorrenza verso comportamenti inclusivi, configurando il public procurement come uno strumento integrato di politica del lavoro e politica industriale (Box 16).

In Italia questo orientamento è stato recepito nell'ordinamento con il nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 61 del D.Lgs. 36/2023), che conferma la possibilità per le stazioni appaltanti di riservare procedure o specifiche fasi di esecuzione a cooperative sociali, imprese

**Marittimo-IT FR-Maritime**

sociali e operatori analoghi. Nel caso della Regione Umbria, tale indirizzo di policy è stato ulteriormente rafforzato, diventando un vincolo strutturale nella programmazione degli appalti (Legge regionale n. 2/2024) con l'obiettivo di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (Ferrucci e Bernardoni, 2024).

**Box. 16 - Social procurement con clausole di mercato: il caso di Gothenburg, Svezia**

L'iniziativa si inserisce nella strategia del Comune di Göteborg volta a integrare sistematicamente obiettivi sociali nelle procedure di gara, con l'intento di utilizzare la spesa pubblica come leva per favorire l'accesso al lavoro delle persone più vulnerabili. In questo contesto, nel novembre 2016 la società municipale di edilizia residenziale pubblica ha pubblicato un bando per la costruzione di un'area abitativa includendo specifiche condizioni sociali nel contratto. La base giuridica dell'intervento è costituita dall'articolo 70 della Direttiva 2014/24/UE, che consente alle amministrazioni di introdurre condizioni particolari relative all'esecuzione del contratto. Nel caso di Gothenburg, la clausola non incideva sulla fase di ammissione o aggiudicazione della gara: la procedura rimaneva aperta a tutti gli operatori economici interessati. Tuttavia, l'impresa risultata aggiudicataria era contrattualmente obbligata, durante l'esecuzione dell'appalto, a offrire opportunità di impiego a persone svantaggiate o lontane dal mercato del lavoro. Il target dell'intervento era costituito da persone con difficoltà di accesso al mercato del lavoro, inclusi soggetti disoccupati di lunga durata o a rischio di esclusione sociale. L'esperienza ha prodotto risultati positivi: l'80% dei partecipanti alla procedura di reclutamento ha ottenuto un'occupazione stabile e molti hanno beneficiato di formazione direttamente sul luogo di lavoro.

Un'evoluzione delle politiche *demand driven* si riscontra nelle sperimentazioni ispirate a schemi di *Job Guarantee*, che rappresentano la forma più intensa di intervento sul lato della domanda. In questi modelli, l'azione pubblica non si limita a orientare o incentivare la domanda esistente, ma interviene direttamente nella creazione di nuovi posti di lavoro nei territori caratterizzati da domanda strutturalmente debole.

Il modello teorico "puro" della Job Guarantee prevede l'offerta di un impiego pubblico a chiunque sia disponibile a lavorare, a un salario base e con condizioni minime definite. In tale prospettiva, il lavoro si configura come diritto sociale e la spesa per l'occupazione come stabilizzatore automatico del ciclo economico (Box. 17). Dal punto di vista teorico, l'impostazione si richiama alla tradizione keynesiana e agli studi di Hyman Minsky sullo Stato come datore di lavoro di ultima istanza (Ciarini, 2024).

**Box.17 - Un caso "puro" di Job Guarantee**

Un esempio frequentemente richiamato come riferimento empirico di Job Guarantee "piena" è rappresentato dal programma indiano Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA), che istituisce una garanzia legale di accesso al lavoro su richiesta per le famiglie rurali. Varato nel 2005, la politica prevede che vengano offerte concrete opportunità di lavoro a chiunque ne faccia richiesta, fino ad un massimo di 100 giorni lavorativi su base annua. Viste le dimensioni demografiche dell'India, si tratta della più imponente misura di "attivazione sociale e lavorativa" al mondo: lo Stato offre opportunità di "lavori socialmente utili" (quali ad esempio la costruzione e il mantenimento di infrastrutture) che possano essere di beneficio sia per lavoratori non qualificati sia per le comunità rurali nel loro complesso (Altreconomica, 2025).

## Marittimo-IT FR-Maritime

Pur con limiti e specificità contestuali, tale programma incarna alcuni tratti distintivi del modello teorico: l'assenza di un numero chiuso, l'obbligo pubblico di risposta alla domanda di lavoro e la funzione anticiclica implicita. Proprio il confronto con questo caso "idealtipico" consente di chiarire per contrasto la natura delle più recenti sperimentazioni europee, che si ispirano alla Job Guarantee senza riprodurne integralmente l'architettura istituzionale.

All'interno del filone di Job Guarantee si collocano diverse iniziative europee "ibride", sperimentate nell'ultimo decennio. In un recente studio, la Commissione europea (2024) ha mappato le principali iniziative sulla base di criteri comuni: partecipazione volontaria dei disoccupati di lungo periodo, creazione diretta di posti di lavoro dignitosi, retribuzione equa e adattamento delle mansioni alle competenze delle persone coinvolte. Nello specifico, le cinque iniziative sperimentate nell'UE sono:

- Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) in Francia;
- Territoires zéro chômeur de longue durée, la sua recente estensione in Belgio;
- Marienthal Job Guarantee Pilot (MAGMA) in Austria;
- Solidary Basic Income a Berlino;
- Basisbaan nei Paesi Bassi.

Queste esperienze possono essere interpretate come modelli "ibridi" di Job Guarantee, in quanto condividono alcuni elementi centrali di quell'impostazione: la creazione diretta di occupazione, l'accesso non competitivo e l'orientamento a lavori socialmente utili. Un tratto distintivo di tali sperimentazioni è la forte territorializzazione dell'intervento. In questo senso, la dimensione *place-based* non rappresenta un'alternativa concettuale alle politiche *demand driven*, piuttosto una specifica modalità di implementazione delle stesse: la creazione di lavoro avviene entro perimetri territoriali delimitati, attraverso una governance locale multi-attore e una definizione delle attività lavorative ancorata ai bisogni sociali ed economici dei contesti locali.

Accanto ai casi principali, lo studio menziona iniziative concluse (come *Kinofelis* in Grecia e l'esperimento di reddito di base in Finlandia) e progetti emergenti, tra cui l'esperienza italiana Territori a Disoccupazione Zero (TADZ) avviata a Roma. La sperimentazione romana del progetto Territori a Disoccupazione Zero è coordinata dall'Università La Sapienza e inserita nelle azioni "immateriali" dei Piani Urbani Integrati (PUI) di Corviale e Tor Bella Monaca, finanziati dal PNRR. Il progetto si colloca all'interno di strategie di rigenerazione urbana e mira a contrastare la disoccupazione attraverso la creazione di nuova domanda di lavoro a livello territoriale, a partire dai bisogni insoddisfatti dei territori, valorizzando il partenariato con gli attori sociali locali e utilizzando gli strumenti di co-programmazione e co-progettazione previsti dalla normativa sul Terzo settore. A differenza di *Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)*, la sperimentazione romana non dispone di un fondo nazionale dedicato a coprire i costi del lavoro dei nuovi posti creati.

## Marittimo–IT FR–Maritime

**Box. 18 – Descrizione politiche ibride di Job Guarantee****Francia – Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)**

L'esperienza francese rappresenta il caso più strutturato e avanzato. Avviata nel 2016 come sperimentazione territoriale e poi progressivamente estesa e istituzionalizzata, si fonda sull'idea che sia possibile eliminare la disoccupazione di lungo periodo in un territorio circoscritto attraverso la riallocazione delle risorse già spese per la disoccupazione verso la creazione di lavoro. Inizialmente l'esperimento coinvolgeva una decina di territori pilota, ma dopo la prima fase è stato progressivamente ampliato. Nella seconda fase, avviata alla fine del 2021, sono stati abilitati circa 83 territori, con popolazioni generalmente fino a 5–10 000 abitanti ciascuno. Il programma si basa su una forte mobilitazione dal basso: nei territori coinvolti viene attivato un Comitato locale per l'occupazione che mappa i bisogni insoddisfatti e individua le persone in condizione di privazione del lavoro. Vengono poi costituite imprese ad hoc (Entreprises à but d'emploi), spesso riconducibili all'economia sociale, che assumono i disoccupati con contratti a tempo indeterminato e salario minimo, sviluppando attività utili alla comunità e non concorrenziali.

**Austria – Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal (MAGMA)**

Il caso austriaco si colloca in una prospettiva diversa, più vicina al modello dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza. La sperimentazione, realizzata a Marienthal e gestita dal servizio pubblico per l'impiego, prevede che ai disoccupati di lungo periodo venga offerta, dopo una fase di formazione, un'occupazione garantita. Il programma combina più strumenti: supporto al reinserimento nel mercato del lavoro ordinario, incentivi alle imprese private per l'assunzione e, in mancanza di collocazioni, offerta diretta di lavoro attraverso un'impresa sociale controllata dal servizio pubblico. I lavori proposti riguardano attività di utilità civica e servizi comunali.

Rispetto al modello francese, il ruolo del Terzo settore è più limitato e l'orizzonte temporale è definito dalla durata degli incentivi. Tuttavia, le valutazioni disponibili mostrano effetti positivi sia sull'occupazione sia sul benessere psicosociale dei partecipanti.

**Paesi bassi - Basisbaan, Groningen**

Si tratta di un programma di creazione diretta di lavoro a livello municipale, rivolto a beneficiari di assistenza sociale disoccupati da lungo tempo, ai quali viene offerto un impiego retribuito al salario minimo.

I partecipanti sono assunti direttamente dal Comune e svolgono attività part-time considerate "addizionali", orientate a bisogni sociali e comunitari non coperti dal mercato, presso enti pubblici e organizzazioni non profit. L'obiettivo principale non è il rapido reinserimento nel mercato del lavoro ordinario, ma la stabilizzazione occupazionale, l'inclusione sociale e la riduzione della dipendenza dai sussidi. Il programma mostra effetti positivi sul benessere e sulla partecipazione sociale dei beneficiari, ma una capacità limitata di favorire transizioni verso l'occupazione ordinaria. Per questo motivo, nel rapporto la Basisbaan è considerata un modello ibrido, vicino alla logica della Job Guarantee ma non una Job Guarantee piena, caratterizzato da una forte regia pubblica locale e da un ruolo prevalentemente operativo, più che imprenditoriale, degli attori dell'economia sociale.

**Berlino – Solidary Basic Income**

Il Solidary Basic Income è una sperimentazione avviata a Berlino che offre un sostegno economico stabile a persone in condizione di vulnerabilità, in particolare disoccupati di lungo periodo, con l'obiettivo di ridurre l'esclusione sociale e aumentare la sicurezza economica. A differenza di una Job Guarantee, il programma non garantisce direttamente un posto di lavoro, ma prevede un reddito legato a percorsi volontari di partecipazione sociale e di accompagnamento. L'esperienza è considerata un intervento complementare alle Job Guarantee: efficace nel migliorare il benessere e l'inclusione dei beneficiari, ma con una limitata capacità di creare occupazione diretta, configurandosi come una misura di welfare innovativo più che come politica di creazione di lavoro.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Nel complesso, i casi analizzati rappresentano differenti declinazioni di politiche *demand driven* territoriali, accomunate dall'obiettivo di offrire un'occupazione dignitosa a persone escluse dal mercato del lavoro, ma differenziate per scala di intervento, target di riferimento e assetto istituzionale. L'analisi comparata di queste esperienze consente di valutare in quale misura tali modelli ibridi riescano a superare i limiti delle politiche fondate sull'offerta, senza tuttavia configurarsi come una Job Guarantee universale (Tab. 9).

Tab. 9 – Tabella di sintesi tra approcci di policy del lavoro

| Dimensione analitica    | Politiche supply-side (ALMP)                 | Job Guarantee "pura"                     | JB "Ibrido"                              |
|-------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| Diagnosi del problema   | Deficit di occupabilità individuale          | Carenza strutturale di domanda di lavoro | Carenza di lavoro in specifici territori |
| Logica di policy        | Attivazione dell'offerta                     | Diritto al lavoro                        | Creazione di lavoro territoriale         |
| Lato di intervento      | Offerta di lavoro                            | Domanda di lavoro                        | Domanda di lavoro                        |
| Unità di riferimento    | Individuo                                    | Individuo (universale)                   | Territorio                               |
| Ruolo dello Stato       | Facilitatore / regolatore                    | Datore di lavoro di ultima istanza       | Datore di lavoro locale / coordinatore   |
| Accesso al lavoro       | Condizionale e selettivo                     | Garantito, su richiesta                  | Garantito localmente, non universale     |
| Numero di posti         | Limitato (budget fisso)                      | Open-ended                               | Limitato dal perimetro territoriale      |
| Salario e condizioni    | Dipendenti dal mercato                       | Salario standard (wage floor)            | Salario standard o convenzionato         |
| Funzione macroeconomica | Generalmente neutrale                        | Stabilizzatore automatico                | Macro-neutrale                           |
| Scala di intervento     | Nazionale / individuale                      | Nazionale                                | Locale / sperimentale                    |
| Esempi                  | Formazione, incentivi, servizi per l'impiego | MGNREGA (India)                          | Territoires zéro chômeur de longue durée |

Per concludere, vale la pena sottolineare che tutti gli strumenti analizzati condividono alcuni tratti comuni: la centralità della domanda quale leva di inclusione, l'integrazione tra politiche del lavoro e sviluppo locale, il coinvolgimento di attori pubblici e dell'economia sociale, l'attenzione a gruppi strutturalmente esclusi. Le differenze riguardano invece il grado di intervento statale (orientamento della domanda vs. creazione diretta), la scala territoriale e il ruolo attribuito alla governance locale.

## 2.5 Le politiche *capability-oriented*: la centralità dell'economia sociale

Le politiche *capability-oriented* trovano il loro fondamento teorico nell'approccio sviluppato da Sen e successivamente elaborato da Nussbaum, secondo cui il benessere e la giustizia sociale vanno analizzati alla luce delle capacità effettive delle persone di scegliere e realizzare il proprio progetto di vita.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Applicato al campo delle politiche del lavoro, questo approccio considera la disoccupazione e l'esclusione lavorativa non solo come esiti di una carenza di competenze o di opportunità di impiego ma come il risultato di una compressione multidimensionale delle capacità: condizioni di salute, fragilità psico-sociali, assenza di reti relazionali, esperienze prolungate di esclusione e ridotta *agency* individuale. Le politiche *capability-oriented* si distinguono pertanto per una concezione del lavoro come esperienza abilitante, intesa quale processo di apprendimento situato e di riconoscimento sociale. L'obiettivo primario è la creazione delle condizioni affinché l'accesso al lavoro diventi effettivamente sostenibile nel tempo.

Sul piano operativo, tali politiche presentano alcuni tratti ricorrenti. In alcune declinazioni, in particolare nei già citati modelli di *Supported employment* e IPS, adottano una sequenza *place-and-train*, in cui l'inserimento in un contesto lavorativo precede o accompagna la formazione. Più in generale, esse si caratterizzano per l'integrazione tra politiche del lavoro, servizi sociali e sanitari, riconoscendo la natura intersettoriale dei fattori che influenzano la partecipazione lavorativa. In taluni casi, utilizzano contesti lavorativi mediati – come l'impresa sociale o l'agricoltura sociale – nei quali le esigenze produttive sono bilanciate con obiettivi di inclusione e sviluppo delle capacità. Un elemento distintivo è l'attenzione alla qualità dell'esperienza lavorativa, più che al solo esito occupazionale: la valutazione del successo include stabilità, benessere soggettivo, autonomia, continuità delle traiettorie e capacità di scelta, oltre ai tradizionali indicatori di placement. In questo senso, le politiche *capability-oriented* non si pongono in alternativa alle politiche *demand driven* o *supply-side*, ma ne costituiscono un complemento essenziale nei contesti di elevata distanza dal mercato del lavoro.

Nel contesto europeo, una declinazione rilevante di politiche *capability-oriented* è rappresentata dagli approcci di integrazione tra lavoro e salute (*Work & Health programmes*), che riconoscono l'interdipendenza tra benessere psico-fisico e partecipazione lavorativa.

### Box. 19 – Programmi Work & Health rivolti a rifugiati e richiedenti asilo

#### Individual Placement and Support (IPS) for Migrants – Svezia

Un esempio rilevante è rappresentato dal *Establishment Programme* sviluppato in Svezia, considerato uno dei modelli più completi di integrazione socio-economica dei rifugiati in Europa. Il programma, coordinato dal servizio pubblico per l'impiego (*Arbetsförmedlingen*), offre ai nuovi arrivati un percorso strutturato di circa due anni che combina formazione linguistica, orientamento professionale e accesso ai servizi di welfare. All'interno di questo percorso viene dedicata particolare attenzione alla dimensione della salute e del benessere psicosociale, riconosciuti come elementi fondamentali per l'inserimento lavorativo. I partecipanti hanno accesso a screening sanitari, servizi di supporto psicologico e interventi di accompagnamento sociale, che si affiancano alle attività di formazione e ricerca del lavoro. L'integrazione tra politiche del lavoro e servizi di salute pubblica consente di affrontare simultaneamente le barriere sanitarie, sociali e occupazionali che spesso caratterizzano i percorsi di integrazione dei rifugiati. (OECD, *Making Integration Work: Sweden*, 2016; European Commission, *Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027*, 2020).

In Italia non esistono programmi strutturati di *Work & Health* comparabili ai modelli sviluppati nei Paesi nordici o nel Regno Unito, dove l'integrazione tra servizi sanitari e servizi per

## Marittimo-IT FR-Maritime

l'impiego è formalizzata a livello nazionale e orientata esplicitamente al mantenimento o al ritorno al lavoro competitivo. Negli ultimi anni, tuttavia, si sono sviluppate alcune esperienze territoriali integrate che combinano presa in carico socio-sanitaria personalizzata e attivazione in contesti produttivi reali, come l'agricoltura sociale o le cooperative di inserimento lavorativo, anche attraverso lo strumento del *Budget di Salute (BdS)*. Il BdS supera la logica prestazionale tradizionale, favorendo progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati (PTRI) basati su una visione multidimensionale della salute – casa, lavoro, relazioni, formazione, affettività – e su un'integrazione tra risorse sanitarie, sociali e comunitarie. A livello nazionale non esiste ancora una legge organica nazionale sul BdS, ma sono presenti esperienze consolidate in alcune Regioni, tra cui Toscana, Campania, Emilia-Romagna, Sicilia, Lazio e Friuli-Venezia Giulia.

Pur non configurandosi come veri e propri programmi di *Work & Health* in senso stretto, tali esperienze si avvicinano a un modello di integrazione salute-lavoro di natura territoriale, fondato su progettazione individualizzata, partenariato locale e attivazione in ambienti di lavoro non segreganti. Il binomio Agricoltura Sociale–Budget di Salute appare pertanto promettente sebbene non ancora pienamente sistematizzato a livello nazionale. Nell'agricoltura sociale, infatti, il lavoro grazie alla sua dimensione relazionale e produttiva diventa strumento di ricostruzione delle capacità individuali e sociali. Dal punto di vista istituzionale, essa si configura come politica intersettoriale, collocata all'intersezione tra politiche agricole, sociali e del lavoro, e richiede forme di governance multilivello che coinvolgono imprese agricole, servizi sociali, sistemi sanitari e Terzo settore. In Italia tale approccio è stato progressivamente riconosciuto anche attraverso reti di coordinamento come il Forum Nazionale Agricoltura Sociale (Box. 19).

### Box. 20 – Buone pratiche di agricoltura sociale in Toscana

#### Toscana – Zona pisana

Nel territorio dell'Area Pisana (comuni di Pisa, Cascina, San Giuliano Terme, Vicopisano, Vecchiano, Calci) l'agricoltura sociale è stata tra le prime in Toscana ad essere sviluppata come processo di innovazione sociale integrato. Tali pratiche sono nate dal dialogo tra attori pubblici, Terzo settore e imprese agricole, coinvolgendo in particolare la Società della Salute (SDS) della Zona Pisana, l'Università di Pisa, enti locali, servizi sanitari e sociali e cooperative sociali, con un approccio di coprogettazione di interventi a supporto di inclusione sociale, salute e inserimento lavorativo. La coprogettazione viene così intesa non come semplice appalto di servizi, ma come processo partecipativo di co-produzione di soluzioni territoriali, in linea con i principi di amministrazione condivisa previsti dalla normativa regionale e dai processi di welfare locale in Toscana

#### Toscana - Valdera / Alta Val di Cecina

L'esperienza della Valdera e dell'Alta Val di Cecina rappresenta uno dei primi modelli italiani di agricoltura sociale integrata nelle politiche di welfare territoriale. Fin dai primi anni 2000, le Società della Salute, insieme a cooperative sociali, imprese agricole e servizi sociosanitari, hanno costruito una rete stabile in cui l'agricoltura è utilizzata come strumento di inclusione sociale e lavorativa per persone con fragilità. L'elemento distintivo è l'approccio sistemico e territoriale, che supera la logica del progetto isolato e valorizza l'agricoltura sociale come leva di welfare generativo e di inserimento socio-occupazionale.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Vale la pena sottolineare che, in questa prospettiva, le WISE possono rappresentare un'infrastruttura organizzativa stabile delle politiche *capability-oriented*, nella misura in cui integrano inserimento lavorativo, accompagnamento professionale e sviluppo delle capacità (Box. 21).

**Box. 21 - Il progetto VeLA (Valutazione e Lavoro) – Toscana**

Il progetto VeLA (Valutazione e Lavoro) rappresenta un'importante iniziativa di inclusione lavorativa promossa dalla Società della Salute di Firenze in partenariato con il Comune di Firenze, Mestieri Toscana, Consorzio Metropoli e Fondazione Solidarietà Caritas. Finanziato con oltre 3,6 milioni di euro dal Fondo Sociale Europeo Plus per una durata triennale, il progetto si rivolge a circa 600 persone in condizioni di fragilità, tra cui persone con disabilità, in carico ai servizi di salute mentale, detenuti ed ex detenuti e vittime di violenza. Il modello di intervento si basa sulla presa in carico integrata tra servizi sociali, socio-sanitari e Centri per l'impiego, offrendo percorsi personalizzati che comprendono valutazione multidimensionale, orientamento, formazione specifica e tirocini presso aziende del territorio. I risultati intermedi sono significativi: 150 candidature, 80 persone che hanno completato l'orientamento, 40 beneficiari formati e oltre 50 tirocini attivati. Nel dicembre 2024 il progetto ha ricevuto la visita ufficiale della Commissione Europea che ne ha apprezzato l'efficacia, riconoscendolo come modello che trasforma l'assistenza sociale in opportunità occupazionale. Il Terzo settore, attraverso Mestieri Toscana (consorzio di cooperative sociali), svolge un ruolo cruciale nell'erogazione dei servizi di accompagnamento al lavoro, portando competenze consolidate in materia di inclusione sociale.

Tuttavia, come evidenzia Marocchi (2023), Il ruolo del *job coach*, raramente riceve un pieno riconoscimento nell'ambito delle politiche pubbliche. In quest'ottica, appare innovativa l'esperienza della Regione Veneto che ha introdotto incentivi volti a valorizzare la funzione di supporto all'inserimento lavorativo svolto dalle imprese sociali (Box. 22).

**Box. 22 - Il riconoscimento dei costi dell'inserimento lavorativo: esperienze territoriali in Veneto****Disability Job Coach (DGR 1103/21)**

Si tratta di una figura di supporto professionale dedicata all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Il modello si ispira all'approccio del *Job Coaching*, cioè all'accompagnamento personalizzato della persona nel passaggio verso e all'interno del mercato del lavoro. È pensato per favorire l'adattamento della persona al contesto lavorativo e per supportare il datore di lavoro nella gestione del rapporto, soprattutto nei casi più complessi.

**Voucher per il Lavoro Rafforzato (DGR 1101/21)**

È uno strumento economico di sostegno che prevede l'erogazione di un voucher alle imprese o agli enti che assumono o inseriscono persone con svantaggi significativi. Il voucher non è un semplice incentivo economico, ma è concepito come riconoscimento dei costi maggiori implicati nei percorsi di inserimento (ad esempio: formazione specifica, tutoraggio, adattamenti organizzativi).

Tra le politiche *capability-oriented* rientrano anche le esperienze sperimentate soprattutto nei Paesi nordici di *hub* multi-agenzia e i servizi *one-stop*, che intervengono sui fattori di

## Marittimo-IT FR-Maritime

conversione istituzionali riducendo la frammentazione dei servizi e abbassando le barriere di accesso attraverso integrazione fisica e accompagnamento personalizzato. Nello specifico, gli *hub* multi-agenzia (*youth hubs, one-stop centres, community hubs*), oltre a potenziare l'offerta di competenze e a creare direttamente posti di lavoro, ampliano le capacità effettive di accesso e permanenza nel lavoro, intervenendo sulle condizioni istituzionali che ostacolano la conversione delle risorse individuali in opportunità occupazionali reali. In altri termini, essi agiscono sull'architettura dei servizi e sui meccanismi di accesso, ampliando lo spazio delle opportunità delle persone, in particolare di quelle con svantaggi multi-dimensionali. In Italia ma non c'è un network nazionale con presa in carico strutturata multi-agenzia (impiego, welfare, salute mentale, formazione). Ci sono, però, alcune esperienze significative, come il caso dell'hub for Young a Empoli che sperimenta un modello *place-based*, in cui i servizi sono coordinati a livello amministrativo e concentrati in un unico luogo riconoscibile, inserito nella comunità locale (Box.23).

### Box. 23 - Hub for Young – Empoli, Toscana

L'Hub for Young di Empoli è uno spazio pubblico dedicato ai giovani. È frutto di una collaborazione tra il Comune di Empoli, l'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego, la Società della Salute e soggetti del Terzo settore e si configura come uno spazio di cooperazione territoriale più che come un semplice sportello informativo. Questa integrazione consente di mettere in relazione orientamento scolastico e professionale, politiche attive del lavoro, servizi socio-educativi e opportunità formative, riducendo la frammentazione tipica dei percorsi amministrativi. Il giovane che si rivolge all'hub non viene quindi solo informato, ma accompagnato nella costruzione di un progetto individuale, con eventuale collegamento diretto ai Centri per l'Impiego, ai percorsi regionali come quelli promossi da Giovanisì o ad altre misure di inserimento. Il target principale comprende adolescenti e giovani adulti – indicativamente tra i 14 e i 30 anni – inclusi ragazzi e ragazze in condizioni di inattività o incertezza occupazionale. In questo senso, pur non essendo un servizio esclusivamente dedicato ai NEET, l'hub svolge una funzione preventiva e di re-ingaggio, offrendo uno spazio a bassa soglia dove intercettare situazioni di fragilità prima che si consolidino in esclusione prolungata.

Vi è, inoltre, una sottocategoria specifica basata sul rafforzamento del capitale sociale e sul mentoring: tali interventi non creano direttamente posti di lavoro ma ampliano le capacità effettive di accesso al lavoro intervenendo sulle barriere relazionali e informative che ostacolano la conversione delle risorse individuali in opportunità occupazionali reali. In questa prospettiva si colloca il programma belga DUO for a JOB, che attraverso il mentoring intergenerazionale rafforza le reti e l'autonomia di persone a elevata distanza dal mercato del lavoro (Box. 24).

### Box. 24 - DUO for a JOB – Belgio

Il programma è rivolto principalmente a giovani tra i 18 e i 33 anni con background migratorio, inclusi rifugiati e beneficiari di protezione internazionale, che incontrano difficoltà di accesso al mercato del lavoro nonostante livelli variabili di istruzione e competenze.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Il target è costituito da persone a distanza elevata dal lavoro, per le quali le principali barriere sono di tipo relazionale, informativo e simbolico (assenza di reti, scarsa conoscenza delle regole implicite, discriminazioni), più che deficit di capitale umano.

Il programma coinvolge inoltre mentor senior volontari, spesso pensionati o professionisti esperti, che mettono a disposizione capitale sociale, conoscenza del mercato del lavoro e riconoscimento sociale, contribuendo a ridurre le asimmetrie di accesso alle opportunità occupazionali.

Per concludere, quindi, l'approccio *capability-oriented* considera l'inserimento lavorativo come una parte di un processo più complessivo di ampliamento delle opportunità di partecipazione alla vita economica e sociale del territorio. Dalla ricognizione emerge che spesso il *capability approach* è l'esito di un percorso di policy. Alcune misure nascono all'interno di sistemi di politiche attive del lavoro e di welfare ma superano la logica *supply driven*, innovando nella modalità di erogazione: l'innovazione non è tanto nello strumento quanto nel modo in cui esso viene utilizzato. Quasi sempre la presa in carico integrata rappresenta il dispositivo attraverso cui questa transizione diventa possibile, consentendo di riorganizzare l'offerta attorno alle capacità effettive delle persone.

Il progetto WE IN, attualmente in corso, Toscana esemplifica bene questa traiettoria: è politica costruita a partire dall'offerta che evolve in direzione di un modello *capability-oriented*, attivando percorsi personalizzati, coordinamento dei servizi, rimozione delle barriere reali (lingua, contesti, reti). In altri termini, riorganizza l'offerta intorno alla persona (Box. 25).

### Box. 25 – Il progetto WE IN Toscana

Il progetto WE IN - Work, Empowerment, Inclusion Toscana è un intervento finanziato da FAMI 2021-2027 e promosso dalla Regione Toscana con l'obiettivo di rafforzare i percorsi di inclusione sociale e lavorativa dei cittadini di paesi terzi. Il progetto prevede la sperimentazione di One Stop Shop integrati sociale-lavoro in sette territori. L'idea è creare punti di accesso unificati ai servizi (sociali, per il lavoro e di integrazione) rivolti in particolare ai cittadini di Paesi terzi, con équipe multidisciplinari e servizi di orientamento, mediazione linguistica e accompagnamento al lavoro. L'obiettivo è di favorire l'autonomia delle persone migranti attraverso percorsi personalizzati che combinano accesso ai servizi, accompagnamento sociale e supporto all'inserimento lavorativo. L'attenzione non è rivolta esclusivamente all'occupazione in senso stretto, ma più in generale alla costruzione delle condizioni che rendono possibile una partecipazione stabile alla vita del territorio. Un elemento centrale dell'iniziativa riguarda il rafforzamento della governance territoriale delle politiche di integrazione. WE IN Toscana mira infatti a consolidare le reti tra istituzioni regionali, amministrazioni locali, servizi per l'impiego e organizzazioni del Terzo settore, in modo da migliorare il coordinamento degli interventi e favorire una presa in carico più integrata dei beneficiari.

## CAPITOLO TERZO

### Buone pratiche internazionali

#### 3. Presentazione delle buone pratiche

Nel presente capitolo sono riportate alcune buone pratiche di programmi, politiche e progetti, sviluppati a livello internazionale e finalizzati all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (Regolamento (UE) n. 651/2014) e/o in condizione di vulnerabilità. I casi vengono presentati facendo riferimento ai modelli di policy "prevalenti" che sono stati utilizzati nel report (cfr. capitolo secondo), nello specifico: interventi "centrati sulla domanda" (*demand driven*); "centrati sull'offerta" (*supply driven*); *capability-oriented*.

Tuttavia, è utile sottolineare che l'analisi evidenzia l'impossibilità di collocare le esperienze mappate in una categoria esclusiva e univoca. Spesso, infatti, le pratiche sono "modelli ibridi" che combinano elementi *supply driven*, attraverso l'offerta strutturata di servizi per l'impiego, con una componente *demand driven*, basata sul coinvolgimento delle imprese e sull'adattamento ai fabbisogni territoriali, integrando al contempo un approccio *capability-oriented* fondato sulla personalizzazione dei percorsi.

Questa "ibridazione" è particolarmente evidente nelle politiche attive del lavoro rivolte a persone in condizione di vulnerabilità nelle quali il carattere *supply driven* tende a configurarsi all'interno di un sistema più ampio, incorporando elementi di personalizzazione, integrazione e attenzione alle effettive possibilità delle persone.

Nel complesso, le esperienze analizzate evidenziano alcuni elementi ricorrenti di innovazione, tra cui:

- presa in carico personalizzata;
- integrazione istituzionale o operativa tra servizi;
- un unico punto di accesso o coordinamento;
- forte ruolo del *case manager* o équipe multidisciplinare;
- collegamento diretto con il mercato del lavoro.

In molti casi, inoltre, si affianca una dimensione territoriale: le politiche funzionano meglio quando sono radicate in reti locali tra servizi pubblici, Terzo settore e imprese.

Infine, si precisa che, con l'eccezione dei due progetti europei in corso, le politiche e programmi pubblici selezionati sono state selezionati attraverso un'attività di *desk research* basata sulla letteratura esistente, con particolare riferimento a report istituzionali e documenti prodotti a livello europeo e nazionale. La selezione non ha un carattere esaustivo; il suo scopo è illustrare pratiche significative di diversi modelli di intervento nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone vulnerabili.

## Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD)

Politica "centrata sulla domanda"  
place - based

60 territori urbani e rurali, Francia

Il programma TZCLD) finanzia progetti nell'economia sociale territoriale per la creazione di nuovi posti di lavoro che non vanno a sovrapporsi con occupazioni già esistenti.

Disoccupati di lunga durata

#innovazione sociale #inclusione e sviluppo territoriale

### DESCRIZIONE

Avviata nel 2016 la sperimentazione "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée" (territori a zero disoccupazione di lunga durata) su 10 aree, dal 2021 la sperimentazione è stata ampliata ad altri cinquanta territori. Il suo obiettivo è di ridurre la disoccupazione di lunga durata offrendo a persone da tempo escluse dal mercato del lavoro un contratto a tempo indeterminato all'interno di imprese create appositamente (EBE - Entreprises à But d'Emploi). Queste imprese, che hanno sede in territori che si sono candidati volontariamente, sviluppano attività socialmente utili e non concorrenziali, adattabili alle competenze di ogni lavoratore. Il programma è considerato innovativo a livello internazionale perché supera la logica di attivazione individuale, integra inclusione sociale e sviluppo territoriale, garantisce occupazione stabile, valorizza le competenze informali delle persone.

### ATTIVITÀ

La seconda fase è stata oggetto di una valutazione ufficiale, condotta sotto la supervisione di un comitato scientifico nominato dal ministero del Lavoro. L'analisi mostra effetti importanti. Se la politica non fosse stata introdotta, tre quarti dei beneficiari sarebbero rimasti senza impiego un anno più a lungo. Sul piano economico, il guadagno per chi partecipa al programma è considerevole: in media, il reddito mensile raddoppia, passando da circa 700 euro a 1.500 euro. Se in precedenza era costituito principalmente dai sussidi di disoccupazione e dal reddito minimo garantito (Rsa), dopo l'ingresso nel programma la maggior parte del reddito non deriva più dagli aiuti statali, ma deriva quasi interamente dal salario.

### RETI

Partenariato pubblico- privato – sociale

Fonte: *Study on Job Guarantees Initiatives in Europe*. Brussels: European Commission / ESF+ Social Innovation+, 2024. Disponibile online: <https://socialinnovationplus.eu/app/uploads/2024/06/study-on-job-guarantees-initiatives-in-europe-2024-04-08.pdf>

---

## Social procurement con appalti riservati

Politica "centrata sulla domanda" –  
Public procurement

---

ESTAR, Regione Toscana

ESTAR, ente del servizio sanitario regionale, ha promosso un appalto riservato rivolto a cooperative sociali per promuovere l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Persone svantaggiate e fortemente  
svantaggiate

#public procurement #appalti riservati

### DESCRIZIONE

Nel maggio 2017, ESTAR – l'Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale della Toscana, centrale di committenza per il sistema sanitario regionale – ha avviato una procedura aperta per l'affidamento del servizio di manutenzione del verde presso ospedali e strutture sanitarie della regione. L'appalto è stato suddiviso in 11 lotti, di cui 8 riservati a cooperative sociali e imprese sociali che impiegano almeno il 30% di lavoratori svantaggiati, in conformità con l'art. 20 della Direttiva 2014/24/UE e con la normativa italiana sulle cooperative sociali (L. 381/1991) e sul Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023).

### OBIETTIVI

L'obiettivo dell'iniziativa era duplice: da un lato, salvaguardare i posti di lavoro già occupati da persone svantaggiate; dall'altro, creare nuove opportunità di inserimento professionale attraverso la leva del procurement pubblico. Il valore complessivo dei lotti riservati ammontava a circa 23 milioni di euro su un totale di 40 milioni. L'esperienza dimostra che anche appalti di dimensione significativa possono essere strutturati come riservati, purché esistano imprese sociali con adeguata capacità organizzativa e una chiara volontà politica di sostenere l'economia sociale. Il caso toscano evidenzia quindi come l'integrazione tra normativa europea, legislazione nazionale e indirizzo politico regionale possa tradursi in strumenti concreti di inclusione lavorativa.

### RETI

Partenariato pubblico- privato sociale: ESTAR, ConfCooperative Toscana, Federsolidarietà, Legacoopsociali, Lega Coop Toscana

Fonte: Buying for Social Impact disponibile al link: [https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement\\_en](https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement_en)

## Marittimo-IT FR-Maritime

### Werk en Inkomen

Politica "centrata sulla domanda" e  
capability oriented

Comune di Rotterdam, Netherlands

Sistema municipale che gestisce politiche attive del lavoro,  
sostegno al reddito, inclusione sociale

Cittadini di paesi terzi

#demand driven #presa in carico integrale

### DESCRIZIONE

La politica locale di Rotterdam per l'inclusione lavorativa degli stranieri si distingue nel panorama europeo per un'impostazione fortemente pragmatica e orientata ai risultati, in cui il lavoro non è considerato un esito finale di un percorso sociale ma il punto di partenza per l'integrazione. La presa in carico integrata avviene all'interno di Werk en Inkomen. I cittadini di paesi terzi entrano in percorsi personalizzati coordinati a livello comunale.

### ATTIVITÀ

Alla base di questo approccio c'è l'idea che l'integrazione passi soprattutto attraverso l'accesso rapido al mercato del lavoro. A tal fine, i servizi municipali costruiscono percorsi in cui la formazione, l'orientamento e il supporto sociale sono strettamente collegati alle opportunità concrete offerte dalle imprese. Il coinvolgimento delle aziende non è occasionale, ma sistematico: i datori di lavoro partecipano alla definizione dei percorsi formativi, segnalano i fabbisogni professionali e, in molti casi, accolgono direttamente i beneficiari in tirocini o inserimenti lavorativi. Un elemento centrale è la forte integrazione tra servizi per l'impiego e servizi sociali. Le persone migranti, spesso in condizioni di vulnerabilità, vengono prese in carico attraverso percorsi personalizzati che tengono conto non solo delle competenze professionali, ma anche di fattori come la conoscenza della lingua, la stabilità abitativa o la presenza di reti sociali. Un'altra caratteristica distintiva è l'orientamento *demand driven*: invece di partire da un'offerta standard di corsi, i percorsi vengono costruiti a partire dalla domanda reale del mercato del lavoro locale. Questo consente di ridurre il mismatch tra competenze e opportunità occupazionali e di aumentare le probabilità di inserimento stabile.

### RETI

Servizi sociali, servizi per l'impiego, imprese locali, enti dell'economia sociale

Fonte: Eurocities (2020)

---

## Treball als barris

### Barcellona, Spagna

Progetto attivato da Barcelona Activa, agenzia di sviluppo partecipata dal Comune di Barcellona.

---

### Politica "centrata sull'offerta"

Persone in condizione di vulnerabilità

#percorso integrato #place-based #empowerment

## DESCRIZIONE

È un'iniziativa pubblica pensata per aiutare le persone che vivono nei quartieri più fragili di Barcellona a trovare lavoro e migliorare la propria situazione. L'idea di base è semplice ma potente: invece di aspettare che le persone si rivolgano ai servizi, sono i servizi stessi ad avvicinarsi ai quartieri dove ci sono più difficoltà. Qui vengono attivati percorsi su misura che combinano orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro.

## ATTIVITÀ

Le persone che partecipano non ricevono solo un corso, ma vengono seguite lungo un percorso personalizzato. Si parte dall'ascolto dei bisogni e delle competenze, poi si costruisce insieme un progetto che può includere formazione professionale, supporto nella ricerca di lavoro e, in alcuni casi, esperienze pratiche. Durante tutto il percorso, operatori dedicati aiutano a superare ostacoli concreti, come difficoltà linguistiche, scarsa fiducia o problemi sociali. Il progetto è considerato una buona pratica perché porta le politiche attive "dentro" i quartieri, costruendo percorsi integrati e personalizzati che uniscono inclusione sociale e accesso al lavoro.

## RETI

La rete comprende soggetti servizi per l'impiego, servizi sociali, imprese del territorio, soggetti dell'economia sociale.

Fonte: United Cities and Local Governments (2022)

## Perspective 50+

Programma "centrato sull'offerta"  
e demand- driven

## Germania

È uno dei casi più studiati per l'inclusione lavorativa degli over 50

Persone over 50

#case management #reti territoriali #mentorig

## DESCRIZIONE

Il programma, promosso dal Ministero federale del lavoro in Germania, rappresenta uno dei principali esempi europei di politica attiva rivolta a persone over 50 disoccupate di lunga durata, spesso con basse qualifiche. Non si tratta di un singolo intervento ma di una rete di "patti territoriali" (77 in totale). All'interno di questi patti, ogni partecipante viene seguito attraverso un percorso personalizzato. Il cuore del modello è proprio la presa in carico individuale (case management).

## ATTIVITÀ

Il modello si basa su una rete di partenariati territoriali, i cosiddetti "patti per l'occupazione", che coinvolgono servizi pubblici per l'impiego, enti locali, imprese e organizzazioni sociali. In questi contesti, le politiche non vengono applicate in modo uniforme, ma adattate alle caratteristiche del territorio e del mercato del lavoro locale. Un elemento distintivo è il forte coinvolgimento delle imprese. Il programma lavora attivamente per costruire opportunità concrete di inserimento, cercando di superare le resistenze dei datori di lavoro e valorizzando l'esperienza dei lavoratori più maturi.

## RETI

Servizi per l'impiego, enti di formazione, aziende

Fonte: OECD. (2026)

## Ohjaamo (Navigator)

Politica capability-oriented  
Youth Guarantee

### Finlandia

È un sistema finlandese di centri di supporto integrato per giovani sotto i 30 anni, concepito come punto unico di accesso a una pluralità di servizi pubblici

Giovani under 35 e NEET

#capacitazione #accompagnamento personalizzato e integrato

## DESCRIZIONE

Nato nel quadro delle politiche giovanili e dell'attuazione della Youth Guarantee in Finlandia, Ohjaamo si configura come una rete nazionale di sportelli territoriali "one-stop shop", facilmente accessibili e senza soglia formale di ingresso, dove i giovani possono presentarsi liberamente ("walk-in") per ricevere orientamento, consulenza e accompagnamento personalizzato. La caratteristica distintiva del modello è l'integrazione operativa tra servizi che tradizionalmente sono separati: politiche attive del lavoro, servizi sociali, supporto educativo e formativo, consulenza abitativa, sostegno al reddito, salute mentale, attività di partecipazione sociale. In ciascun centro Ohjaamo lavorano insieme, in modo coordinato, professionisti provenienti da amministrazioni diverse – servizi per l'impiego, assistenza sociale, istruzione, sanità, enti locali e talvolta organizzazioni del Terzo settore – offrendo al giovane un unico punto di riferimento.

## ATTIVITÀ

Dal punto di vista operativo, Ohjaamo adotta un approccio a bassa soglia ("low-threshold"): non è necessario avere un appuntamento, una diagnosi o uno status specifico per accedere ai servizi. Il contatto iniziale è spesso informale e orientato all'ascolto, con un forte accento sulla costruzione di fiducia. A partire da questo primo contatto, viene definito un percorso personalizzato che può includere orientamento professionale, attivazione di misure di inserimento lavorativo, rientro in formazione, supporto psicologico o aiuto nella gestione di questioni abitative o economiche. L'intervento non è settoriale ma olistico: il giovane viene considerato nella sua complessità, non solo come "disoccupato" ma come persona inserita in una rete di bisogni e risorse.

## RETI

Il partenariato è strutturato come cooperazione multi-agenzia stabile a livello locale, coordinata però in un quadro nazionale.

Fonte: Good practice OECD (2020)

## WISE – Women's Integration Skills and Employment

Irlanda

Buona pratica europea di presa in carico integrata

#percorsi personalizzati #accompagnamento post-placemnet #empowerment

Politica capability-oriented

Donne disoccupate e in condizione di vulnerabilità

### DESCRIZIONE

Il progetto WISE nasce per sostenere donne che si trovano lontane dal mercato del lavoro da lungo tempo, spesso con bassi livelli di istruzione, scarsa fiducia nelle proprie capacità e difficoltà sociali o familiari. L'elemento distintivo è che non si limita a offrire formazione, ma costruisce un percorso integrato e personalizzato di riattivazione.

### ATTIVITÀ

Il percorso parte da una fase di accompagnamento individuale molto intensa, in cui si lavora non solo sulle competenze professionali, ma anche su aspetti come l'autostima, la motivazione e la capacità di orientarsi nei servizi. A questa dimensione si affiancano attività di sviluppo personale e professionale, che preparano gradualmente all'ingresso nel lavoro. Un elemento centrale del modello è la continuità della presa in carico: il supporto non si interrompe con l'accesso all'occupazione, ma prosegue anche dopo l'inserimento lavorativo, per garantire stabilità e prevenire ricadute nell'inattività. I risultati sono significativi: una quota rilevante delle partecipanti riesce a trovare lavoro e, soprattutto, a mantenerlo nel tempo.

### RETI

Servizi pubblici per l'impiego, servizi sociali, istituzioni formative, attori del Terzo settore.

Fonte: OECD (2023)

---

**Turning Blue**

Progetto europeo in corso  
finanziato da European Maritime,  
Fisheries and Aquaculture Fund  
(EMFAF)

---

[www.turning-blue.org](http://www.turning-blue.org)

Il progetto (2023-2026) favorisce l'inclusione lavorativa di giovani con background penale nella blue economy (settore marittimo, acquacoltura, turismo costiero, ecc.).

Progetto di inclusione lavorativa  
rivolto a giovani ex detenuti

#giovani ex detenuti #inclusione #blue economy

**DESCRIZIONE**

*Turning Blue* è un'iniziativa che combina inclusione sociale, formazione professionale e sviluppo economico sostenibile. L'obiettivo principale è di creare opportunità di lavoro in settori marittimi per giovani svantaggiati provenienti dal sistema penale europeo. Il progetto coinvolge organizzazioni di 5 Paesi: Portogallo, Paesi Bassi, Romania, Cipro e Italia. In particolare, il partenariato è composto da enti di formazione, associazioni di settore e innovazione sociale.

**OBIETTIVI**

Turning Blue sviluppa e sperimenta una serie di strumenti e attività per facilitare l'ingresso dei giovani detenuti o ex detenuti nel mondo del lavoro marittimo, nello specifico: Identificazione di circa 30 profili professionali; attività di awareness, corsi (anche con realtà virtuale) per aumentare conoscenze e motivazione verso carriere della blue economy; un quadro operativo che guida il percorso di reinserimento dopo il rilascio, collegando servizi penitenziari, formazione e mondo produttivo; costruzione di una rete di cooperazione tra servizi carcerari, fornitori di formazione e aziende della blue economy e lancio di una piattaforma di matching per facilitare l'incontro tra ex detenuti e datori di lavoro.

**RETI**

Il progetto riunisce 9 partner provenienti da 5 Paesi UE (tra cui Portogallo, Paesi Bassi, Romania, Cipro e Italia). Il capofila è la cooperativa sociale Aproximar (Portogallo) che opera nell'ambito dell'inclusione lavorativa di persone ex detenute.

---

**UPFARM**

Progetto europeo in corso  
finanziato da FSE + 2023-2027

---

[www.ancitoscana.it/upfarm](http://www.ancitoscana.it/upfarm)

Progetto che valorizza il potenziale dell'agricoltura sociale come leva di innovazione, inclusione e rigenerazione economica

Progetto di inclusione lavorativa rivolto a disoccupati di lungo periodo (LTUs)

#agricoltura sociale #innovazione sociale #welfare territoriale #sviluppo locale

**DESCRIZIONE**

UPFARM è un progetto triennale (2025- 2028) finanziato da FSE+ per valorizzare il potenziale dell'agricoltura sociale come leva di innovazione, inclusione e rigenerazione economica nei territori rurali e periurbani. Il progetto promuove la creazione di occupazione di qualità per persone disoccupate di lungo periodo (LTUs), favorendo il loro reinserimento sociale e lavorativo attraverso percorsi personalizzati e partecipativi.

**OBIETTIVI**

Creare quattro Living Labs territoriali in Toscana – due “frontrunner” e due “follower” – che si configurano come laboratori di innovazione sociale in cui attori pubblici, privati e del Terzo settore co-progettano modelli sostenibili di impiego, inclusione e welfare locale.

Promuovere nuove forme di governance partecipativa e strumenti di accompagnamento al lavoro.

Sviluppare e consolidare un'infrastruttura di conoscenze, strumenti e pratiche replicabile in altri contesti regionali ed europei.

**RETI**

ANCI Toscana – Capofila; Regione Toscana; Università di Pisa – Dipartimento di Scienze Veterinarie; Istituto per la Ricerca Sociale; Fondazione Solidarietà Caritas ETS; CALAFATA, Società Cooperativa Agricola Sociale; ARNERA Società Cooperativa Sociale; Comune di Capannori; Società della Salute Fiorentina Sud-Est; Società della Salute Pisana; Società della Salute Valdinievole; Impact Hub Network; Employment Service of Slovenia; Réseau ASTRA (FR); P2P Lab (GR); ARTI – Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego.

## CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Il report analizza il ruolo dell'economia sociale nel contesto europeo e italiano e ne approfondisce la funzione nelle politiche di inclusione lavorativa delle persone svantaggiate. Il **primo capitolo** mette in luce che l'economia sociale è un campo organizzativo con radici storiche consolidate, caratterizzato dal primato delle finalità sociali rispetto al profitto, dal reinvestimento degli utili e da modelli di governance partecipativi. Negli ultimi anni il suo riconoscimento si è rafforzato a livello europeo con il *Social Economy Action Plan* e la *Raccomandazione del Consiglio del 2023*, che ne hanno chiarito il perimetro distinguendola dalle imprese tradizionali, anche quando orientate alla responsabilità sociale.

In Europa il settore conta oltre quattro milioni di organizzazioni e più di undici milioni di occupati, con una presenza significativa nei servizi di welfare, nell'istruzione, nella cultura e in diversi ambiti produttivi. In Italia l'economia sociale comprende oltre quattrocentomila enti e circa un milione e mezzo di lavoratori. La componente cooperativa, pur numericamente minoritaria rispetto alle associazioni, assume un ruolo determinante in termini occupazionali, in particolare nei servizi socio-sanitari. Il *Piano d'Azione nazionale per l'Economia Sociale (2025)* consolida questo quadro, promuovendo strumenti quali l'amministrazione condivisa e il procurement sociale.

Il **secondo capitolo** propone una lettura comparata delle politiche di inclusione lavorativa, a partire dall'evoluzione della definizione normativa di "lavoratore svantaggiato" in ambito europeo e nazionale.

Le politiche vengono analizzate attraverso tre modelli interpretativi. Le politiche "centrate sull'offerta" attribuiscono la disoccupazione a carenze individuali di competenze e privilegiano strumenti di formazione e attivazione; in questo quadro il ruolo dell'economia sociale è limitato. Le politiche "centrate sulla domanda" intervengono invece sul lato delle imprese e dell'organizzazione produttiva, attraverso quote, incentivi e appalti riservati; qui l'economia sociale diventa un attore centrale, in quanto capace di integrare produzione e inclusione. Infine, il "modello capability-oriented" interpreta l'esclusione lavorativa come fenomeno multidimensionale e concepisce il lavoro come esperienza abilitante: in questa prospettiva le organizzazioni dell'economia sociale assumono un ruolo strutturale, poiché combinano accompagnamento sociale, attività economica e costruzione di reti territoriali.

L'analisi integrata dei primi due capitoli mostra che il contributo dell'economia sociale alle politiche del lavoro dipende dalla concezione del problema pubblico sottostante. Quando la disoccupazione è letta come deficit individuale, il suo ruolo resta complementare; quando è interpretata come fenomeno sistemico e multidimensionale, l'economia sociale emerge come leva strategica per coniugare inclusione, sviluppo territoriale e coesione sociale.

Il **terzo capitolo** presenta una mappatura di buone pratiche nazionali e internazionali finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, selezionate in base alla loro

## Marittimo-IT FR-Maritime

innovatività, replicabilità e riconoscimento istituzionale. I casi sono organizzati secondo le tre logiche di policy individuate – politiche centrate sull’offerta, sulla domanda e *capability-oriented* – oltre a includere esperienze promosse dalla cooperazione sociale e progetti europei in corso. L’analisi evidenzia come le pratiche più innovative agiscano sulla struttura della domanda di lavoro e sulla costruzione di ecosistemi territoriali inclusivi. Nei modelli *demand driven*, come le esperienze dei Territori disoccupazione Zero francesi, la creazione di occupazione è integrata con strategie di sviluppo locale e con il coinvolgimento strutturale dell’economia sociale. Le esperienze *capability-oriented* rappresentano il nucleo più avanzato delle pratiche analizzate. In questi casi, il lavoro è concepito come parte di un percorso più ampio che include accompagnamento sociale, sostegno abitativo, tutoraggio personalizzato e rafforzamento delle reti relazionali. Progetti come quelli rivolti a persone detenute o ex detenute, a giovani con background migratorio o a disoccupati di lungo periodo mostrano che l’inclusione occupazionale è sostenibile solo quando si interviene sulle fragilità multidimensionali che ostacolano l’accesso stabile al lavoro.

Nel complesso, la ricognizione mostra che l’economia sociale non opera solo come soggetto esecutore di politiche pubbliche, ma come infrastruttura organizzativa capace di connettere inclusione, sviluppo locale e innovazione sociale. Le buone pratiche analizzate confermano che le politiche più efficaci sono quelle che superano una logica settoriale e adottano un approccio integrato, territoriale e capacitante.

Dalla ricognizione emergono **cinque indicazioni di policy** rilevanti, in particolare:

1. **la domanda di lavoro è una leva strategica:** le esperienze più innovative superano l’idea che l’inclusione lavorativa dipenda esclusivamente dal rafforzamento delle competenze individuali. Nei modelli *demand driven* – come le sperimentazioni territoriali francesi o gli strumenti di convenzionamento e procurement sociale – la creazione di lavoro è parte integrante della politica pubblica. L’occupazione non è solo “incontro” tra domanda e offerta, ma può essere orientata, stimolata o co-prodotta attraverso strumenti regolativi, incentivi mirati e investimenti pubblici;
2. **l’inclusione efficace è multidimensionale:** le pratiche *capability-oriented* mostrano che l’accesso al lavoro è sostenibile solo quando si interviene su più dimensioni della vulnerabilità. In questi casi il lavoro è parte di un percorso più ampio di ricostruzione dell’autonomia. La semplice erogazione di servizi per l’impiego non è sufficiente se non accompagnata da un intervento sulle fragilità relazionali, simboliche e materiali che limitano la capacità effettiva di partecipare al mercato del lavoro.
3. **l’economia sociale funziona come infrastruttura territoriale:** le buone pratiche mostrano che la stabilità delle reti è un fattore decisivo. Dove le collaborazioni sono strutturate e continuative, i percorsi di inserimento risultano più solidi e replicabili. L’inclusione non avviene in modo isolato, ma dentro sistemi territoriali cooperativi;
4. **la governance è importante:** le differenze tra i modelli non riguardano solo gli strumenti utilizzati, ma anche le modalità di governance. Le esperienze più efficaci presentano alcuni

## Marittimo–IT FR–Maritime

tratti comuni: coprogettazione tra pubblico e Terzo settore, integrazione tra livelli istituzionali, uso sistematico del monitoraggio e valutazione, coinvolgimento diretto dei beneficiari. L'innovazione non risiede esclusivamente nello strumento (ad esempio una dote, una convenzione o un progetto europeo), ma nella capacità di coordinare attori, risorse e responsabilità in un quadro coerente e multilivello;

5. **il carattere *place-based* aumenta l'impatto:** molte delle pratiche più efficaci sono *place-based*: agiscono su territori specifici, intercettano bisogni locali e valorizzano risorse produttive esistenti (agricoltura sociale, economia blu, filiere locali). Questo approccio consente di integrare inclusione lavorativa e sviluppo territoriale, evitando che le politiche si limitino a misure standardizzate e astratte.

## Bibliografia

- ANPAL. (2024). *Programma GOL – Garanzia di occupabilità dei lavoratori: Primo rapporto di monitoraggio e valutazione*. Roma: Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro.
- Bellandi, M. (2024), *Ecosistemi regionali dell'innovazione e sviluppo delle startup: il caso della Toscana*. Working Paper, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università di Firenze.
- Borzaga C. e Marocchi G. (2022), L'inserimento lavorativo, malgrado le politiche. *Impresa Sociale*, 2.
- Borzaga C. e Salvatori G. (2024), Sul concetto e la rilevanza dell'economia sociale, *EURICSE Working Papers*, n. 133/24.
- CIRIEC (2012), *The social economy in the European Union*. Brussels: European Economic and Social Committee, [www.ciriec.uliege.be/wpcontent/uploads/2015/12/EESC\\_CIRIECReport2012\\_EN.pdf](http://www.ciriec.uliege.be/wpcontent/uploads/2015/12/EESC_CIRIECReport2012_EN.pdf)
- COMMISSIONE EUROPEA (2011), *Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*. (COM (2011) 682 definitivo). Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2021), *Building an Economy that Works for People: An Action Plan for the Social Economy (SEAP)*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/12083>.
- Commissione europea – Technical Support Instrument (TSI). (2023), *Access to the labour market for third-country nationals: policy brief*. Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA, European Innovation Council and SMEs Executive Agency, CIRIEC, EURICSE, Spatial Foresight, Carini, C., Galera, G., Tallarini, G., Chaves Avila, R., Sak, B., & Schoenmaeckers, J. (2024). *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy: improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/880860>.
- COMMISSIONE EUROPEA -EISMEA (2024), *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy: improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*. Autori: Carini, C., Galera, G., Tallarini, G., Chaves Avila, R., Sak, B. & Schoenmaeckers, J., Lussemburgo: Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea. Estratto da: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8aa2a5cb-74a7-11ef-a8ba-01aa75ed71a1/language-en>.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2023), *Council Recommendation of 27 November 2023 on Developing Social Economy Framework Conditions* (OJ C 2023/1344), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC\\_202301344](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202301344).
- Cornice A., Innamorati A. (2025) *Agricoltura sociale e immigrazione: un modello possibile verso l'inclusione?*, INAPP.
- EURICSE (2022), *Le comunità intraprendenti in Italia*, EURICSE Research Reports, n. 23|2022. Autori: J. Sforzi, C. Burini, C. De Benedictis, L. Bettani. D. Gaudioso. Trento, EURICSE.

**Marittimo-IT FR-Maritime**

EURICSE (2023), Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale, EURICSE Research Report, 25. Autore: L. Fazzi. Trento, EURICSE.

EURICSE (2024), Le imprese di comunità in Italia. Tratti distintivi e traiettorie di sviluppo, EURICSE Research Reports, n. 36|2024. Autori: J. Sforzi, A. Spalazzi, C. De Benedictis, S. Scarafoni. Trento, EURICSE.

Eurociies (2020), *Cities supporting migrants' access to the labour market*. Brussels.

Fondazione Giacomo Brodolini (2025), *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale*, Quaderno n. 26, Roma.

Galera G. e Tallarini G. (2023), L'inserimento lavorativo in una prospettiva europea. *Impresa Sociale*, 1. <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/inserimento-lavorativo-in-una-prospettiva-europea>.

Giarè F., Pavoncello D., Polidori S., Ascani M. (2025) (a cura di), *Agricoltura sociale e budget di salute. Un binomio possibile*, INAPP.

Garofalo D. (2020), *Politiche attive del lavoro e categorie di lavoratori svantaggiati nel sistema italiano*.

Gori L. e Monceri F. (2021), Legge regionale n. 65/2020, Quaderno CESVOT, settembre 2021.

Gori L. – Marocchi G. (2021), La riforma del Terzo settore tra unità e differenziazione, in *Impresa Sociale*, 2, 2021, 3 ss.

lanes A. (2013) *Introduzione alla storia della cooperazione in Italia (1854-2011): profilo storico-economico e interpretazione*. Rubbettino.

INAPP (2023), *Indicatori di inclusione socio-lavorativa dei soggetti fragili e innovazione dei servizi per il lavoro*. Roma.

INAPP (2025), *Rapporto sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia*. Roma.

International Labour Organization (ILO) (2022). Report VI – Decent Work and the Social and Solidarity Economy.

International Labour Conference, 110th Session. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/110/decent-work-and-social-and-solidarity-economy>.

IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (2024), *Rapporto annuale sull'economia della Toscana 2024*. Firenze: IRPET.

Invitalia (2024), *Buone pratiche. Catalogo 2024*, Roma, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia).

Lion, C., Santomieri, K., & Stocco, P. (a cura di) (2025). *La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile. Primo rapporto di monitoraggio*. Roma: INAPP.

Maggi E. e Salvini, A. (2022), *Le cooperative sociali. Prima indagine conoscitiva in Toscana*. Firenze, Cesvot.

Marocchi G. (2023), Molte delle cose che credevamo sull'inserimento lavorativo sono false. *Impresa Sociale*, 1 <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/molte-delle-cose-che-credevamo-sull-inserimentolavorativo-sono-false>.

Marocchi G. (2024), Le cooperative sociali, tra dati e narrazioni. EURICSE Working Paper Series, 134. <https://euricse.eu/it/publications/wp-134-24-le-cooperative-sociali-tra-dati-e-narrazioni/>.

Maugeri, c. (2025), *Lavoro in carcere: chiave per la riabilitazione e la lotta alla recidiva. Un'analisi sociologica tra dati e sfide metodologiche*, tesi di dottorato disponibile al link. <https://thesis.unipd.it/handle/20.500.12608/100658>

Nazioni Unite - UN (2023), Resolution on Promoting the Social and Solidarity Economy for Sustainable Development. Adopted by the United Nations General Assembly, 77th Session, 27 March. <https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/04/A-77-L60.pdf>.

Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities*. Harvard University Press.

Osservatorio Sociale Regionale - OSR (2021), Quarto rapporto sul Terzo settore in Toscana.

OECD (2006), *Germany – Perspective 50 Plus: Employment pacts for older workers in the regions*. Paris.

Pedone, A., Barricelli, D. (2025), *Politiche di sostegno alla creazione di nuova impresa: analisi, valutazione e proposte*, Inapp Working Paper n. 146, Roma, INAPP.

## Marittimo-IT FR-Maritime

Polidori S., Economia civile e policy territoriali: l'agricoltura sociale nell'ecosistema del budget di salute (2024), INAPP.

Raciti, P., Taricone, F., *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Una comparazione tra i sistemi di collocamento mirato di Italia, Spagna, Francia, Germania, Irlanda*, Inapp Paper n. 61, Roma, INAPP, 2025.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Oxford University Press.

Salvini A., Maggi E. (2022), *Le cooperative sociali. Prima indagine conoscitiva in Toscana*, Quaderno CESVOT, n. 91, Firenze, CESVOT – Centro Servizi Volontariato Toscana.

Sforzi J., Spalazzi, A., De Benedictis C., Scarafoni S. (2024), *Le imprese di comunità in Italia. Tratti distintivi e traiettorie di sviluppo*. Euricse Research Reports, n. 36|2024. Trento, Euricse.

Unioncamere (2024), *Economia sociale. I fabbisogni professionali e formativi delle imprese dell'economia sociale*, Indagine 2023 di Unioncamere e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Roma, Unioncamere.

<https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/EconomiaSociale.pdf>.

United Cities and Local Governments (2022), *GOLD VI Report – Pathways to urban and territorial equality*. Barcelona.

Zanella, G. (2025), *Incentive-based active labor market programs: Evidence from reemployment vouchers and bonuses*. Labour Economics.