

# La riforma Biagi del mercato del lavoro

*Prime interpretazioni e proposte di lettura  
del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.  
Il diritto transitorio e i tempi della riforma*

a cura di

**Michele Tiraboschi**

Collana  
ADAPT - FONDAZIONE

**“Marco Biagi”**

n. 2

**Giuffrè Editore**

**NUOVE OPPORTUNITÀ DI INCLUSIONE PER  
I « DIVERSAMENTE ABILI »: L'ARTICOLO 14 DEL  
DECRETO LEGISLATIVO 10 SETTEMBRE 2003, N. 276**

SERGIO ROSATO

SOMMARIO: 1. Contesto di riferimento. — 2. La riforma del mercato del lavoro. — 3. Il ruolo della cooperazione sociale. — 4. Obiettivi generali. — 5. Obiettivi specifici. — 6. Modello funzionale. — 7. Criticità del progetto. — 8. Conclusioni.

**1. Contesto di riferimento.**

Sarebbe riduttivo considerare l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 un tema di minor rilievo nel contesto generale della ambiziosa riforma del mercato del lavoro appena varata.

Finora le prime reazioni ed i primi commenti hanno principalmente focalizzato l'aspetto, certamente importante ma non principale, che riguarda la possibilità per le imprese di assolvere in parte ai loro obblighi nei confronti dei disabili conferendo commesse di lavoro alle cooperative sociali di tipo B. In tal senso esso è stato osannato o demonizzato, nella pura logica degli opposti estremismi, che lo etichettano da un lato come un mero strumento di flessibilità, dall'altro come un ulteriore arretramento nella difesa dei diritti dei disabili.

In realtà l'articolo 14 si colloca nel quadro della riforma come una norma fondamentale per migliorare gli strumenti di inclusione nel mercato del lavoro, interessando almeno tre aspetti cruciali di una strategia che mira a modernizzare il mercato del lavoro secondo le linee guida definite a livello europeo.

Il *primo* di tali aspetti riguarda il grande tema di come si possa « coniugare una politica di sviluppo e di competitività di un territorio senza accrescere le disuguaglianze anzi migliorando le condizioni di vita dei soggetti svantaggiati », tramite meccanismi di inclusione. In tal senso l'articolo 14, come argomenteremo in seguito, si muove nella logica di introdurre politiche di sostegno per l'inserimento al lavoro dei

soggetti svantaggiati non fondati solo su diritti, che nel concreto si rilevano di fatto inesigibili, ma basati su effettive opportunità.

Il *secondo* aspetto attiene al « modello di servizi » che, secondo il principio di sussidiarietà, sia idoneo a supportare le nuove politiche. In tal senso la norma indica la via del raccordo tra operatori dei servizi pubblici e operatori privati, con il concorso delle parti sociali, delineando un sistema di rete basato sulla condivisione degli obiettivi, delle regole di funzionamento e della cooperazione gestionale.

Il *terzo*, ma di estrema rilevanza, è l'aspetto relativo ad una possibile via di « riforma del vecchio *welfare* », fin qui concepito prevalentemente in chiave assistenziale o di risposta a posteriori agli squilibri del mercato del lavoro. L'articolo 14 viceversa si colloca pienamente all'interno di una visione moderna di *workfare*, vale a dire come strumento di azione preventiva in chiave promozionale e non assistenziale.

Lungo questi pilastri, come corollari, si delineano ulteriori elementi di straordinaria attualità, tutti contenuti nella Legge Biagi e sui quali nella nostra regione si sta sviluppando un interessante dibattito. Ne cito alcuni quali:

— *il ruolo dell'impresa sociale*: il non profit come modello organizzativo dei servizi in grado di superare i limiti dei servizi pubblici e le controindicazioni dei servizi privati commerciali;

— *il ruolo sociale dell'impresa*: non come moda ma come necessità;

— *l'open system enterprise*: rete di piccole aziende imprenditorialmente autonome ma integrate tra di loro;

— *i processi di outsourcing* come fattore di competitività delle imprese ma anche di sviluppo di nuova imprenditorialità;

— *lo sviluppo dei servizi alla persona*: in un mercato capace di soddisfare bisogni e di utilizzare risorse (capovolgendo la logica attuale di bisogni non soddisfatti e risorse non utilizzate);

— un modello di *partnership tra enti locali e cooperazione sociale*: per l'attuazione dei piani di zona.

Il carattere sperimentale che la nuova normativa riveste (articolo 86, comma 12) costituisce una ulteriore sfida ad avviare tempestivamente un confronto sulle cose da fare, rendendo esplicita la *vision* che ha ispirato il progetto e portando al confronto e alla condivisione le elaborazioni già realizzate in via progettuale.

Non si può, infatti, disconoscere che, seppur in un contesto evolutivo quale quello sopra delineato, la misura introdotta dall'articolo 14 abbia le sue radici nelle esperienze maturate in questa provincia a partire dai primi anni Novanta sul terreno specifico dell'inserimento

lavorativo dei disabili. Esperienze rese possibili da un contesto socio-economico ed istituzionale in grado di coniugare capacità di analisi e di proposta con il coraggio dell'innovazione e del rischio che questa comporta.

La riforma del collocamento obbligatorio, introdotta nel nostro ordinamento dalla legge n. 68/1999, in molte scelte risulta influenzata da quelle esperienze, prova ne sia che in questa regione si sono subito create le condizioni per una sua sufficientemente rapida attuazione.

I primi risultati positivi cominciano a trovare evidenza, come emerge dalle nostre verifiche.

Tuttavia, sempre dalle nostre ricerche e dalle risultanze empiriche di decenni di esperienza, emerge che, seppur innovativa per molti aspetti, rispetto alla disciplina previgente, la riforma del 1999 contiene ancora dei limiti sostanziali che ne limitano l'efficacia.

La garanzia del diritto al lavoro dei disabili continua ad essere basata quasi esclusivamente su un concetto di tutela e non di promozione e su un meccanismo di obblighi e non di opportunità. E' vero che, rispetto al passato, la legge ha introdotto elementi di minore onerosità e di maggiore flessibilità, migliorando notevolmente l'impianto gestionale e favorendo maggiormente l'inserimento mirato, ma è altrettanto vero che tutto ciò non appare sufficiente ad assicurare il pieno raggiungimento delle finalità.

In definitiva, nonostante gli sforzi dei servizi preposti, l'obiettivo di un soddisfacente inserimento lavorativo resta limitato ad una percentuale molto ridotta dei potenziali aventi diritto. I risultati migliori, infatti, si hanno sul piano della qualità degli inserimenti, mentre meno evidenti sono quelli relativi alla quantità di inserimenti effettuati.

In particolare il legislatore non ha tenuto in nessun conto la circostanza che in questo particolare mercato del lavoro l'incontro tra domanda e offerta di lavoro risulta estremamente difficile, in ragione da un lato dell'elevata soggettività che i lavoratori esprimono e dall'altro della sostanziale non utilizzabilità di molte posizioni lavorative, sulla carta disponibili ma in realtà inaccessibili.

Al di là delle motivazioni più squisitamente culturali, quali una radicata concezione assistenziale sia da parte delle famiglie che delle istituzioni, pesano notevolmente alcune condizioni oggettive di squilibrio del mercato del lavoro dei disabili (in cui l'offerta è rappresentata dagli iscritti disponibili nell'elenco speciale e la domanda dai posti che i datori di lavoro soggetti all'obbligo devono riservare).

Tali squilibri possono essere così sintetizzati:

1) *squilibri territoriali*: nell'ambito provinciale si riscontrano aree con elevata disponibilità di posti e ridotta presenza di disabili e viceversa. Appartengono al primo tipo le aree periferiche e quelle ex-rurali, a scarsa concentrazione demografica ed elevata concentrazione industriale. Mentre rientrano nel secondo tipo le aree urbane, a più alta concentrazione demografica e maggiore presenza dei settori terziari.

2) *squilibri settoriali*: gran parte delle disponibilità della domanda sono offerte dai settori industriali, dove è ancora presente la media e grande impresa, mentre il terziario è espresso quasi esclusivamente dal settore bancario e dalla grande distribuzione commerciale. Una consistente quota della domanda proviene dal settore pubblico, ma sussiste una forte propensione dei disabili a privilegiare il lavoro nel pubblico impiego, nelle banche e nel terziario in generale. Il settore industriale, che teoricamente offre più posti, in realtà è il meno gradito dai lavoratori disabili, con situazioni di vero e proprio rifiuto per alcune attività quali l'edilizia, le fonderie, le concerie, ecc.;

3) *aspetti qualitativi dell'offerta*: i disabili non possono essere considerati ai fini del collocamento come una categoria omogenea. Oltre agli aspetti più strettamente specifici, quali la natura ed il grado di invalidità, ed a quelli più generali comuni a tutti i lavoratori (professionalità, disponibilità, attitudini), pesano notevolmente gli aspetti di natura sociale e familiare, che concorrono con gli altri a rendere difficile l'inserimento. In linea generale si può osservare che il meccanismo delle quote riservate e del collocamento mirato può essere di una certa efficacia per coloro che presentano un ridotto grado di invalidità, mentre risulta del tutto inadeguato per coloro che, a causa della natura e del grado di disabilità, presentano una notevole riduzione delle capacità lavorative;

4) *aspetti soggettivi della domanda*: anche la domanda esprime una sua soggettività, ponendo in particolare rilievo gli aspetti che riguardano la responsabilità del datore di lavoro nell'impiego del disabile, soprattutto se trattasi di disabilità di natura psichica.

Sulla scorta di tali considerazioni si evince chiaramente che una sufficiente presenza di posti di lavoro (teoricamente) disponibili non risolve il problema dell'inserimento lavorativo dei disabili se non parzialmente, per motivi dipendenti sia dalla domanda che dall'offerta. Per i disabili più gravi e per quelli di natura psichica la situazione appare ancor più problematica e non sembra risolvibile con l'unico strumento della convenzione d'inserimento lavorativo.

Tale limitazione porta al paradosso della convivenza in un medesimo contesto di lavoratori da lungo tempo in attesa di un'opportunità lavorativa e di posti di lavoro solo teoricamente disponibili ma in realtà scoperti per mancanza di candidature.

Per affrontare questo aspetto che distorce le finalità delle legge sul diritto al lavoro dei disabili occorre rendere meno rigido il nesso tra singolo datore di lavoro e singolo disabile, che assegna esclusivamente alla loro capacità/volontà di incontrarsi l'onere del risultato positivo, per inserire, in una logica di sistema, altri meccanismi, che consentano il raggiungimento dei risultati anche al di fuori di tale diretta relazione.

In altri termini occorre far sì che in un determinato contesto economico e sociale la capacità del sistema di creare occupazione possa comportare benefici tangibili anche nei confronti dei disabili, al di là di una logica di mera ripartizione dei posti disponibili, ma in una logica di obiettivi, azioni, risultati.

## 2. La riforma del mercato del lavoro.

La riforma del mercato del lavoro rappresenta una grande opportunità per sviluppare una nuova politica regionale e territoriale dell'inserimento lavorativo. In particolare le norme del capo II introducono strumenti moderni per gestire politiche attive e di *workfare*, che coniugano le tutele con misure promozionali, più adeguate alle caratteristiche del mercato del lavoro moderno.

Sia l'articolo 13, ma ancor più l'articolo 14 della riforma Biagi, ispirandosi a positive esperienze del recente passato creano i presupposti giuridici e gli strumenti gestionali per sperimentare nuove forme di intervento, in un quadro di assoluta garanzia per prevenire qualsiasi forma di sfruttamento e di illegalità.

L'aspetto più rilevante di questa parte della riforma, che completa la già avviata riforma dei servizi per l'impiego e del sistema di collocamento in chiave di servizio attivo per la prevenzione della disoccupazione di lunga durata, va ricercato proprio nel diverso approccio alla problematica dell'inserimento dei lavoratori che nel mercato del lavoro presentano maggiori difficoltà. Finora lo strumento usato è stato quasi esclusivamente quello legato allo schema obbligo-sanzione (riserva obbligatoria, diritti di precedenza, ecc.). La riforma Biagi viceversa adotta la logica promozionale, non solo attraverso un sistema di convenienze (deroghe, minori costi, ecc.) ma anche attraverso un

sistema di servizi pubblico-privato cui è affidato il compito di perseguire l'obiettivo.

Lo schema utilizzato, comune sia all'articolo 13 che all'articolo 14, è quello di rompere il vincolo stretto tra posto di lavoro e lavoratore e di costruire un rapporto mediato tra opportunità di lavoro e utilizzo della risorsa umana. I lavoratori *vengono presi in carico* da idonee strutture (agenzie sociali per il lavoro, cooperative sociali) che hanno il compito di utilizzarli in attività lavorative. Tutto ciò all'interno di un sistema di garanzie e di tutele, presidiato dai servizi pubblici, volto a scongiurare il pericolo di uso improprio a fini speculativi.

I capisaldi del sistema possono così definirsi:

a) *creazione di un net work* tra servizi pubblici per l'impiego, servizi pubblici per l'inserimento lavorativo dei disabili e degli altri soggetti svantaggiati, enti locali, cooperative sociali e loro consorzi, agenzie del lavoro autorizzate e accreditate;

b) individuazione degli obiettivi, definizione delle regole e organizzazione della rete tramite atto negoziale (*convenzione quadro*);

c) approvazione e validazione della convenzione da parte degli organi amministrativi (*ruolo di garanzia*)

### **3. Il ruolo della cooperazione sociale.**

La vera protagonista del sistema di inserimento lavorativo promosso dall'articolo 14 è la cooperazione sociale, riconosciuta come un valido strumento per l'inserimento dei soggetti svantaggiati, non alternativo bensì complementare rispetto al collocamento obbligatorio.

Le cooperative sociali di tipo B svolgono un ruolo fondamentale, che va oltre lo scopo di organizzare contesti di lavoro in cui possano essere proficuamente inseriti i soggetti di difficile collocamento. Esse si propongono come attori di iniziative economiche non solo tradizionali, che se sorrette da adeguate politiche di sviluppo, possono gradualmente essere poste in grado di stare sul mercato senza aiuti assistenziali e logiche protezionistiche. Inoltre, proprio la cooperazione sociale può svolgere un ruolo determinante per lo sviluppo di nuovi settori economici capaci di assicurare una « crescita compatibile » e di rispondere ai nuovi bisogni sociali che i processi di trasformazione dell'economia, della società e del mercato del lavoro inducono.

In altri termini si vuole affermare che il ruolo istituzionale della cooperazione sociale di tipo B di « perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e alla integrazione sociale dei citta-

dini » ha come presupposto la sua capacità di integrarsi nell'economia locale catturando le molteplici opportunità che il mercato dei beni e dei servizi offre.

Le profonde trasformazioni in atto nei fattori demografici, economici e tecnologici ed i cambiamenti sociali che ne conseguono determinano processi di riorganizzazione nei sistemi produttivi e nei servizi.

Da un lato si accentuano i processi di delocalizzazione con la riorganizzazione di interi settori produttivi, dall'altro si moltiplicano le strategie di esternalizzazione, cioè l'affidamento a terzi di operazioni, processi o attività non strategiche per l'impresa. Anche le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto quelle che erogano servizi, adottano sempre più logiche aziendalistiche affidando all'esterno funzioni e servizi. Peraltro l'accesso al lavoro di un numero sempre più alto di donne ed il progressivo invecchiamento della popolazione determinano cambiamenti epocali nelle famiglie venete e nel tradizionale ruolo da queste svolto, producendo un notevole sviluppo del mercato dei servizi alla persona. Infine, le esigenze di sviluppo compatibile, le sfide legate al costo delle risorse energetiche aprono nuovi scenari di mercato.

Questi processi, peraltro, si avvalgono sempre più dell'uso massiccio di tecnologie informatiche, secondo tecniche di *e-commerce* e di *e-gouvernement*, che determinano altrettante trasformazioni nel modo di organizzare e gestire attività cruciali per le imprese e per le Pubbliche Amministrazioni.

Seppur il contesto generale produca nuove e stimolanti prospettive per la cooperazione sociale, tuttavia, va considerato che allo stato dell'arte sussistono enormi difficoltà di tipo organizzativo e gestionale e oggettive condizioni di debolezza strutturale che impediscono alle cooperative di intercettare le opportunità del mercato. Spesso anche le opportunità esistenti non possono essere colte, perché non immediatamente compatibili con le necessità contingenti.

Questa debolezza sul mercato frena notevolmente la spinta a progettare nuove cooperative o a diversificare quelle esistenti, considerato anche che un assestamento sul mercato di una nuova iniziativa cooperativa richiede minimo tre anni.

Da qui il primo obiettivo che la nuova disciplina intende perseguire che è quello di stimolare un flusso di commesse di lavoro verso la cooperazione sia da parte dei settori tradizionali dell'industria manifatturiera, sia da parte degli enti locali che delle famiglie.

Occorre, pertanto, non solo incentivare le imprese a trasformare in commesse una percentuale di posti riservati ai disabili (che comunque

non sarebbero utilizzabili), ma anche e soprattutto di realizzare quella rete di servizio capace di mettere in contatto l'impresa con le cooperative ed entrambe con i servizi che si occupano dell'inserimento dei lavoratori svantaggiati.

A tal fine appare cruciale il ruolo della *struttura tecnico-operativa*, che deve essere modellata e strutturata in modo tale da garantire:

- 1) una funzione di collettore di nuove commesse, oltre quelle che le singole cooperative riescono ad intercettare;
- 2) una funzione di ricerca di nuovi mercati;
- 3) una analisi dei bisogni delle cooperative;
- 4) la capacità di rispondere alle esigenze di progettare nuove cooperative, favorire i processi di diversificazione, fornire sostegno nei momenti di difficoltà (mancanza di lavoro/nuove professionalità).

Come è noto è la convenzione-quadro lo strumento attraverso il quale si dovrà pervenire alla costituzione di questa struttura tecnico-operativa, ma da subito occorre confrontarsi non solo sul suo ruolo ma anche in ordine al modello organizzativo e funzionale, senza trascurare l'aspetto relativo ai fondi per il suo funzionamento.

Si ritiene su questo aspetto che occorre rifuggire da due tentazioni opposte: l'una di pensare ad un organismo complesso che si sostituisca o peggio si sovrapponga alle attività proprie di ciascuna cooperativa e dei loro consorzi, l'altra di pensare che sia sufficiente una piccola struttura che si limiti a raccogliere e diffondere informazioni (il classico osservatorio). Appare viceversa sensato pensare ad una « agenzia leggera » in grado di svolgere tutte le funzioni di sostegno prima descritte, i cui costi potrebbero nella fase iniziale essere abbastanza contenuti e coperti con le quote di servizio ricavabili dalle commesse attivate.

L'obiettivo di far sì che le commesse pubbliche e private si indirizzino a favore dell'impresa sociale, non può essere conseguito puntando quasi esclusivamente sui minori costi, che generano elementi di distorsione nella libera competizione economica e rallentando l'uscita dall'assistenzialismo delle cooperative sociali. Né si può confidare esclusivamente sulle quote riservate negli appalti pubblici, anche se queste sarebbero utili e gradite. E' necessario viceversa agire all'interno di un quadro complessivo che, senza tradire i principi della sana competizione (qualità/prezzo), aiuti la cooperazione sociale a superare le condizioni di oggettivo svantaggio con cui opera sul libero mercato. Per far ciò si è ritenuto utile aggiungere alle tradizionali agevolazioni di natura economica una ulteriore « dote ». Essa consiste nel far sì che la destinazione di commesse alle cooperative sociali sia considerata dal-

l'ordinamento come una delle forme con cui si persegue il diritto al lavoro dei disabili (ma anche di altri soggetti svantaggiati) e che pertanto con tale modalità il sistema delle imprese (e le singole imprese) possano concretamente contribuire a tale obiettivo.

Grazie all'approvazione dell'articolo 14 il progetto diventa ora realizzabile. Si tratta adesso di coinvolgere le istituzioni, le forze sociali e gli organismi intermedi, in un'azione concertata volta a definire il modello di funzionamento e gli strumenti di attuazione, nonché a sviluppare una fase di sperimentazione per testarne la validità e monitorarne i risultati ai fini di un suo consolidamento.

#### **4. Obiettivi generali.**

Per il perseguimento delle finalità sopra indicate si rende necessario definire gli obiettivi generali che si intendono perseguire. Essi possono essere così sintetizzati:

- migliorare significativamente l'occupabilità dei soggetti svantaggiati;
- ridurre i tempi di attesa di una occupazione per i disabili senza precedenti lavorativi;
- incrementare l'inserimento dei disabili che, per la natura ed il grado di invalidità, presentino difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario;
- innalzare il grado di copertura dei posti vacanti nelle aree geografiche e nei settori produttivi che presentano un grado di copertura più basso;
- consolidare, rafforzare e sviluppare il ruolo della cooperazione sociale nel sistema economico provinciale e regionale;
- promuovere intese quadro a livello territoriale per il perseguimento delle finalità del progetto;
- adottare procedure e prassi gestionali coerenti con gli obiettivi soprarichiamati.

#### **5. Obiettivi specifici.**

All'interno del quadro generale sopra delineato, il progetto in particolare persegue i seguenti obiettivi specifici:

- realizzare una analisi accurata in merito all'applicazione in ambito provinciale della legge n. 68/1999, che ne evidenzia potenzialità e limiti;

- elaborare un programma quadro finalizzato al conseguimento degli obiettivi occupazionali della legge n. 68/1999 in un arco temporale pluriennale;

- progettare e sviluppare il modello generale di funzionamento di un servizio per l'acquisizione ed assegnazione di commesse pubbliche e private a favore della cooperazione sociale;

- promuovere e costituire un partenariato territoriale e settoriale tra istituzioni locali, sistema delle imprese, cooperazione sociale e sindacati dei lavoratori;

- definire un accordo di programma per la gestione della sperimentazione;

- adottare i provvedimenti amministrativi necessari per la sua realizzazione;

- avviare la gestione degli organismi di supporto;

- integrare l'azione con misure specifiche di orientamento e formazione professionale;

- elaborare proposte di razionalizzazione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi economici specifici per la cooperazione sociale e l'area della disabilità.

## **6. Modello funzionale.**

Il modello funzionale che l'articolo 14 delinea si inserisce all'interno dell'impianto gestionale della legge n. 68/1999, valorizzandone gli aspetti positivi che sono da rinvenire nel:

- ruolo attivo dei servizi per l'impiego, nel raccordo con i Servizi Inserimento Lavorativo (SIL);

- il ruolo degli organismi di concertazione a livello regionale e provinciale, necessario a costruire il consenso su un sistema di regole idonee al perseguimento degli obiettivi in un quadro di garanzie e di tutele per i lavoratori;

- la valorizzazione dello strumento negoziale quale strumento per realizzare politiche condivise e gestire reti di servizi (convenzione-quadro).

Gli attori del negoziato, i contenuti dell'accordo e le procedure di validazione sono chiaramente individuati dalla norma. Il nostro progetto prevede l'elaborazione di una proposta organica in grado di strutturare:

- uno schema tipo di convenzione quadro;

- una procedura amministrativa per la stipula e la validazione;

— un processo funzionale di attuazione della convenzione-quadro.

## 7. Criticità del progetto.

Se possono dirsi superate alcune criticità di natura tecnico-giuridica e procedurale, non devono essere taciute le difficoltà che il progetto ancora incontra. Le più rilevanti sono di natura:

— *Politico-sindacale*: permane, infatti, un atteggiamento non positivo, in alcuni ambienti politici e sindacali, nei confronti di questa proposta, considerata una rinuncia rispetto all'obiettivo dell'inserimento ed un ritorno alla logica dei laboratori protetti.

— *Amministrativo-gestionali*: si richiede un'elevata capacità gestionale da parte dei servizi competenti e degli altri organismi coinvolti. Attivare e far funzionare rete di servizi non è compito facile.

Molte prese di posizione nel corso dell'*iter* di approvazione del decreto legislativo n. 276/2003 ed i primi commenti scontano a nostro avviso un approccio culturale troppo legato alle ideologie e poco attento alla sostanza delle cose.

Come più volte richiamato in questa relazione l'articolo 14 non depotenzia la legge n. 68/1999.

Come è noto essa, dopo aver definito da un lato i soggetti aventi diritto (i disabili) e dall'altro i soggetti obbligati (i datori di lavori pubblici e privati di una certa dimensione occupazionale), predispone un apparato gestionale costituito da procedure amministrative, azioni medico-legali, atti negoziali (convenzioni), politiche di sostegno (agevolazioni), servizi (orientamento, formazione). Tutto questo impianto, tuttavia, opera secondo un unico schema e con una sola finalità: realizzare un rapporto di lavoro subordinato tra un disabile (avente diritto) e un datore di lavoro (soggetto obbligato). Anche tutto il sistema delle convenzioni, che recepisce solo in parte le esperienze avviate negli anni Novanta proprio in Provincia di Treviso, si limita a rendere pragmatico e flessibile il percorso ma non lascia alternative. Anche le convenzioni di inserimento temporaneo in cooperativa sociale si basano sul vincolo di un preesistente rapporto di lavoro tra disabile e datore di lavoro obbligato.

La legge, di fatto aderendo ad una concezione dominante che considera il diritto al lavoro dei disabili realizzabile secondo un unico schema (il lavoro subordinato nel ciclo lavorativo ordinario), chiude gli occhi di fronte all'evidenza che una consistente quota di disabili non è

adattabile a tale percorso. Per questi soggetti l'ordinamento lascia solo due opportunità: un inserimento forzoso spesso inutile e controproducente oppure l'inattività assistita.

L'inserimento in cooperativa sociale o viene visto (sempre ideologicamente) come un ghetto, oppure viene ipocritamente auspicato ma senza creare le condizioni per renderlo possibile. Se le cooperative non hanno lavoro non solo non possono creare nuove opportunità ma rischiano di distruggere quelle esistenti. Dall'altro lato si preferisce avere, come dimostrato, un enorme numero di posti disponibili (sulla carta) pur consapevoli che difficilmente potranno essere coperti.

La sfida dell'articolo 14 ha quindi come obiettivo specifico quello di superare tale limite, realizzando un meccanismo che consenta di rendere disponibile non solo i posti di lavoro ma anche il lavoro. In altri termini una quota dei posti di lavoro disponibili vengono trasformati in commesse (lavoro) e rese disponibili per i disabili e gli altri soggetti svantaggiati attraverso l'impiego in cooperativa.

A differenza di quanto previsto dall'articolo 12 della legge n. 68/1999, tuttavia, questa relazione non va gestita in forma diretta tra impresa/cooperativa/disabile, ma in forma collettiva indiretta (imprese/cooperative/disabili) grazie alla mediazione di un sistema di compensazione e mediante un meccanismo di computo consensualmente definito.

## 8. Conclusioni.

Se tutto ciò è condiviso si tratta allora di mettere a fuoco tutti i particolari dell'operazione e in sostanza:

- quale quota delle *scoperture* esistenti si ritiene di trasformare in commesse di lavoro;
- con quali modalità l'impresa accede a questa opportunità;
- quale natura, composizione e funzioni deve avere l'organismo che raccoglie le commesse e le trasforma in lavoro per le cooperative;
- con quale meccanismo i disabili occupati in cooperativa vengono computati a copertura dei posti scoperti (nell'insieme e per singolo datore di lavoro);
- con quali modalità i servizi preposti vigilano sul buon andamento del progetto.

Su un altro piano, ma parallelamente, si tratta altresì di creare strumenti gestionali per assicurare una reale convenienza per i datori di

lavoro (pubblici e privati) ad affidare le loro commesse alle cooperative sociali.

Il pacchetto delle convenienze deve essere idoneo a rendere la commessa più economica, ma non in senso specifico (minor costo dei beni o dei servizi), bensì in un'ottica più ampia che comprenda anche i costi indiretti e i benefici collaterali.

In linea di massima tale convenienza va ricercata:

1) nella possibilità di computare la commessa a copertura degli obblighi di legge;

2) nella eliminazione dei costi indiretti che l'inserimento di un disabile comporta;

3) nell'attenuazione delle responsabilità;

4) nella facilità di accesso ad un sistema di gestione, in grado non solo di semplificare il rapporto con il fornitore ma anche di garantire la regolarità dell'operazione.

Naturalmente non si intende sottovalutare l'impatto che una sperimentazione di questo tipo può avere, più in generale, sullo sviluppo dell'economia trevigiana nel suo complesso, a fronte di fenomeni sempre più rilevanti di ristrutturazione di interi sistemi del c.d. decentramento produttivo e di fenomeni di flessibilizzazione dell'organizzazione produttiva mediante processi di *outsourcing* o comunque di terziarizzazione. Tali processi non sono neppure estranei al settore dei pubblici servizi e chiamano in causa le prossime scelte che gli enti locali e le grandi aziende di servizio si accingono a fare.