

Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

*Intermediazione pubblica e privata,
regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro,
tutele del lavoratore sul mercato
(artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*

a cura di

**Paola Olivelli
Michele Tiraboschi**

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

“Marco Biagi”

n. 5

Giuffrè Editore

INSERIMENTO DEI LAVORATORI SVANTAGGIATI E COOPERATIVE SOCIALI

GINO SCARTOZZI

SOMMARIO: 1. Il quadro legislativo preesistente e l'esperienza maturata in tale contesto normativo. — 2. La disciplina introdotta dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003. — 3. I lavoratori svantaggiati e disabili destinatari della riforma. — 4. Il ruolo dei servizi pubblici e del sindacato dei lavoratori. — 5. Le cooperative sociali ed il rapporto con i lavoratori svantaggiati e disabili. — 6. Considerazioni conclusive.

1. Il quadro legislativo preesistente e l'esperienza maturata in tale contesto normativo.

L'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 ha introdotto una innovativa normativa che cerca di porre rimedio alla constatata inidoneità della disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 68/1999 a consentire, attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali, l'effettivo inserimento dei disabili nel mondo del lavoro.

Le c.d. convenzioni "di inserimento temporaneo" ⁽¹⁾, regolate dal suddetto articolo 12, avrebbero dovuto costituire, nelle intenzioni, una forma, inedita nel nostro ordinamento, di incentivazione all'assunzione dei disabili.

Mediante tali convenzioni, stipulate tra i servizi per l'impiego dei

⁽¹⁾ G. CANAVESI, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *DL Marche*, 1999, n. 2-3, 184 ss.; D. GAROFALO, *Disabili e lavoro, Profilo oggettivo e sanzioni*, in *DPL*, 1999, n. 38, inserto, XXIII; O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2002, 342; P. OLIVELLI, *Intervento*, in Convegno di studi del Centro nazionale di studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano", *Il collocamento dei disabili*, Città di Castello, 25 settembre 1999 (cd-rom); G. PERA, *Disabili (diritto del lavoro)*, voce in *EGT*, 2001, § 27; G. SCARTOZZI, *Il collocamento dei disabili*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 298 ss.

disabili (individuati dalle Regioni *ex* articolo 6, comma 1, della legge n. 68/1999), il datore di lavoro privato (obbligato al rispetto della quota di riserva) e le cooperative sociali di tipo *b*), ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 381/1991) o disabili liberi professionisti (anche se operanti con ditta individuale), si conviene che il disabile (che non ha voce in capitolo nella stessa stipula) ⁽²⁾ sia assunto a tempo indeterminato dal datore di lavoro, soggetto obbligato, con copertura della quota d'obbligo della sua azienda, ma sia inviato e utilizzato a tempo determinato (per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabili, da parte degli uffici competenti, per altri dodici mesi, ovvero pari alla possibile durata della stessa convenzione) nella cooperativa sociale o presso il libero professionista con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico dello stesso utilizzatore.

Il soggetto obbligato si impegna a garantire a quest'ultimo commesse di lavoro che siano in grado di garantire ai soggetti protetti i trattamenti normativi e retributivi previsti nei contratti collettivi di lavoro ⁽³⁾.

Secondo alcuni autori ⁽⁴⁾ non sarebbe configurabile nella specie una dissociazione tra datore di lavoro ed utilizzatore della prestazione bensì una sospensione del rapporto a tempo indeterminato del disabile con il datore di lavoro e una contestuale instaurazione di un rapporto a termine con la cooperativa o con il professionista.

Per altra dottrina ⁽⁵⁾ si realizzerebbe una forma anomala (o ipotesi peculiare) di distacco, qualificata e tipizzata sotto il profilo dei soggetti, del contenuto del rapporto, della stessa imputazione degli obblighi ⁽⁶⁾.

Tali convenzioni possono essere stipulate anche per l'inserimento di detenuti invalidi (articolo 12, comma 4).

Purtroppo l'articolo 12 della legge n. 68/1999, nonostante le aspettative, non ha contribuito, se non in misura del tutto marginale, all'inserimento lavorativo dei disabili, essendo stato ignorato o rifiutato

⁽²⁾ G. PERA, *op. cit.*, § 27.

⁽³⁾ O. MAZZOTTA, *op. cit.*, 342.

⁽⁴⁾ A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2002, 82.

⁽⁵⁾ L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001, 102; D. GAROFALO, *op. cit.*, XXIII; E. MASSI, *Riforma del collocamento obbligatorio*, in *DPL*, 1999, n. 17, inserto, XII.

⁽⁶⁾ A. TURSI, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, in *RGL*, 1999, I, 774.

sia dal mondo della cooperazione sociale sia da quello imprenditoriale (7). Il meccanismo *ivi* previsto è infatti subito apparso inidoneo allo scopo prefissato, perché incapace di garantire il lavoratore e di mettere in condizione il datore di lavoro privato di accogliere qualunque tipo di disabile (8).

E ciò non ha certo determinato un maggior inserimento dei disabili direttamente nell'ambito aziendale, avendo se mai comportato una minore possibilità di integrazione, soprattutto per i disabili più gravi (psichici e psichiatrici in primo luogo) (9).

A ciò aggiungasi che la concreta applicazione dell'articolo 12, comportante il costante rinnovamento della base associativa e lavorativa delle cooperative sociali di tipo *b*), rischia altresì di metterne in seria difficoltà l'azione imprenditoriale (*profit* o *no profit* che sia) e di snaturarne il senso, facendo loro assumere il tipico ruolo della cooperativa sociale di tipo *a*) (10).

Né, nel presente contesto, può mancare di osservarsi che proprio le cooperative sociali di tipo *b*) hanno negli ultimi anni incrementato il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti, comportandosi, dal punto di vista dei rapporti con il mercato, come imprese ordinarie, acquisendo commesse a prezzi di mercato e dimostrandosi perfettamente in grado di gestire con successo il problema dell'inserimento lavorativo dei disabili (compresi i più gravi); e che la recente delocalizzazione nei Paesi dell'Est europeo di ampi spezzoni della produzione dell'imprenditoria privata nazionale sta mettendo in seria crisi proprio la cooperazione sociale di tipo *b*), con il conseguente rischio di interruzione dell'esperienze di crescita di migliaia di persone con gravi difficoltà (11).

A fronte di tali dati incontestabili, anche perché concretamente

(7) F. COCANARI, *Molte preoccupazioni, la necessità di una proposta*, in www.cisl.it/handicap/Flavio.htm, 5.

(8) SETTORE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ANCST/LEGACOOOP, *Inserimento lavorativo delle persone disabili, modifica alla Legge 68, ruolo delle cooperative sociali*, in www.cisl.it/handicap/modifica%20legge%2068.htm, 1.

(9) F. COCANARI, *op. cit.*, 5.

(10) Alla stregua dell'articolo 1 della legge n. 381/1991 le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. In particolare quelle di tipo *a*) realizzano tale obiettivo attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; quelle di tipo *b*) mediante lo svolgimento di attività diverse — agricole, industriali, commerciali o di servizi — finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

(11) G. GRAZIOTTIN, *Decreto riforma Biagi e occupazione disabili*, in www.cisl.it/handicap/GRAZIOTTIN.htm, 1.

riscontrabili, il legislatore, pur a fronte di troppo diffusi pregiudizi ideologici ed ingiustificati allarmismi ⁽¹²⁾, ha legittimamente cercato di creare soluzioni e risposte a distorsioni e inapplicabilità dell'articolo 12 della legge n. 68/1999 e, nel contempo, di offrire alla cooperazione sociale un adeguato riconoscimento del delicato compito svolto.

2. La disciplina introdotta dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003.

La riforma adottata ha inteso realizzare un intervento promozionale, volto ad assicurare il pieno raggiungimento della finalità occupazionale delle categorie protette, combinato con il meccanismo dei vincoli, in capo ai datori di lavori, propri del collocamento obbligatorio ⁽¹³⁾.

Lo strumento previsto per consentire un efficace inserimento lavorativo di questi soggetti, attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali ⁽¹⁴⁾, è « la convenzione quadro su base territoriale », avente ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese associate o aderenti.

Tale convenzione è stipulata da:

a) i servizi per l'impiego dei disabili (individuati dalle Regioni ex articolo 6, comma 1, della legge n. 68/1999), sentita la commissione tripartita (di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 469/1997) ⁽¹⁵⁾;

b) le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;

c) le associazioni ed i consorzi di cooperative sociali.

Tale convenzione deve essere poi validata dalle Regioni, sentito il comitato tecnico introdotto dall'articolo 6, comma 3, della legge n. 68/1999. A tale comitato tecnico, composto da esperti nel settore sociale e medico-legale, erano già state attribuite dalla legge n. 68/1999 funzioni riguardanti la valutazione delle residue capacità lavorative del

⁽¹²⁾ S. NOCERA, *Commenti alla finanziaria*, in www.namir.it/uccelli/catalano.htm.

⁽¹³⁾ A. TURSÌ, *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, 66.

⁽¹⁴⁾ M. DELL'OLIO, *Retribuzione e tipo di rapporto: lavoro in cooperativa, impresa familiare, volontariato*, in *DL*, 1986, I, 3 ss.

⁽¹⁵⁾ E. ALES, *Il servizio del "collocamento obbligatorio"*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili*, Giappichelli, Torino, 2000, 287 ss.

soggetto disabile e la definizione degli strumenti e delle prestazioni atte all'inserimento lavorativo, nonché il controllo periodico della permanenza dello stato di inabilità.

La convenzione quadro disciplina i seguenti aspetti (articolo 14, comma 2):

a) le modalità di adesione da parte delle imprese interessate.

Appare preferibile che tali adesioni non siano automatiche ma avvengano mediante la stipula di ulteriori convenzioni "aziendali" tra imprenditori, servizi per l'impiego e altre parti interessate, una volta verificata la sussistenza delle condizioni previste dalla convenzione-quadro ⁽¹⁶⁾;

b) i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa. L'individuazione dei lavoratori disabili sarà curata dal suddetto comitato tecnico;

c) le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa;

d) la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, ai fini del computo dei lavoratori disabili dalla cui assunzione diretta il datore di lavoro, per il periodo di vigenza della convenzione, è esentato, secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali;

e) la promozione e lo sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali;

f) l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale, di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione;

g) i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione;

Pertanto alla stipula della convenzione-quadro su base territoriale seguiranno, quali conseguenti passaggi operativi, gli atti di adesione, attraverso la stipula di ulteriori convenzioni, da parte delle imprese e delle singole cooperative sociali o dei loro consorzi e la realizzazione dei suoi contenuti, ovvero il conferimento delle commesse da parte delle imprese alle cooperative sociali e la individuazione dei lavoratori da inserire, con conseguente verifica ad opera degli uffici competenti

⁽¹⁶⁾ F. COCANARI, *Una norma da gestire. Un compito per il sindacato*, in *www.cisl.it*.

della congruità della quota di computabilità dei lavoratori inseriti e delle condizioni operative e della capacità di integrazione della cooperativa sociale convenzionata.

Qualora l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione del comitato tecnico, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, prevista all'articolo 3 della legge n. 68/1999, cui sono tenute le imprese conferenti. Il legislatore, prevede, infatti, che il comitato tecnico debba valutare la particolare difficoltà di inserimento lavorativo di determinati soggetti ai fini del computo di questi all'interno della quota di riserva.

Il numero delle coperture per ciascuna impresa è dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui alla sopra riportata lettera *d*) e nei limiti di percentuali massime stabilite con le convenzioni quadro.

Tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti.

La congruità della computabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro o da una società di certificazione da questa promossa o dalla stessa struttura tecnico-operativa, di cui alla suddetta lettera *f*) (articolo 14, comma 3).

L'applicazione della possibilità di computo dei lavoratori disabili presenti in cooperativa sociale da parte del datore di lavoro obbligato ai fini della copertura della quota di riserva è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a suo carico, determinata ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 68/1999 (articolo 14, comma 4).

L'articolata normativa introdotta dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 suscita alcune riflessioni di carattere sistematico e induce ad evidenziare alcuni passaggi problematici legati alle opzioni fatte proprie dal legislatore, ma nel contempo ispira una serie di proposte connesse alla sua concreta applicazione.

3. I lavoratori svantaggiati e disabili destinatari della riforma.

L'articolo 14 rappresenta, attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali, una risposta al problema dell'inserimento sia dei lavoratori svantaggiati, che dei lavoratori disabili.

L'area dei lavoratori tutelati mira ad incentivare un'ampia gamma di soggetti che hanno difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro ed al cui inserimento lavorativo è finalizzata la nuova disciplina.

Lavoratore svantaggiato, secondo la tecnica definitoria adoperata dall'articolo 2, lettera *k*), dello stesso decreto legislativo n. 276/2003, è qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera *f*), del regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione ⁽¹⁷⁾, nonché ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 381/1991 ⁽¹⁸⁾.

In base al suddetto regolamento comunitario è considerato lavoratore svantaggiato:

— qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;

— qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;

— qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;

— qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;

— qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;

— qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;

— qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;

— qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza

⁽¹⁷⁾ Regolamento della Commissione europea 12 dicembre 2002, n. 2204, § 24, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Aiuti di Stato*.

⁽¹⁸⁾ A. TURSI, *op. ult. cit.*, 62 ss.

lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;

— qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;

— qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;

— qualsiasi donna di un'area geografica, al livello NUTS II, nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 per cento della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 per cento del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti (articolo 2, lettera *f*), del regolamento CE n. 2204/2002).

Secondo quanto poi previsto dall'articolo 4 della legge n. 381/1991 (come modificato dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 193/2000), nelle cooperative sociali che svolgono attività diverse (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, si considerano tali ⁽¹⁹⁾:

— gli invalidi fisici, psichici e sensoriali;

— gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari;

— i soggetti in trattamento psichiatrico;

— i tossicodipendenti;

— gli alcolisti;

— i minori, in età lavorativa, in situazioni di difficoltà familiare;

— le persone detenute o internate negli istituti penitenziari;

— i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975, e successive modificazioni;

— i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577/1947, e successive modificazioni.

Ai soggetti svantaggiati l'articolo 14 aggiunge i lavoratori disabili,

⁽¹⁹⁾ G. CANAVESI, *La disciplina del lavoro nelle organizzazioni di volontariato e nelle cooperative sociali*, in P. OLIVELLI (a cura di), *La disciplina giuridica del volontariato e delle cooperative sociali*, Nuove Ricerche, Ancona, 1995, 81 ss.

che secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 68/1999, sono:

— le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 509/1988, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità;

— le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Inail) in base alle disposizioni vigenti;

— le persone non vedenti o sordomute, di cui alle leggi n. 382/1970, e successive modificazioni, e n. 381/1970, e successive modificazioni;

— le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1978, e successive modificazioni.

La scelta di considerare destinatari della norma sia i lavoratori svantaggiati che quelli disabili permette da un lato di superare le fasce dei destinatari della legge n. 381/1991, per le quali peraltro la cooperazione sociale di tipo *b*) aveva già maturato una vasta e proficua esperienza; dall'altro affida alla convenzione quadro e (soprattutto) ai servizi per l'impiego dei disabili delicati compiti sia di politica attiva del lavoro (in favore dei soggetti svantaggiati), che di equilibrata copertura delle quote di riserva, ai sensi comma 3 dell'articolo 14, attraverso l'inserimento dei disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario ⁽²⁰⁾.

Un ruolo di rilievo potrebbe essere infine svolto dalle Regioni che, oltre a validare le convenzioni quadro stipulate, potrebbero decidere di esercitare, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, la propria competenza concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" e

(20) A. Tursi, *op. ult. cit.*, 66 ss.

dunque intervenire a regolare gli attinenti profili del nuovo istituto previsto dall'articolo 14 ⁽²¹⁾.

4. Il ruolo dei servizi pubblici e del sindacato dei lavoratori.

Appare anzitutto evidente come la nuova disposizione accentui, rispetto al meccanismo previsto dall'articolo 12 della legge n. 68/1999 (in cui i soggetti stipulanti sono individuati negli uffici competenti, nelle cooperative sociali e nei datori di lavoro), l'approccio concertativo territoriale tra le parti coinvolte (servizi per l'impiego, associazioni datoriali, sindacati dei lavoratori, cooperazione sociale) e crei quindi le premesse per poter realizzare maggiori coerenze tra processi di inserimento delle persone svantaggiate, specie quelle con maggiori problemi, la congruità delle commesse, in termini di attività e risorse, i piani di sviluppo produttivo e lavorativo per le cooperative sociali ⁽²²⁾.

In questo contesto ai servizi pubblici e ai sindacati dei lavoratori è attribuito un ruolo fondamentale nell'applicazione della nuova disciplina. Ai primi sono infatti assegnati compiti di valutazione e vigilanza affinché si realizzino correttamente e compiutamente i percorsi di inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e disabili nell'ambito delle cooperative sociali. I secondi sono poi chiamati a vigilare sui termini delle convenzioni, sui limiti massimi in esse contenuti e sulle loro modalità di applicazione, svolgendo un significativo e costruttivo ruolo di proposta ma esercitando altresì, ove occorra, un potere di veto.

Peraltro l'accettazione da parte delle organizzazioni sindacali (e degli altri attori) delle convenzioni quadro non potrà non implicare in primo luogo una valutazione del sistema economico e produttivo del territorio e delle sue dinamiche ⁽²³⁾, per poter correttamente definire « i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione » (articolo 14, comma 2, lettera g); ed inoltre l'impegno dello stesso sindacato nella adeguata gestione delle convenzioni.

Questo controllo (incrociato) pubblico-sindacale si svolgerà a li-

⁽²¹⁾ M. DELL'OLIO, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *DLRI*, 2002, n. 96, 515 ss.; M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, 30 ss.; A. TURSÌ, *op. ult. cit.*, 67 ss.

⁽²²⁾ SETTORE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ANCST/LEGACOOP, *op. cit.*

⁽²³⁾ F. COCANARI, *No al lavoro solo nelle riserve*, in www.superabile.it/Supera-bile/HomePage/Punto/63537.htm, 3.

vello delle Regioni (cui è demandata la ratifica delle convenzioni quadro provinciali), delle Province (sia in sede di commissione tripartita, che in sede di concertazione sociale), nonché in sede di stipula della convenzione specifica tra il datore di lavoro soggetto ad obbligo, i servizi per l'impiego e la cooperazione sociale. Un quarto livello di gestione e controllo dovrebbe essere infine previsto sia all'interno delle convenzioni provinciali che di quelle specifiche, ed è relativo al monitoraggio e alla valutazione dell'esperienza, solo alla cui luce le parti sociali potranno dare l'avallo per l'eventuale ripetizione della stessa ⁽²⁴⁾.

Tale impostazione permette l'eliminazione di ogni rischio di discrezionalità da parte dei soggetti privati coinvolti, superando possibili profili di inammissibilità nelle scelte compiute da questi ultimi ⁽²⁵⁾.

L'articolo 14 è così in grado di determinare, attraverso una procedura soggetta ad un costante controllo mirato a tutelare gli interessi dei lavoratori, un superamento (ma non la sostituzione o l'abrogazione tacita) dell'articolo 12 della legge n. 68/1999 ⁽²⁶⁾, che rimane in vigore ma risulterà derogata nelle Province in cui saranno stipulate le convenzioni quadro ⁽²⁷⁾.

In tali contesti sarà infatti possibile convenzionarsi con i servizi per l'impiego e le cooperative sociali presenti sul territorio, conferire loro commesse di lavoro, assicurare l'inserimento dei lavoratori e determinare altresì la copertura della quota d'obbligo, almeno temporaneamente, allorché l'inserimento riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario (articolo 14, comma 3).

⁽²⁴⁾ F. COCANARI, *Una norma da gestire un compito per il sindacato*, cit.

⁽²⁵⁾ In un recente passato va segnalato il protocollo d'intesa 17 settembre 1996 tra l'Uplmo di Treviso, il Consorzio Coop. Pro. Intesa, l'Unindustria Treviso, l'Ance Treviso, l'Ascom di Treviso, le Oo.Ss. Cgil, Cisl e Uil (in *Impresa sociale*, novembre/dicembre 1996, n. 30, 38 ss., con commento di F. SCALVINI). Il contenuto di tale accordo ha fatto dubitare della sua legittimità ed è risultato inattuabile giacché nella specie la gestione del collocamento obbligatorio veniva nella sostanza attribuita ad un consorzio di cooperative e all'Unione industriali, senza che il servizio pubblico avesse alcun ruolo e potesse incidere sulle scelte compiute dai due predetti soggetti privati. In proposito cfr. G. CANAVESI, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit*, cit., 183; F. COCANARI, *No al lavoro solo nelle riserve*, cit., 2.

⁽²⁶⁾ A. TURSI, *op. ult. cit.*, 40 ss.; C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 148.

⁽²⁷⁾ F. COCANARI, *Una norma da gestire un compito per il sindacato*, cit.

5. Le cooperative sociali ed il rapporto con i lavoratori svantaggiati e disabili.

L'applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 e dunque del citato metodo di concertazione permette di attribuire alle cooperative sociali di tipo *b*) un ruolo di soggetto direttamente protagonista di politiche innovative di integrazione lavorative delle persone disagiate e non secondario rispetto al mondo delle imprese *profit* ⁽²⁸⁾.

La cooperazione sociale appare infatti in grado di dare una risposta puntuale anche al problema del collocamento delle persone con disabilità medio-grave, ovvero quelle che, in gran parte, non hanno trovato finora collocamento con la legge n. 68/1999, attraverso l'organizzazione dello svolgimento delle mansioni e delle più svariate risposte agli specifici bisogni quotidiani (igiene personale, mensa, ecc.) dei diversi tipi di lavoratori disabili ⁽²⁹⁾.

A ciò aggiungasi che solo organizzazioni come le cooperative sociali sono in grado di offrire e garantire servizi e protezione ai disabili anche in realtà (come, ad esempio, quelle del nord est) dove è pressoché inutilizzabile la rete dei trasporti pubblici vista la dislocazione "sparpagliata" delle aziende ed il lavoratore si vede spesso costretto a rinunciare alle proposte di lavoro per l'impossibilità di raggiungere i luoghi di lavoro ⁽³⁰⁾.

Né può integrare un fattore discriminante, alla luce della attuale tendenza a segmentare le fasi produttive, esternalizzando la produzione in *outsourcing*, la previsione dell'inserimento del disabile in cooperative sociali in luogo delle imprese *profit*. Non sembrano potersi condividere, infatti, i timori di una deriva segregazionista dei disabili attraverso la creazione di due mercati del lavoro separati, di cui uno "protetto" (il mondo della cooperazione sociale) e l'altro "aperto" (il sistema produttivo "normale") ⁽³¹⁾.

In ordine al rapporto giuridico instaurabile dal lavoratore svantaggiato con la cooperativa sociale deve evidenziarsi come l'articolo 14 non preveda la modalità dell'inserimento lavorativo, né ponga alcun tipo di

⁽²⁸⁾ SETTORE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ANCS/LEGACOOP, *op. cit.*

⁽²⁹⁾ D. CERVELLIN, *Così cresce il lavoro dei disabili*, in www.efesto.org/inter-venti/co%EC-cresce-lavoro-disabili.htm.

⁽³⁰⁾ D. CERVELLIN, *Così cresce il lavoro dei disabili*, *cit.*

⁽³¹⁾ A. TURSI, *op. ult. cit.*, 75 ss.

vincolo in ordine alla durata del rapporto stesso, che potrebbe dunque instaurarsi sia a tempo indeterminato che a termine ⁽³²⁾.

In proposito il Ccnl 8 giugno 2000 per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo ⁽³³⁾, dopo aver premesso che il rapporto tra la cooperativa e le persone svantaggiate ha come finalità la loro positiva integrazione nella vita sociale e lavorativa (articolo 2, comma 3) e che tale rapporto deve svilupparsi sulla base di un progetto personalizzato che stabilisca la durata e le modalità dell'inserimento (articolo 2, comma 4), prevede espressamente « modalità di trattamento », in base alle quali:

a) alle persone svantaggiate viene riconosciuto il trattamento contrattuale per le mansioni effettivamente svolte in cooperativa;

b) possono essere adottati, sulla base del parere motivato espresso da comitati misti paritetici, in raccordo con la commissione circoscrizionale per l'impiego e i servizi dell'Asl, i seguenti strumenti, adottati sulla base di progetti personalizzati:

— convenzioni con enti locali, Asl ed eventuali organismi associativi per "borse di lavoro" o assunzione del carico degli oneri sociali anche in presenza di contratti di formazione e lavoro (cfl);

— contratti a tempo determinato;

— contratti part-time (anche verticale, per consentire la fruizione di cure e terapie riabilitative), contratti di lavoro ripartito, di telelavoro;

— salari di 1° ingresso (per periodi definibili sino a 3 anni);

c) può essere previsto l'instaurarsi di specifici rapporti, sulla base di progetti personalizzati concordati con la Pubblica Amministrazione, per le persone svantaggiate inserite nelle cooperative principalmente con uno scopo di recupero sociale e per le quali la partecipazione ad attività lavorativa rappresenti esclusivamente uno strumento socializzante a valenza pedagogica e terapeutica, atto ad integrare un programma riabilitativo e formativo più ampio e a verificare l'eventuale grado d'idoneità al lavoro delle persone stesse. I suddetti progetti, di cui i comitati misti paritetici controllano l'applicazione e gli sviluppi, devono comunque prevedere i tempi di svolgimento, le modalità di rapporto con la persona interessata (accoglienza in strutture residenziali, inserimento in *stages* formativi, in gruppi di lavoro, affidamento di attività manipolativa), il coinvolgimento di operatrici e operatori ed

⁽³²⁾ C. TIMELLINI, *op. cit.*, 147.

⁽³³⁾ A. TURSI, *op. ult. cit.*, 54 ss.

istituzioni interessate. Al termine di tali progetti e in presenza di possibili evoluzioni positive possono essere adottati gli strumenti di agevolazione all'inserimento lavorativo previsti alla lettera precedente;

d) laddove a conclusione di un progetto individualizzato di inserimento lavorativo non siano raggiunti i livelli produttivi previsti da parte del soggetto inserito e non vi siano, quindi, gli estremi per ipotizzare una permanenza in azienda, la cooperativa propone ai comitati misti paritetici, dove costituiti, che esprimono su ciò parere vincolante, l'adozione di strumenti atti a prevedere la prosecuzione del rapporto di lavoro a condizioni specifiche e personalizzate.

Le parti potranno poi richiedere ai comitati misti paritetici la revisione del rapporto instaurato in base alle modalità di trattamento di cui ai punti *a)* e *b)* in relazione all'evoluzione o alla modifica delle condizioni psicofisiche delle persone svantaggiate.

Per quanto attiene alle materie non disciplinate o solo parzialmente regolate dal suddetto Ccnl, quest'ultimo fa espresso rinvio alle leggi in vigore per i rapporti di lavoro di diritto privato e allo Statuto dei lavoratori, in quanto applicabili.

Appare pertanto condivisibile, giacché basato proprio sulla ricordata disciplina collettiva, l'orientamento ⁽³⁴⁾ secondo cui non può essere automatica la qualificazione del rapporto tra lavoratore svantaggiato "inserito" e cooperativa sociale come di lavoro subordinato, poiché è stata (non a caso) prevista una pluralità di possibili tipi di rapporto, funzionali alle diverse situazioni ed esigenze concrete, e la positiva integrazione nella vita sociale e lavorativa del soggetto svantaggiato è espressamente considerata "la finalità" del rapporto instaurato tra le parti.

Sotto il profilo previdenziale ⁽³⁵⁾, le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate, sono ridotte a zero (articolo 4, comma 3, sostituito dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 193/2000).

Le suddette aliquote, dovute dalle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e

⁽³⁴⁾ G. CANAVESI, *La disciplina del lavoro nelle organizzazioni di volontariato*, cit., 88 ss.; F. BANO, *Il lavoro senza mercato*, Il Mulino, Bologna, 2001, 211 ss.

⁽³⁵⁾ G. CANAVESI, *op. ult. cit.*, 90 ss.

alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975, e successive modificazioni, sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Tali sgravi contributivi si applicano per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione (articolo 4, comma 3-*bis*, aggiunto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 193/2000).

I lavoratori svantaggiati e disabili, il cui inserimento lavorativo avvenga attraverso il meccanismo previsto dall'articolo 14, dovranno inoltre essere, compatibilmente con il loro stato soggettivo, soci della cooperativa stessa, considerato altresì che, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 381/1991, le persone svantaggiate devono costituire almeno il 30 per cento dei lavoratori della cooperativa ⁽³⁶⁾.

In proposito è stata a ragione evidenziata la necessità di operare, nell'atto costitutivo prima e nel libro soci poi, una distinzione, nell'ambito dei soci ordinari, tra soci prestatori (che svolgono prestazioni di vario genere e contribuiscono così alla realizzazione dell'oggetto sociale) e soci fruitori (che beneficiano dell'attività svolta dalla stessa cooperativa) ⁽³⁷⁾.

6. Considerazioni conclusive.

L'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo n. 276/2003 attribuisce all'articolo 14 un carattere sperimentale, giacché prevede che decorsi diciotto mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali proceda, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17 (ovvero attraverso la borsa nazionale del lavoro — e, prima della sua entrata in vigore, mediante modelli di rilevazione somministrati dal suddetto Ministero, la registrazione delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti, come riportate nella scheda anagrafico-professionale dei lavoratori), ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano

⁽³⁶⁾ A. TURSI, *op. ult. cit.*, 59 ss.

⁽³⁷⁾ G. CANAVESI, *op. ult. cit.*, 79 ss.; F. SCALVINI, *La nuova legge sulle cooperative sociali: alcune chiavi interpretative*, in *Impresa sociale*, ottobre/dicembre 1991, n. 4, 6.

nazionale, degli effetti delle disposizioni in esso contenute e ne riferisca al Parlamento entro sei mesi ai fini della valutazione della sua proroga.

Salvo, dunque, una verifica sul campo delle possibilità dell'articolo 14 di riuscire a migliorare la situazione preesistente ⁽³⁸⁾, la disposizione appare sin d'ora in grado di offrire maggiori possibilità di inserimento nel mercato del lavoro in favore di soggetti sia svantaggiati che disabili, offrendo loro, attraverso l'opportunità di lavorare nell'ambito della cooperazione sociale, un'alternativa concreta ad una integrazione finora impossibile perché da attuarsi attraverso un meccanismo — quello previsto dall'articolo 12 della legge n. 68/1999 — incapace di determinare veri progetti e processi produttivi e di integrazione lavorativa.

⁽³⁸⁾ S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 601 ss.