

# Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su  
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

## **In questo numero**

### **Politiche di inclusione e produttività: proposte di integrazione**

- *persone e lavoro nella nuova grande trasformazione*
- *dal collocamento mirato all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003*
- *strumenti di inclusione dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro*
- *il ruolo delle cooperative sociali*
- *l'inclusione nel sistema dell'istruzione*
- *buone pratiche e testimonianze*

**N. 3 luglio-agosto-settembre 2023**

## PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: [professionalitastudi@edizionistudium.it](mailto:professionalitastudi@edizionistudium.it)

### DIREZIONE

**Giuseppe Bertagna**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;  
**Roberto Rizza**, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;  
**Giuseppe Scaratti**, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;  
**Michele Tiraboschi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

### CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

**Anna Alaimo**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Ordinario di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Professor, Faculty of Education and Culture, Tampere University, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

### REDAZIONE

**Lilli Viviana Casano** (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Stefania Negri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)  
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

### **Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale**

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

## SOMMARIO - n. 3/2023

### **Editoriale**

ILARIA FIORE, FABRIZIO SIMONINI, <i>Le sfide della vulnerabilità: la persona tra impresa e lavoro</i> .....	1
---	---

### **Contributi**

MICHELE TIRABOSCHI, <i>Oltre l'articolo 14 della "legge Biagi": imprese, produttività, inclusione in un mercato del lavoro in trasformazione</i> .....	6
CARMELA GAROFALO, <i>Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione</i> .....	11
MASSIMILIANO DE FALCO, <i>Dal collocamento mirato all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003: tessere nuove reti per l'inclusione e la produttività</i> .....	41
EMMANUELE MASSAGLI, <i>Riscoperta e valorizzazione del docente specializzato per l'inclusione</i> .....	69
ILARIA FIORE, <i>Costruire profili professionali per intervenire sul rapporto tra persona con disabilità e mercato del lavoro</i> .....	86
FEDERICA CASTELLUCCI, <i>La cooperazione sociale di tipo B come canale occupazionale mirato: l'art. 14 del D.lgs. 276 del 2003</i> .....	112
GIULIA COLOMBO, <i>Il lavoro nelle cooperative sociali c.d. di tipo B: quando la forma è sostanza</i> .....	128

### **Interventi: buone pratiche**

FEDERICA CASTELLUCCI, <i>Sinergie per il lavoro: alleanze territoriali per l'inclusione</i> .....	147
---	-----

DANIELE FICO, <i>Art. 14: un obbligo generativo. Percorsi d'inclusione e oltre</i> .....	153
LUCA BELLAVITA, GIUSEPPE SARACINO, <i>Processi di integrazione lavorativa di persone con diagnosi di disabilità intellettive. L'esperienza di una Associazione di Promozione Sociale nell'avvio di un tirocinio di inclusione sociale nel settore della navigazione</i> .....	156
PAOLO COVA, <i>L'esperienza di Naturcoop. Le convenzioni articolo 14 "sociali al quadrato" della Provincia di Varese</i> .....	176
DANIELE FICO, <i>L'impatto della cooperazione sociale di tipo B: il metodo VALORIS per misurare la produzione del valore sociale</i> ...	180

### **Interviste**

Intervista a Giuseppe Guerini, Presidente Confcooperative Bergamo.....	189
Intervista a Elena Garbelli, Responsabile Servizio Occupazione Disabili – Collocamento Mirato Milano AFOL Metropolitana – Agenzia Metropolitana per la formazione, l'orientamento e il lavoro .....	198
Intervista a Ylenia Bagiolo e Francesca Paganoni, Operatrici mercato del lavoro Provincia di Sondrio Collocamento mirato.....	209
Intervista a Chiara Andreis, CAE services Italia Srl.....	216
Intervista a Katia Forini, Chief Financial Officer & Managing Director, Roechling Industrial Italy S.r.l.....	220
Intervista a Nicola De Tomasi, Officina Meccanica Aldo De Tomasi S.r.l. ....	225
Intervista a MedicAir .....	228
Intervista a Paola Antonicelli e Andrea Cremonesi, Regione Lombardia.....	231



## **Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione**

*Carmela Garofalo* \*

*Sommario:* **1.** Premessa. – **2.** La multifattorialità della condizione di svantaggio. – **3.** Lo strumento convenzionale. – **4.** Il ruolo del “privato sociale” nell’inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati. – **5.** La promozione dell’inclusione lavorativa a livello regionale: il caso della Regione Lombardia. – **6.** Conclusioni.

### **1. Premessa**

Il tema della normativa promozionale per favorire e incentivare l’inclusione lavorativa delle persone con disabilità e, più in generale, dei soggetti svantaggiati, offre spunti di riflessione sulla prospettiva di accrescere, in un’ottica di produttività e inclusività, il valore e la professionalità delle persone in condizione di svantaggio, andando oltre le loro vulnerabilità, per trasformarle in risorse per le imprese piuttosto che in “fardelli” da sopportare.

Gli incentivi in senso lato, includendo quelli economici, ma anche quelli normativi, possono tradursi, infatti, in validi strumenti di inclusione lavorativa laddove non siano visti solo come strumenti di riduzione del costo del lavoro o esonerativi di vincoli legali, bensì come sostegno alle imprese per personalizzare i percorsi di inserimento dei lavoratori che presentano delle difficoltà, di varia natura, nell’inserimento nel mercato del lavoro.

---

\* *Ricercatrice in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari «Aldo Moro».* Il presente contributo è stato realizzato nell’ambito del progetto *Liveable-Labour as a Driver of Sustainable Development*, finanziato dal programma PRIN 2020 Prot. 20205W92MT, Unità di ricerca: Università degli studi di Bari “Aldo Moro”, CUP H57G22000150001.

In questa prospettiva il presente contributo intende partire dall'art. 14 d.lgs. n. 276/2003 per recuperare la *ratio* e la struttura di questa norma che sperimenta un meccanismo d'inclusione delle persone svantaggiate e disabili tramite piani individuali attuativi delle convenzioni quadro, in una logica di *workfare*, nella quale vengano favoriti da un lato le connessioni tra gli operatori pubblici e privati e dall'altro il metodo di concertazione sociale e territoriale (*infra*).

Nello specifico, tale norma presenta tre profili che possono validamente costituire una traccia da seguire per delimitare l'oggetto di indagine, e cioè: 1) la multifattorialità della condizione di svantaggio; 2) lo strumento convenzionale; 3) il ruolo delle cooperative sociali, delle imprese sociali (e più genericamente del Terzo settore) nel garantire opportunità occupazionali ai soggetti svantaggiati e ai disabili.

## 2. La multifattorialità della condizione di svantaggio

Il primo elemento che emerge dalla lettura dell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003 è che esso non si rivolge unicamente ai soggetti disabili, ma più genericamente alla più ampia categoria dei lavoratori svantaggiati.

Trattasi di persone multiproblematiche in carico ad un servizio sociale e/o sanitario e/o per il lavoro, per le quali viene valutata la possibilità di accedere al mercato del lavoro (nei modi e nei tempi compatibili con le caratteristiche dei singoli utenti), purché assistite o supportate nel percorso di inserimento lavorativo.

La perimetrazione definitoria di tali categorie di soggetti è alquanto complessa a fronte dell'estrema frammentarietà delle normative sezionali ad esse destinate.

Per l'individuazione dei "disabili" solitamente si fa riferimento alla l. n. 68/1999 sul collocamento mirato<sup>(1)</sup>, ma ormai bisogna guardare anche al concetto di disabilità enunciato dal diritto antidiscriminatorio sovranazionale<sup>(2)</sup> e dalla Convenzione ONU sulla disabilità del 2006 – UN-CRPD (ratificata dallo Stato italiano con la l. n. 18/2009) che recepisce

---

<sup>(1)</sup> Cfr. C.A. NICOLINI, *I soggetti protetti*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, pp. 431 ss.

<sup>(2)</sup> V. Dir. n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000 (recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 123/2003).



un modello bio-psicosociale di disabilità, nel quale l'elemento fondante non è la condizione soggettiva, vincolata necessariamente a valutazioni mediche, ma l'interazione tra persona e ambiente, potendosi ricomprendere al suo interno coloro che presentino «*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*» (art. 1 dell'UNCRPD), aprendo la strada all'obbligo per i datori di lavoro di predisporre i c.d. "accomodamenti ragionevoli" <sup>(3)</sup>.

La definizione è particolarmente rilevante in quanto innova sia dal punto di vista qualitativo il concetto di disabilità, rimarcandone la sua dimensione sociale, che di per sé è in grado di alleviare o aggravare considerevolmente le difficoltà di accesso al lavoro e, più in generale di integrazione sociale del disabile <sup>(4)</sup>, sia sotto il profilo della sua ampiezza in quanto prescinde del tutto dalle specifiche definizioni nazionali e si caratterizza per l'assenza di una soglia specifica di incapacità al lavoro, che è invece tipica delle legislazioni statali <sup>(5)</sup>.

L'elemento fondante della disabilità non è dunque la condizione soggettiva della persona, vincolata necessariamente a valutazioni mediche, ma l'interazione tra persona e ambiente, potendosi ricomprendere al suo

---

<sup>(3)</sup> *Amplius* cfr. D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, 6, I, pp. 1211 ss.; ID., *Disabili e "insider/outsider theory"*, in *GI*, 2020, 2, pp. 375 ss.; S. D'ASCOLA, *Il ragionevole adattamento nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale. Il dovere di predisporre adeguate misure organizzative quale limite al potere di recesso datoriale*, in *VTDL*, 2022, 2, pp. 179 ss.

<sup>(4)</sup> Cfr. per tutti M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 81 ss.; A. VENCHIARUTTI, *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, in *Nuova giur. civ.*, 2014, 4, pp. 409 ss.; O. BONARDI, *L'inidoneità sopravvenuta al lavoro e l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli in una innovativa decisione della Cassazione* in *Quest. giust.*, 2018, 3, p. 104.

<sup>(5)</sup> V. CGUE, 1° dicembre 2016, *Mo.Da.*, causa C-395/15; CGUE 18 gennaio 2018, *Ruiz Conejero*, causa C-270/16, per le quali è irrilevante se la disabilità della persona sia stata o meno certificata secondo le disposizioni del diritto nazionale ed è parimenti irrilevante il fatto che il datore di lavoro fosse o meno preventivamente a conoscenza della menomazione del lavoratore.

interno anche la malattia di lunga durata che può essere considerata “handicap” <sup>(6)</sup>.

Il discorso può spingersi fino a valutare l’impatto del cambiamento demografico in corso sulle condizioni di salute della popolazione sempre più longeva e maggiormente esposta a situazioni di vulnerabilità. La crescente attenzione verso gli “anziani” è la diretta conseguenza del costante invecchiamento della popolazione e in particolare dell’innalzamento dell’età del pensionamento che trattiene i lavoratori più a lungo nel mercato del lavoro <sup>(7)</sup>, facendo emergere altre o nuove esigenze di tutela della salute non più necessariamente collegate alla disabilità o alla capacità al lavoro, quanto piuttosto alla presenza di malattie croniche o non ancora conclamate che tuttavia «*impattano sulla occupabilità e produttività fino a minare la stessa motivazione e partecipazione emotiva al lavoro e agli*

---

<sup>(6)</sup>V. CGUE 11 aprile 2013, *HK Danmark*, cause riunite C335/11 e C337/11, punti 38-42) secondo cui: «...la nozione di “handicap” di cui alla direttiva 2000/78 deve essere interpretata nel senso che essa include una condizione patologica causata da una malattia diagnosticata come curabile o incurabile, qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori, e tale limitazione sia di lunga durata. La natura delle misure che il datore di lavoro deve adottare non è determinante al fine di ritenere che lo stato di salute di una persona sia riconducibile a tale nozione». V. anche CGUE 9 marzo 2017, *Petya Milkova*, causa C-406/15, punto 36 nonché 1° dicembre 2016, *Daouidi*, causa C-395/15, punto 42 e giurisprudenza ivi citata, 18 marzo 2014, *Z.*, causa C-363/12, punto 76; 18 dicembre 2014, *FOA*, causa C-354/13, punto 53. In precedenza, *contra* v. CGCE 11 luglio 2006, *Sonia Chacón Navas c. Eurest Colectividades SA*, causa C-13/05 secondo cui la malattia del lavoratore, in quanto tale, non è assimilabile alla nozione di *handicap*, con la quale si intende solo il limite derivante da minorazioni fisiche, mentali o psichiche che sia idoneo a ostacolare, per un arco temporale lungo o, in ipotesi, in via permanente, la partecipazione della persona alla vita professionale. È dunque escluso, almeno in linea di principio, che appena si manifesti, la malattia possa essere inclusa nella nozione di *handicap*, come è pure escluso che la malattia in quanto tale possa essere annoverata come motivo che si aggiunge a quelli in base ai quali la direttiva – sulla scorta della tassativa elencazione dell’art. 13 del Trattato CE – vieta qualsiasi discriminazione.

<sup>(7)</sup> Sul tema cfr. V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in EAD. (a cura di) *Quale sostenibilità per la longevità?*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 95*, 2022, pp. XVI; EAD., *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 2020, 2, pp. 369-385.

*obiettivi aziendali ove non predisposti specifici accorgimenti e adattamenti»* <sup>(8)</sup>.

Parimenti, sta prendendo piede l'attenzione verso la neuro-diversità, da tenere distinta dalla disabilità, poiché presuppone il passaggio da una visione di *deficit* e disfunzionalità ad una che prenda in considerazione le potenzialità e le qualità delle persone per promuoverne l'inclusione <sup>(9)</sup>. Mentre per l'individuazione degli "svantaggiati" i riferimenti possono essere diversi perché le disposizioni normative, a livello nazionale o sovranazionale, fanno riferimento a classificazioni e categorie di utenti differenti <sup>(10)</sup>.

Ne è un esempio la l. n. 381/1991 sulle cooperative sociali che considera "persone svantaggiate" i soggetti che hanno una «prevalente componente sanitaria» non certificata o certificabile ai sensi della l. n. 68/1999 e/o che presentano problematiche di natura socioassistenziale e difficoltà di accesso al mercato del lavoro in assenza di supporto o assistenza personalizzati <sup>(11)</sup>. L'art. 4 di tale legge, infatti, nel prevedere l'utilizzo nelle cooperative sociali che svolgono attività in forma di impresa, in concorrenza con le altre imprese, di «persone svantaggiate», le suddivide in due categorie: una prima "tipizzata", comprendente 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

---

<sup>(8)</sup> In questi termini M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, 2, pp. 229 e ss. Sul tema cfr. anche D. GAROFALO, *La risoluzione del rapporto di lavoro per malattia*, ivi, pp. 357 ss.

<sup>(9)</sup> Cfr. C. MAZZANTI, *La difficile inclusione lavorativa delle persone con autismo "ad alto funzionamento"*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di) *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2021, pp. 465-466.

<sup>(10)</sup> Per una più ampia disamina della categoria dei "soggetti svantaggiati" sia consentito il rinvio a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Bari, 2022, pp. 183 ss. Cfr., altresì, A. MURATORIO, *Lavoratori svantaggiati (Voce)*, in *DDPcom*, agg. IV, Torino, 2008, pp. 397 ss.

<sup>(11)</sup> Cfr. M. MARIANI, *La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali*, in *RIDL*, 1992, 2, pp. 209 ss.; F. SCALVINI, *La nuova legge sulle cooperative sociali: alcune chiavi interpretative*, in *IS*, 1991, 4, pp. 6 ss.

ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno; una seconda non tipizzata rimessa ad una decretazione ministeriale<sup>(12)</sup>. Come si vede si è in presenza di definizioni davvero ampie di soggetti «svantaggiati» considerati tali per essere portatori di situazioni di svantaggio estranee alla posizione lavorativa.

Di quest'ultima situazione teneva conto, viceversa, la definizione contenuta nell'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 181/2000 (abrogato dall'art. 34, co. 1, d.lgs. n. 150/2015) che individuava i «soggetti svantaggiati» ai quali prioritariamente destinare le misure di politica attiva del lavoro<sup>(13)</sup>, poi ripresa dall'art. 54, d.lgs. n. 276/2003 sul contratto di inserimento (anch'esso abrogato dall'art. 1, co. 14, l. n. 92/2012) con l'aggiunta delle donne «*prive di un impiego regolarmente retribuito, residenti in aree geografiche caratterizzate da un forte differenziale tra occupati/occupate*»<sup>(14)</sup>.

(<sup>12</sup>) Cfr. A. SARTORI, *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in VTDL, 2017, 2, pp. 408-462; C. BORZAGA, *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, Relazione tenuta al seminario sul tema «Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati», Roma 28 giugno 2005, in DLRI, 2006, 109, pp. 101-129. A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, ivi, pp. 71-99; D. GAROFALO, *La nozione di svantaggio occupazionale*, in DLM, 2009, 3, pp. 569 ss.

(<sup>13</sup>) Nello specifico venivano menzionati: a) gli adolescenti, minori di età compresa fra i quindici e diciotto anni, non più soggetti all'obbligo scolastico; b) i giovani, intendendosi per tali i soggetti di età superiore a diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti, ovvero la diversa superiore età definita in conformità agli indirizzi dell'Unione europea; c) i disoccupati di lunga durata ovvero coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, erano alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi, se giovani; d) gli inoccupati di lunga durata che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, erano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi, se giovani; e) le donne in reinserimento lavorativo che, già precedentemente occupate, intendevano rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività.

(<sup>14</sup>) Cfr. E. BALLETTI, *Contratto di inserimento*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al nuovo d.lgs. 276/03*, Padova, 2004, p. 654; M. MARTONE, *I contratti a finalità formativa: il contratto di inserimento*, in Aa. Vv., *Come cambia il mercato del lavoro*, Milano, 2004, p. 399; M.M. MUTARELLI, *Il contratto di inserimento: prospettive di riforma, tra vecchi e nuovi rischi di censure comunitarie*, in G. FERRARO, M. CINELLI (a cura di), *Lavoro, Competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Milano, 2008, p. 47.

Il richiamo ai soggetti «svantaggiati» si rinviene anche nella disciplina del contratto di somministrazione di lavoro, in particolare a tempo determinato [ma ora, dopo la novella operata dal d.l. n. 48/2023 conv. in l. n. 85/2023, anche in quella dello *staff leasing* <sup>(15)</sup>], che non soggiace ai limiti di contingentamento previsti dall'art. 31, co. 2, d.lgs. n. 81/2015 (come modificato dal d.l. n. 87/2018 conv. in l. n. 96/2018 – c.d. “decreto dignità”) laddove l'assunzione è rivolta ai lavoratori «svantaggiati» o «molto svantaggiati» ai sensi dei nn. 4) e 99) dell'art. 2 Reg. (UE) n. 651/2014 <sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Cfr. D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di) *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 100*, 2023, pp. 2 ss.

<sup>(16)</sup> Seppur v'è un rinvio totale alla fonte europea, il Min. lav. è intervenuto, prima nel 2013 [quando ancora operava la previgente disciplina di cui all'art. 20, c. 5-ter, lett. c) d.lgs. n. 276/2003] e dopo nel 2017, per delineare la platea dei soggetti «svantaggiati» (o «molto svantaggiati») nei confronti della quale non trovano applicazione i limiti quantitativi previsti per la somministrazione di lavoro a tempo determinato. Il d. Min. lav. 17 ottobre 2017, che abrogando il precedente d. Min. lav. 20 marzo 2013, ai fini di quanto previsto dall'art. 31, c. 2, d.lgs. n. 81/2015, ha definito: «1) lavoratori “svantaggiati” coloro che soddisfano una delle seguenti condizioni: a) “non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi” ovvero coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile a un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi nonché coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito che corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; b) “avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni”; c) “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” ovvero coloro che non hanno conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore o una qualifica o un diploma di istruzione e formazione professionale rientranti nel terzo livello della classificazione internazionale sui livelli di istruzione, nonché coloro che hanno conseguito una delle suddette qualificazioni da non più di due anni e non hanno avuto un primo impiego regolarmente retribuito come definito alla lettera a); d) “aver superato i 50 anni di età” ovvero coloro che hanno compiuto 50 anni di età; e) “essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico” ovvero coloro che hanno compiuto 25 anni di età e che sostengono da soli il nucleo familiare in quanto hanno una o più persone a carico ai sensi dell'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; f) “essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna

Ed è proprio il richiamato Reg. (UE) 651/2014 sugli Aiuti di stato compatibili con il mercato comune (di recente prorogato sino al 2026) che contiene, a livello sovranazionale, una definizione di “lavoratori svantaggiati” per i quali le imprese possono ottenere aiuti pubblici in deroga al generale divieto imposto dalla disciplina europea sulla concorrenza. Essi, secondo la fonte europea, sono portatori di varie forme di “disagio” (occupazionale, anagrafico, di sottorappresentazione di genere, di monogenitorialità, di appartenenza a minoranze etniche), difficilmente categorizzabili a priori, ma che attestano, appunto, la multifattorialità della condizione di “svantaggio”<sup>(17)</sup>.

Non da ultimo, tra gli “svantaggiati” si possono far rientrare le persone identificate come “fasce deboli”, “fragili”, “vulnerabili”, a “rischio di povertà”, utenti beneficiari di programmi/progetti comunitari-nazionali-regionali-locali di “inclusione sociale”, di “integrazione lavorativa”, di “cittadinanza attiva” [si pensi ai beneficiari delle misure di contrasto alla povertà susseguitesesi nel tempo come il Reddito di inclusione, il Reddito di cittadinanza e ora l’Assegno di inclusione<sup>(18)</sup>].

---

*che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato” ovvero coloro che sono occupati nei settori e nelle professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna, annualmente individuati dal decreto emanato ai sensi dell’articolo unico del decreto 16 aprile 2013, attuativo dell’articolo 4, comma 11, della legge 28 giugno 2012, n. 92 e che appartengono al genere sottorappresentato; g) “appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un’occupazione stabile” ovvero coloro che appartengono alle minoranze linguistiche storicamente insediate sul territorio italiano ai sensi della legge 15 dicembre 1999, n. 482 e a quelle minoranze che risultino ufficialmente riconosciute in Italia sulla base di specifici provvedimenti e che dimostrino la necessità di migliorare le proprie competenze linguistiche e professionali o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso a un’occupazione stabile; 2) lavoratori «molto svantaggiati» qualunque lavoratore che rientra in una delle seguenti categorie: a) è privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito, come definito al numero 1), lettera a); b) è privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito, come definito al numero 1), lettera a), e appartiene a una delle categorie di cui al numero 1), lettere da b) a g)».*

<sup>(17)</sup> Sia nuovamente consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, op. cit., pp. 66-72.

<sup>(18)</sup> *Amplius* cfr. S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 98*, 2023.

Nonostante si cerchi di delimitare, a livello definitorio, la platea dei soggetti svantaggiati, la complessità del fenomeno è ben più ampia in quanto l'area dello "svantaggio" non è costante nel tempo, ma è in continuo mutamento essendo fortemente condizionata dal contesto socioeconomico di riferimento, dalle trasformazioni del sistema produttivo e del mercato del lavoro in atto, dal cambiamento demografico che sta caratterizzando il nostro Paese.

Questo bacino di utenti si sta progressivamente ampliando in ragione della crescente vulnerabilità e precarietà che caratterizza la vita di un numero sempre più consistente di persone e in funzione delle caratteristiche dei contesti socioeconomici attuali (e futuri) nei quali le potenzialità di rischio, di estromissione ed emarginazione sociale risultano sempre più elevate.

L'avvicinamento al lavoro, in tutte le sue accezioni possibili, porta inevitabilmente, in un contesto in continua evoluzione e con un livello di complessità e criticità crescenti, a misurarsi con soggetti che difficilmente riescono a collocarsi all'interno delle categorizzazioni tradizionali e uniformemente normate.

Di fatto si assiste alla creazione di una "nuova e dinamica" utenza multiproblematica, rispetto alla quale non si dispone di un modello di intervento strutturato e consolidato (come per i "disabili") e non si è ancora in grado di predisporre risposte condivise ed integrate. V'è, poi, la possibilità che lo stesso soggetto possa essere portatore di più condizioni di svantaggio contemporaneamente o in successione di tempo il che rende difficile ricondurlo ad un *target* specifico di riferimento per l'individuazione di misure di sostegno mirate; parimenti incide sulla multifattorialità dello svantaggio la prospettiva di genere quale fattore moltiplicatore di discriminazioni e di debolezza occupazionale e/o sociale o la condizione degli "stranieri" (non cittadini italiani o UE) le cui declinazioni specifiche riferite alla origine etnica (o "razza"), alla religione e alla lingua madre, sono fattori trasversali che moltiplicano la loro vulnerabilità. Oggi, allora, emerge con maggiore evidenza la necessità di superare il concetto statico di "categoria di svantaggio" su cui si regge l'attuale sistema di agevolazioni e tutele a supporto dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (incentivi, sgravi fiscali e contributivi, benefici assegnati da progetti, etc.). Un insieme di norme mutevole e complesso per requisiti soggettivi e oggettivi, procedure di accesso, entità e natura del beneficio, compatibilità/incompatibilità con altre misure, ma complessivamente orientato a tutelare *target* di soggetti, intervenendo

sostanzialmente sulla modalità contrattuale del loro inserimento al lavoro (nella maggior parte dei casi si subordina la fruizione del beneficio all'instaurazione di un rapporto di lavoro in forma subordinata a tempo pieno e indeterminato o comunque di lunga durata) <sup>(19)</sup>.

L'assunzione di criteri "univoci e rigidi", tuttavia, rischia di produrre meccanismi di penalizzazione nei confronti di coloro che non rientrano nelle categorie individuate dal legislatore, laddove il *target* risulti prevalente rispetto a una determinata condizione. Peraltro, la suddetta inclinazione del legislatore di incentivare le assunzioni di specifiche categorie, può produrre un effetto negativo occupazionale per una quota consistente di potenziali lavoratori, le cui assunzioni non sono incentivate o al contrario può rafforzare le criticità strutturali della partecipazione dei *target* più fragili (giovani e donne) già presenti nelle assunzioni non agevolate (il ricorso al lavoro a termine e a tempo parziale "involontario") <sup>(20)</sup>.

A questo punto l'interrogativo da porsi è se questa modalità sia la più efficace per dare supporto alle categorie svantaggiate, come detto, in continua evoluzione.

Ciò che sembra difettare, nel quadro normativo progressivamente sviluppatosi secondo questo approccio, è forse un apprezzamento della qualità degli inserimenti al lavoro, ulteriore rispetto al profilo contrattuale.

La tutela dell'occupazione oramai sempre più si fonda sul sostegno all'occupabilità, per favorire le transizioni da un contesto lavorativo all'altro <sup>(21)</sup>. Un aspetto che tuttavia la disciplina delle agevolazioni a

---

<sup>(19)</sup> Secondo S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *DRI*, 2016, 2, p. 471, la politica del lavoro italiana degli ultimi trent'anni, carente di servizi e percorsi di accompagnamento attivo, ha rincorso i propri obiettivi facendo sistematicamente leva, specie dopo la soppressione del collocamento numerico, sugli incentivi alle assunzioni. Si tratta di una tecnica nota, che assume ad oggetto prioritario di attenzione non il lato dell'offerta di lavoro, con al centro il lavoratore ed il suo patrimonio professionale sui quali intervenire attraverso specifici percorsi di qualificazione e mediazione, ma la domanda e le scelte datoriali di assunzione, di cui si tenta il condizionamento.

<sup>(20)</sup> Così Policy Brief INAPP, *Il ruolo degli incentivi all'occupazione nel 2021: lavoro a termine, part time, fragilità contrattuale*, n. 28 – giugno 2022, pp.9-10.

<sup>(21)</sup> In tema, cfr. M. TIRABOSCHI,  *Mercati, regole, valori*, in Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*. Relazione alle Giornate di studio AIDLASS, Udine, 13-14 giugno 2019, p. 105 (ripubblicata in modo più ampio in ID., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*. *Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019); L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, 2017, 3, pp. 634 e ss.; T. TREU, *Una seconda fase della*



sostegno delle categorie deboli del mercato del lavoro non sembra ancora tenere nella dovuta considerazione, salvo piccoli segnali di svolta ma riservati in particolare ai lavoratori disoccupati o in procinto di esserlo (si vedano, ad esempio, le neonate misure del Fondo Nuove Competenze o della CIGS per “accordi di transizione occupazionale” adottate nel primo del PNRR) <sup>(22)</sup>.

Di contro la predisposizione di interventi sempre più mirati, *tailor made* e che tengano conto della multifattorialità della situazione di svantaggio, anche in una prospettiva di medio-lungo periodo, si presenta come snodo essenziale e propedeutico rispetto alle possibilità e modalità dell’inserimento lavorativo delle categorie di soggetti più vulnerabili.

### 3. Lo strumento convenzionale

Quanto testé detto consente di affrontare il secondo profilo desumibile dall’art. 14 d.lgs. n. 276/2003 che riguarda lo strumento utilizzato per favorire l’inclusione lavorativa delle persone svantaggiate e disabili nella logica sopra descritta di *workfare*, ovvero quello convenzionale.

Abbandonando per un momento il terreno degli incentivi (prettamente) economici, si volge lo sguardo a quelli di carattere normativo, molto spesso forieri di maggiori vantaggi per i datori di lavoro (ancorché non necessariamente economici).

Lo strumento convenzionale dell’art. 14 d.lgs. n. 276/2003 non è inedito nel nostro ordinamento in quanto previsto, ancor prima, nella l. 68/1999 sul collocamento mirato dei disabili, ma anche nella l. n. 56/1987 <sup>(23)</sup>.

È proprio con l’obiettivo di reperire il «*posto adatto confacente alla capacità globale residua*» <sup>(24)</sup> del lavoratore disabile, che la l. n. 68/1999 supera l’«*approccio afflittivo-sanzionatorio*» e sviluppa un «*approccio*

---

flexicurity per l’occupabilità, in *DRI*, 2017, 3, pp. 597 e ss.; A. ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transizionali”*, in *RDSS*, 2012, 3, pp. 555 e ss.

<sup>(22)</sup> Sia nuovamente consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, op. cit., pp. 348-370.

<sup>(23)</sup> Cfr. A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l’inserimento lavorativo temporaneo dei disabili*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, pp. 357 ss.

<sup>(24)</sup> Così M. DE LUCA, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (legge n. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *FI*, 2000, V, pp. 293 ss.

*premiata*» nei confronti dei datori di lavoro obbligati ad assumere questi lavoratori, atteso che «*il disabile non è più considerato soggetto improduttivo, ma lavoratore a tutti gli effetti, se destinatario di un corretto inserimento*»<sup>(25)</sup>. Così, per promuovere l'integrazione sociale dei disabili e il pieno sviluppo della loro persona, il legislatore mira a favorirne l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato, nell'ottica di valorizzarne le abilità residue e la professionalità e considerarli una vera e propria risorsa per l'azienda, in grado di apportare un valore aggiunto pari a quello degli altri dipendenti. Nella stessa l. n. 68/1999 emerge un'attenzione verso la formazione professionale<sup>(26)</sup>, pur se gli interventi ivi previsti non sono direttamente configurati quali parte di «*un processo formativo necessario per un proficuo avviamento al lavoro e permanente nel corso dello svolgimento del rapporto*»<sup>(27)</sup>, ma la loro implementazione viene spesso lasciata all'iniziativa dei soggetti interessati (datori di lavoro obbligati e uffici pubblici), con esiti incerti quanto alla loro effettiva realizzazione.

Il complesso delle disposizioni in materia di qualificazione e formazione professionale costituisce, di contro, un ulteriore mezzo per conseguire il risultato finale del proficuo impiego dei soggetti disabili<sup>(28)</sup>.

Per raggiungere questo obiettivo un ruolo chiave, oltre gli incentivi economici di cui all'art. 13, assumono le convenzioni, veicoli di «*flessibilità concordata*» per promuovere l'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili, attraverso una gestione consensuale, anziché coercitiva, nell'avviamento al lavoro di questi soggetti, nonché un migliore adattamento tra le differenti situazioni e condizioni di questi ultimi e le esigenze dell'organizzazione produttiva<sup>(29)</sup>.

<sup>(25)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Disabili (lavoro dei)*, in *DDPcomm.*, VI, Agg., Appendice, Torino, 2009, p. 762.

<sup>(26)</sup> Si vedano le previsioni in tema di adeguata riqualificazione professionale «*necessaria ai fini dell'inserimento mirato*» (art. 4, co. 6), di «*previo addestramento o tirocinio*» in caso di avviamento di lavoratori di qualifiche simili [art. 9, co.2, poi abrogato dall'art. 8, co.1, lett. a), d.lgs. n. 151/2015], di percorsi formativi e di sostegno all'inserimento lavorativo nelle varie tipologie di convenzioni (artt. 9, co.7; 11, co. 2 e 7; 12, co.2).

<sup>(27)</sup> Cfr. P. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commento alla legge n. 68 del 1999*, Milano, 2000, p. 200.

<sup>(28)</sup> In questo senso cfr. A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, 2018, p. 178.

<sup>(29)</sup> Cfr. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, op. cit., p. 202.

Le convenzioni altro non sono che «atti bilaterali di individuazione consensuale di linee di comune interesse, da realizzarsi attraverso la collaborazione delle organizzazioni amministrative e degli amministrati»<sup>(30)</sup>, riconducibili anche alla c.d. amministrazione concertata. Si concretizzano in un programma mirato alla realizzazione dell'obiettivo che è l'inserimento lavorativo.

Non a caso le convenzioni sono state definite una delle «parti più innovative e qualificanti della riforma del diritto al lavoro dei disabili»<sup>(31)</sup>, in quanto nell'«ampio e duttile contenitore» convenzionale sono concentrati gli elementi principali della transizione dal collocamento obbligatorio a quello mirato e, dunque, rappresentano la «chiave di lettura» del complessivo sistema di tutele delineato dalla legge<sup>(32)</sup>.

V'è poi da rilevare come le convenzioni, nello specifico quella *sub art. 11*, prima della novella del 2015 erano l'unico canale di accesso agli incentivi *ex art. 13 l. n. 68/1999*<sup>33</sup> e rimane ancora oggi lo strumento esclusivo per l'inserimento dei disabili psichici (art. 9, co.4, l. 68/1999)<sup>(34)</sup>. Quindi attualmente esiste una pluralità di convenzioni, la cui disciplina è concentrata in quattro blocchi normativi: gli artt. 11, 12 e 12-*bis*, l. n. 68/1999 e l'art. 14, d.lgs. n. 276/2003.

Tutte queste tipologie di convenzione consentono ai datori di lavoro stipulanti l'assolvimento (secondo percentuali differenti) degli obblighi di assunzione previsti dalla l. n. 68/1999<sup>(35)</sup>.

<sup>(30)</sup> In questi termini G.D. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IX, Roma, 1988, pp. 1 ss., citato da C. CORBO, *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura funzione e strumenti di tutela*, in *ADL*, 2009, 2, p. 384.

<sup>(31)</sup> V. MLPS, *Seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999*, n. 68, Roma, 2004, p.22.

<sup>(32)</sup> Così P. TULLINI, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *DML*, 1999, 2, pp. 332; A. AVIO, *Disabilità e avviamento al lavoro*, in *LD*, 2008, 3, pp.497-510.

<sup>(33)</sup> Cfr. V. FERRANTE, *Art. 13, Agevolazioni per le assunzioni. Art. 14, Fondo regionale per l'occupazione dei disabili*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in *NLCC*, Padova, 2000, pp. 1439 ss.

<sup>(34)</sup> Sul tema cfr. S. COSTANTINI, *Efficienza ed efficacia delle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in M.V. BALLESTRERO, G.G. BALANDI (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Bologna, 2005, pp. 191 ss.

<sup>(35)</sup> A. MARESCA, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68*

Senza entrare nel dettaglio delle singole discipline, è sufficiente, ai fini che qui interessano, classificare le convenzioni in tre modelli a seconda che il datore di lavoro assuma e utilizzi la persona con disabilità (art. 11 co. 1 e 7, l. n. 68/1999), assuma la stessa, ma la distacchi per un certo periodo presso un terzo soggetto che la utilizza (art. 12, l. n. 68/1999), ovvero assuma un soggetto disabile alla scadenza della convenzione, previa assunzione presso un terzo soggetto (art. 12 *bis*, l. n. 68/1999 e art. 14, d.lgs. n. 276/2003) <sup>(36)</sup>.

Il primo modello può definirsi “ordinario” e comprende le convenzioni di cui all’art 11, l. n. 68/1999 da stipulare specie in relazione a disabili caratterizzati da particolari difficoltà di inserimento al lavoro (per i disabili psichici, come detto, è l’unico canale di avviamento) e che sono accompagnate da incentivi normativi che vanno dalla possibilità di concordare tempi e modalità delle assunzioni alla fissazione di periodi di prova più lunghi di quelli indicati nei contratti collettivi, all’inserimento mediante tirocini e contratti a termine, all’utilizzo dell’apprendistato anche oltre i limiti di età <sup>(37)</sup>. Tale strumento convenzionale è quello a cui il legislatore «*ha affidato in buona parte l’attuazione del collocamento mirato dei disabili*» <sup>(38)</sup>.

Il secondo è quello dell’«ospitalità materiale» (di cui all’art. 12, l. n. 68/1999) che prevede l’assunzione del disabile da parte del datore di lavoro obbligato, ma con temporaneo distacco del lavoratore presso soggetti ospitanti (cooperative sociali, imprese sociali, liberi professionisti disabili, datori di lavoro non soggetti all’obbligo di assunzione). A tali soggetti i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro o incarichi (per un corrispettivo non inferiore al costo del lavoro del disabile e alle spese necessarie per il suo inserimento presso i soggetti indicati) e ad attuare uno «*specifico percorso formativo personalizzato*»

---

*del 1999*, Torino, 2000, pp. 29 ss.; ID., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell’impresa*, in *ADL*, 1999, 3, 659 ss.

<sup>(36)</sup> *Amplius* cfr. A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, op. cit., pp. 215-254; D. GAROFALO, *L’inserimento e l’integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *RDSS*, 2010, 2, pp.231-280.

<sup>(37)</sup> Cfr. G. RIGANÒ, *Art. 11, Convenzioni e convenzioni di integrazione lavorativa*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in *NLCC*, Padova, 2000, pp. 1426 ss.

<sup>(38)</sup> Cfr. G. CANAVESI, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Diritto e Lavoro delle Marche*, 2000, 2-3, p. 173; F. LIMENA, *L’accesso al lavoro dei disabili*, Padova, 2004, p. 260.

(<sup>39</sup>). La legge poi prevede una serie di condizioni che devono sussistere per la stipula di queste convenzioni (di durata massima di 12 mesi prorogabile solo una volta per ulteriori 12 mesi).

La disposizione, nonostante i correttivi, è rimasta pressoché lettera morta, in quanto, alla prova dei fatti, il meccanismo previsto, troppo complesso e rigido, non si è rivelato conveniente né per i datori obbligati, né per le cooperative sociali (e gli altri soggetti assimilabili). Per quanto riguarda i datori di lavoro, le convenzioni *ex art. 12* hanno durata troppo breve per «*ammortizzarne i costi di transazione*» e quelli di formazione, e impongono l'immediata assunzione del disabile (che poi dovrà essere addestrato altrove), impedendo alla cooperativa sociale di svolgere la funzione, ad essa precipua, di «*annullare l'asimmetria informativa riguardo al posto di lavoro più adatto per il lavoratore disabile*». Quanto alle cooperative sociali, la loro attività è assai penalizzata dall'eccessivo *turnover* indotto dalla brevità degli inserimenti.

Infine, nel modello “dell'ospitalità giuridica” possono essere incluse sia le convenzioni *ex art. 12-bis*, l. n. 68/1999, sia quelle *ex art. 14*, d.lgs. n. 276/2003.

La convenzione *ex art. 12-bis* (introdotta dalla l. n. 247/2007 contestualmente all'abrogazione temporanea dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003) consente l'assunzione diretta del disabile da parte del soggetto ospitante [cooperative sociali e loro consorzi; imprese sociali e, infine, i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo assunzione di cui all'art. 3, co. 1, l. n. 68/1999]; mentre il datore di lavoro obbligato assumerà il disabile solo alla scadenza della convenzione (di durata triennale, prorogabile per un periodo non inferiore a 2 anni). Anche in questo caso il datore di lavoro obbligato deve fornire commesse al soggetto ospitante (vengono esclusi in questi casi i liberi professionisti disabili). Sono previste poi delle condizioni di ammissibilità della convenzione (solo per disabili con particolare caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario e non più del 10% della quota d'obbligo per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti).

L'art. 12-*bis* si differenzia nettamente dall'art. 12, l. n. 68/1999. In base a quest'ultimo la contestuale assunzione a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro (tenuto all'obbligo di cui all'art. 3) del disabile

---

(<sup>39</sup>) Cfr. D. MEZZACAPO, *Art. 12. Cooperative sociali*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in *NLCC*, Padova, 2000, pp. 1431 ss.

inserito temporaneamente in cooperativa costituisce uno dei requisiti necessari per la stessa sussistenza della convenzione. Per l'art. 12-*bis* l'assunzione a tempo indeterminato del disabile rappresenta, invece, una (ma non l'unica) delle possibilità per cui il datore di lavoro stipulante può optare al momento della scadenza della convenzione. In tale disposizione l'obbligo di assunzione è sì previsto, ma riguarda i soggetti destinatari, vale a dire quelli dove deve realizzarsi l'inserimento, e non i soggetti conferenti, cioè i datori di lavoro tenuti all'obbligo al rispetto della quota d'obbligo<sup>(40)</sup>. È, invece, solo alla scadenza della convenzione che i datori di lavoro stipulanti possono, ai sensi del comma 5 dell'art. 12-*bis*, e in alternativa alle ulteriori opzioni da esso previste, procedere all'assunzione a tempo indeterminato della persona con disabilità<sup>(41)</sup>.

Invece la convenzione *ex art.* 14, d.lgs. n. 276/2003 è stata introdotta proprio al fine di correggere le disfunzioni dell'art. 12 l. n. 68/1999. La struttura è radicalmente innovativa: si è detto che i soggetti beneficiari, non sono più solo i disabili, ma anche gli svantaggiati che vengono assunti direttamente e immediatamente dalle cooperative sociali di tipo B e che contestualmente ricevono commesse di lavoro<sup>(42)</sup>. Inoltre, la convenzione *ex art.* 14 è caratterizzata da una maggiore flessibilità che reca indubbi vantaggi sia alle imprese aderenti sia alle cooperative. La flessibilità investe più profili: in primo luogo, l'impresa è "liberata" dall'obbligo di assunzione dei disabili tramite il loro inserimento nelle cooperative sociali; in secondo luogo, l'applicazione dei contratti collettivi delle cooperative sociali abbassa il costo del lavoro e, conseguentemente, il valore delle commesse che le imprese sono tenute a conferire; infine, la disciplina legale detta meno vincoli e lascia maggiore spazio all'autodeterminazione delle parti del rapporto convenzionale<sup>(43)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Sul tema cfr. A. BELLAVISTA, *Il Protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili*, in C. LA MACCHIA (a cura di) *Disabilità e lavoro*, Roma, 2008, pp. 261 e ss.

<sup>(41)</sup> Cfr. A. DI STASI, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in *ADL*, 2013, 4-5, pp. 880-908, spec. nota n. 66.

<sup>(42)</sup> Cfr. P. CHECCUCCI, *Le convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, 2005; M.C. CIMAGLIA, *L'esperienza applicativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003*, in *DLRI*, 2006, 1, pp. 131 ss.; 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*, Milano, 2004, pp. 601 ss.

<sup>(43)</sup> Cfr. S. SLATAPER, *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione*

Se la convenzione è un elemento di indubbio successo del collocamento mirato, bisogna però operare all'interno del *genus* dei distinguo. Infatti, per un verso, questo strumento copre quasi il 50% degli avviamenti di persone disabili; per l'altro, le convenzioni di cui all'art. 11, co.1, l. n. 68/1999 ammontano a più del 95% di tutte quelle utilizzate, relegando in un ruolo decisamente marginale tutte le altre <sup>(44)</sup>.

Lo strumento convenzionale viene ancora visto dalle imprese come l'ultima possibilità per ottemperare agli obblighi di legge (preferendo il versamento del contributo esonerativo), anziché rappresentare uno strumento utile nello sviluppare un percorso di inserimento che aiuti a comprendere quali attività e mansioni richiedere a un lavoratore disabile da inserire nel proprio contesto organizzativo.

Mentre se guardiamo alle convenzioni *ex art. 14* il loro utilizzo nei confronti dei soggetti svantaggiati è rimasto del tutto minoritario: le convenzioni quadro attivate si sono per lo più limitate all'ambito dei lavoratori disabili e dei meccanismi relativi alle quote di riserva, senza curare una più ampia politica territoriale di *welfare* che favorisse anche la categoria più ampia dei lavoratori svantaggiati, in assenza di obblighi assunzionali e di benefici.

In questa prospettiva si potrebbe allora valorizzare la convenzione *ex art. 14* anche per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati con un ritorno per le imprese, in termini di competitività e produttività, maggiore rispetto al godimento di un incentivo economico per la loro assunzione che, come detto, può ridurre temporaneamente il costo del lavoro, ma non garantisce nel lungo periodo un superamento della condizione di vulnerabilità nel contesto aziendale e, più in generale, nel mercato del lavoro.

A questi modelli di inclusione a favore di diverse categorie di soggetti "deboli" (disabili e/o svantaggiati) si sono affiancati peculiari strumenti legislativi diretti a favorire il perseguimento della finalità inclusiva attraverso una deroga alle condizioni normali di concorrenza, in favore di soggetti, tra cui le cooperative sociali che per vocazione impiegano manodopera svantaggiata: ci si riferisce per un verso alle convenzioni *ex*

---

*e disciplina del mercato del lavoro, Titoli I e II, Artt. 1-19*, in F. CARINCI (diretto da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Tomo I, Milano, pp. 290 ss.

<sup>(44)</sup> v. MLPS-INAPP, *Decima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 Marzo 1999, N. 68 "Norme Per Il Diritto Al Lavoro Dei Disabili"* – Anno 2019.

art. 5, l. n. 381/1991 e, per altro, verso al regime dei c.d. appalti riservati<sup>(45)</sup>.

Per quanto riguarda il primo strumento, la l. n. 381/1991, nell'ottica di creare ulteriori opportunità occupazionali per i soggetti svantaggiati attraverso il modello della cooperazione sociale prevede che gli enti pubblici (compresi quelli economici) e le società di capitali a partecipazione pubblica possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B, aventi ad oggetto la fornitura di determinati beni e servizi (diversi da quelli socio-sanitari ed educativi) e finalizzate alla creazione di opportunità di lavoro per i soggetti svantaggiati di cui all'art. 4, derogando alla normativa del Codice dei contratti pubblici, purché detti affidamenti siano di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

Ad una lettura superficiale della norma risaltano due profili di particolare interesse: il primo riguarda il "coinvolgimento" delle cooperative sociali e il secondo attiene al ricorso alla convenzione, quale "strumento privilegiato" per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati<sup>(46)</sup>.

Nuovamente il modello convenzionale, anche in questa veste, assume natura bivalente, giacché presenta un oggetto "complesso", inclusivo tanto della fornitura di beni e servizi, quanto della creazione di nuove opportunità di lavoro per soggetti svantaggiati.

Il perseguimento di obiettivi di solidarietà sociale connessi all'inclusione dei soggetti disabili e svantaggiati è immanente anche nel Codice degli appalti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016, il cui art. 112, co.1, prevede(va) la possibilità per le stazioni appaltanti, di «riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e (...) di concessione» o di «riservarne l'esecuzione, ad operatori economici e a cooperative sociali e ai loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate», nonché la possibilità di «riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro

---

<sup>(45)</sup> Sul tema cfr. G. LEONE, *Appalti pubblici e tutele sociali: la promozione dell'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, 2016, vol. I, pp.3 ss.; Ead, *Appalti riservati*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2013, pp. 771 ss.; S. VARVA, *Promozione dei soggetti svantaggiati negli appalti pubblici. La regolazione locale e la direttiva 2014/24/UE*, in LD, 2016, 1, pp. 53 ss.

<sup>(46)</sup> Cfr. V. PASQUARELLA, *Gli strumenti di inclusione sociale di disabili e svantaggiati*, in D. GAROFALO (a cura di) *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, 2016, vol. I, pp. 632-633.



*protetti quando almeno il 30% dei lavoratori dei suddetti operatori economici» sia costituito da soggetti disabili o svantaggiati.*

La disposizione è stata recentemente abrogata (con efficacia dal 1° luglio 2023) dall'art. 226, co.1, d.lgs. n. 36/2023 e integralmente riproposta, nell'art. 61, co.1, del nuovo “Codice dei contratti pubblici”; il successivo comma 2 contiene disposizioni volte a favorire le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in relazione alle procedure afferenti ai contratti riservati<sup>(47)</sup> [in continuità con la clausola di condizionalità introdotta dall'art. 47 d.l. n. 77/2021 conv. in l. n. 108/2021, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e dei Fondi complementari (PNC)<sup>(48)</sup>].

Quanto ai soggetti destinatari degli appalti riservati, già il Codice del 2016, rispetto alla disciplina previgente del 2006 che richiamava solo i soggetti disabili, annovera(va) anche le persone svantaggiate preoccupandosi di definire *per relationem* i soggetti rientranti nella prima e nella seconda categoria. In particolare, per quanto riguarda i portatori di disabilità, la norma, rinvia(va) all'elenco contenuto nell'art. 1, l. n. 68/1999; invece, per l'individuazione delle persone svantaggiate, non solo richiama(va) l'art. 4, l. n. 381/1991, ma riporta(va) parzialmente l'elencazione dettata dalla norma, lasciando fuori soltanto gli «invalidi fisici, psichici e sensoriali», probabilmente perché già ricompresi tra i disabili *ex* l. n. 68/1999.

L'apertura degli appalti riservati anche alle persone svantaggiate, tuttavia, non era totale, in quanto, dalla formulazione poco chiara della norma, pur richiamando genericamente le persone svantaggiate, si riferiva esplicitamente soltanto a quelle elencate nel suddetto art. 4, l. n. 381/1991; venivano, perciò, escluse quelle categorie eterogenee di soggetti, caratterizzati da condizioni soggettive tali da limitarne fortemente l'accesso al mercato del lavoro, attualmente elencate nel richiamato Reg. (UE) n. 651/2014, in contrasto con la dir. 2014/24/UE che accoglie una

<sup>(47)</sup> In sede di prima applicazione del nuovo Codice, ai sensi dell'art. 61, co. 4, gli strumenti e i meccanismi premiali sono stati definiti dalle Linee guida adottate con il Decreto 20 giugno 2023 del Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 173 del 26/7/2023, ai sensi dell'art. 1, co. 8 dell'allegato II.3 d.lgs. n. 36/2023.

<sup>(48)</sup> Per una disamina di dettaglio cfr. V. CARDINALI, *PNRR*, “La clausola di condizionalità all'occupazione dei giovani e donne: azione positiva o azione mancata?”, in *Inapp Working Paper* n.92, settembre 2022.

nozione più ampia di “persone svantaggiate”, riferita a «*disoccupati, persone appartenenti a minoranze svantaggiate o comunque categorie socialmente emarginate*» (36° considerando).

Questa limitazione soggettiva del campo di applicazione non è stata corretta dal nuovo art. 61 d.lgs. n. 36/2023 che, anche sotto questo profilo, ricalca integralmente la precedente disposizione del Codice del 2016.

Ad ogni modo questa tecnica promozionale basata sull’inserimento sociale e professionale dei disabili e degli svantaggiati quale condizione per l’accesso alla riserva, può continuare a rappresentare una leva importante per le imprese e per le pubbliche amministrazioni, e in particolare per gli enti locali, al fine di dare vita ad un “quasi mercato” nel cui ambito favorire vere e proprie esperienze lavorative di questi soggetti, attivandoli e preparandoli verso un lavoro effettivo e sostituendo così al mero intervento assistenziale un progetto di autonomia lavorativa in vista di un loro ingresso più adeguato nel mercato del lavoro (una sorta di convenzione per le PP.AA.).

#### **4. Il ruolo del “privato sociale” nell’inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati**

Passando all’ultimo profilo, gli istituti appena descritti hanno un minimo comune denominatore rappresentato dal ruolo chiave nei processi di inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati delle cooperative sociali di tipo B e delle imprese sociali <sup>(49)</sup>.

Esse rappresentano un importante strumento di politica occupazionale attiva diretto a sostenere l’«*integrazione e [la] promozione effettiva della persona*», *attraverso l’attività lavorativa prestata in loro favore: così, per un verso il lavoro diviene strumento funzionale al superamento della situazione di svantaggio del soggetto*» <sup>(50)</sup>; per un altro verso, l’inserimento lavorativo costituisce un requisito indefettibile e caratterizzante

---

<sup>(49)</sup> Cfr. L. NOGLER, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, pp. 118 ss.; M. GARATTONI, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Padova, 2004; 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*, Torino, 2004, pp. 148 ss.

<sup>(50)</sup> Cfr. G. DONDI, *Sul lavoro nelle cooperative sociali*, in *RGL*, 1999, 1, pp. 564-566.

l'agire delle cooperative fino a giungere a sovrapporsi, almeno parzialmente con l'obiettivo sociale della loro attività. Una misura, questa, che risulta «*per la persona interessata, di gran lunga più efficace e, per la società, economicamente più conveniente di ogni forma di mera assistenza*»<sup>(51)</sup>.

Le cooperative sociali, quindi, da tempo sono un prezioso strumento di inclusione sociale di soggetti deboli, in quanto, creando un ambiente che valorizza le potenzialità umane e relazionali anche nello svolgimento dell'attività lavorativa, li prepara ad affrontare meno traumaticamente il passaggio futuro ad un contesto aziendale *standard* in cui esercitare un ruolo attivo e funzionale al processo produttivo<sup>(52)</sup>.

Il fenomeno, tuttavia, è ancora largamente sottovalutato soprattutto dalle politiche del lavoro: i sostegni pubblici all'attività formativa sono limitati alla fiscalizzazione degli oneri sociali e in tutti i provvedimenti che intervengono sulle politiche del lavoro, incluso il PNRR, non si trova mai alcun riferimento al ruolo e alle potenzialità di queste cooperative.

Segnali opposti, pur con qualche criticità, provengono dal recente d.l. n. 48/2023 conv. in l. n. 85/2023 (c.d. Decreto Lavoro), all'interno del quale viene valorizzato il ruolo del Terzo settore, delle associazioni e imprese sociali sia nella gestione dei neonati istituti dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto di formazione e lavoro (SFL), sia nella loro funzione di inserimento dei soggetti disabili o svantaggiati.

Tale ruolo viene supportato da un apparato di incentivi specificatamente a loro rivolti<sup>(53)</sup>.

Con riferimento all'ADI e al SFL viene riconosciuto ai patronati, agli enti, anche del Terzo settore, alle associazioni e alle imprese sociali che svolgono attività dirette alla tutela della disabilità o all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili [si tratta degli enti che svolgono le attività di cui all'art. 6, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 276/2003, all'art. 5, co. 1, lett. p), d.lgs. n.117/2017 e all'art. 2, co. 1, lett. p). d.lgs. n.112/2017],

<sup>(51)</sup> Cfr. M.G. GAROFALO, *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1991*, in *DLRI*, 1992, 54, p. 389.

<sup>(52)</sup> Cfr. PASQUARELLA, *Gli strumenti di inclusione sociale dei disabili e svantaggiati*, op. cit., p. 633.

<sup>(53)</sup> Per un approfondimento sul tema sia consentito il rinvio a C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di) *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro" convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 100*, pp. 241 ss.

per ogni persona con disabilità assunta a seguito della loro attività di mediazione, secondo quanto indicato nel patto di servizio personalizzato, un beneficio pari al 60% dell'intero incentivo spettante effettivamente al datore di lavoro in caso di assunzione a tempo indeterminato o in apprendistato e pari all'80% in caso di assunzione a tempo determinato (art. 10, co.5).

Ai fini del riconoscimento dell'incentivo in questione, il patto di servizio personalizzato definito con i servizi per il lavoro competenti prevede che tali soggetti assicurino, per il periodo di fruizione dell'incentivo riconosciuto al datore di lavoro, la presenza di una figura professionale che svolga il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo. La formulazione della disposizione non è chiara, in quanto non si comprende la portata del vincolo richiesto agli enti (è utilizzato il verbo "assicurare"). Una soluzione potrebbe essere quella per cui il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo sia ricoperto da un dipendente del datore di lavoro che assume il soggetto disabile mentre gli enti svolgono una funzione di garanzia e di controllo sulla presenza di tale figura per tutto il periodo di godimento del beneficio. Tanto giustificerebbe anche la successiva previsione che consente il cumulo del beneficio assunzionale in esame con l'eventuale rimborso forfettario al datore di lavoro delle spese necessarie per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, oltre che per l'adozione di accomodamenti ragionevoli e l'allestimento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% previsto dall'art. 14, co.4, lett. b), l. n. 68/1999.

Un'altra soluzione può essere attinta dalle Linee guida sul collocamento mirato adottate l'11 marzo 2022, nelle quali viene precisato che nel settore privato, in cui non è ancora regolamentata la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo, la stessa potrebbe essere supportata da organismi interni all'azienda e incardinata in processi già esistenti, tali da rappresentare una sede di confronto e sostegno per le azioni da intraprendere, e con i quali operare in modo sinergico. Mentre nei contesti lavorativi di dimensioni ridotte per i quali l'individuazione delle funzioni necessarie ad un adeguato accompagnamento dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità all'interno della realtà lavorativa stessa non è sostenibile economicamente, si suggerisce di fare ricorso all'esternalizzazione di tali funzioni attraverso il coinvolgimento di associazioni di categoria o di Enti del terzo settore che al loro interno abbiano individuato figure professionali opportunamente formate in grado di rivestire

il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo e che mettano a disposizione tale servizio tramite forme consulenziali. Ciò permetterebbe di garantire anche nelle imprese del settore privato, la stessa attenzione da parte del datore di lavoro verso la creazione di un ambiente di lavoro inclusivo per le persone con disabilità che entrano o rientrano al lavoro e per quelle che già sono inserite, ma per le quali è necessario mantenere una continuità di presa in carico con il centro per l'impiego.

Per valutare quale delle due ipotesi prospettate è in linea con la scelta del Governo sarà necessario attendere i chiarimenti ministeriali essendo stata confermata in sede di conversione la formulazione della disposizione.

L'altro incentivo è disciplinato dall'art. 28 che, in verità, non ha introdotto direttamente la misura, ma al fine di valorizzare e incentivare le competenze professionali dei giovani con disabilità e il loro diretto coinvolgimento nelle diverse attività statutarie, anche produttive, e nelle iniziative imprenditoriali, ha istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del MEF finalizzato al riconoscimento di un contributo agli enti del Terzo settore, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, alle ONLUS, per ogni assunzione effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato (dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2023), ai sensi della l. n. 68/1999, di persona con disabilità *under* 35 anni.

Condizione per l'erogazione del contributo è che l'assunzione del soggetto disabile debba essere finalizzata al suo coinvolgimento in attività professionali che apportino all'ente un effettivo contributo («*per attività conformi alla statuto*») e avvenga con contratto a tempo indeterminato per assicurare una stabilità professionale.

Si rinvia ad un dPCM o ad un decreto interministeriale da adottare entro il 1° marzo 2024 la definizione delle modalità di ammissione, quantificazione ed erogazione del contributo, delle modalità e dei termini di presentazione delle domande nonché delle procedure di controllo.

Trattasi, quindi, di un incentivo che sarà reso operativo solo nel 2024, ma con effetto retroattivo per le assunzioni effettuate dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2023, potendo tale sfasatura temporale limitare l'obiettivo di incentivare le competenze professionali dei giovani con disabilità, giacché si erogheranno contributi anche per assunzioni già avvenute.

## 5. La promozione dell'inclusione lavorativa a livello regionale: il caso della Regione Lombardia

Nella promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti disabili un importante ruolo è rivestito anche dalla normativa regionale <sup>(54)</sup>.

Le Regioni, in base alla l. n. 68/1999, sono chiamate a promuovere ulteriori interventi di inserimento lavorativo dei disabili a livello locale da finanziare attraverso il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14), alimentato indirettamente dagli stessi datori di lavoro attraverso la riscossione delle sanzioni amministrativa e dei contributi esonerativi connessi alle quote di riserva nonché dal contributo di fondazioni, enti di natura privata e soggetti comunque interessati.

Il Fondo eroga: contributi agli enti che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa dei disabili; rimborsi forfetari parziali (senza precisare in che misura) relativi alle spese necessarie per l'adozione di «accomodamenti ragionevoli» in favore di disabili con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità nonché per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, (interventi che nel sistema previgente, prima della novella operata dal d.lgs. n. 151/2015, erano finanziati dal Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'art. 13, l. n. 68/1999); ogni altra provvidenza necessaria ad attuare le finalità della l. n. 68/1999.

In particolare, il rimborso delle spese affrontate per l'adozione degli «accomodamenti ragionevoli» pone alcuni problemi applicativi <sup>(55)</sup>.

Innanzitutto, la misura economica prevista consiste in un mero rimborso di parte delle spese effettuate, e pertanto il datore di lavoro dovrà decidere se adottare o meno l'accomodamento solo sulla base delle sue

---

<sup>(54)</sup> Sul tema cfr. D. GAROFALO, *Disabili e Regioni*, in C. LA MACCHIA (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Roma, 2009, pp. 225 ss.

<sup>(55)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Job Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Bari, 2016, pp. 23 ss.; ID, *Job Act e disabili*, in *RDSS*, 2016, 1, pp. 89; E. PASQUALETTO, *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015 in materia di collocamento mirato dei disabili*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla "Riforma Job Act"*, Padova, 2016, pp. 749 ss.

possibilità economiche, posto che non ha la possibilità di sapere prima con certezza se, quando e di quanto sarà mai rimborsato (ciò a maggior ragione se si considera che non vi è alcuna garanzia della capienza del Fondo regionale); in secondo luogo il beneficio riguarda solo una parte dei disabili di cui all'art. 1, co. 1, l. n. 68/1999, considerato che la soglia del 51% di disabilità indicata non è tale da potersi ritenere una misura volta a favorire l'assunzione dei disabili più gravi; infine, a differenza degli incentivi previsti dall'art. 13, il contributo di cui all'art. 14 è affidato in gestione al livello regionale, senza la previsione di un alcun vincolo, obbligo o limite legale con la conseguenza, inevitabile, che vi saranno Regioni più virtuose e altre meno e, dunque, differenze territoriali, anche con riguardo alla stessa fissazione dell'ammontare dell'eventuale contributo.

Ricollegandosi a quest'ultimo profilo, tra le *best practice* a livello regionale possono annoverarsi le politiche di inserimento dei soggetti disabili adottate dalla Regione Lombardia, già all'avanguardia nel panorama nazionale per la "Dote Unica Lavoro" (entrata ora nella quinta fase che, in una logica di complementarità, si rivolge a coloro che risultano esclusi dal Programma "Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – GOL").

A tal fine sono state adottate con la DGR n. 7273/2022 del 7 novembre 2022 le linee di indirizzo che definiscono criteri e modalità di programmazione e gestione degli interventi a valere sul Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

Le linee di indirizzo 2023-2024 intercettano specifiche tipologie di disabilità e categorie di lavoratori, ampliano i servizi di base attraverso l'offerta di formazione digitale, e valorizzano il ruolo delle cooperative sociali nella formazione finalizzata all'inserimento lavorativo.

Anche in questo caso, non potendo entrare nel dettaglio degli strumenti previsti, se ne evidenzieranno solo alcuni le cui caratteristiche si pongono in continuità con il ragionamento sin qui condotto.

Indubbiamente interessante è l'utilizzo del "sistema dotale" per promuovere e finanziare un'offerta di servizi a favore dell'inserimento e del mantenimento lavorativo delle persone con disabilità. Trattasi di un pacchetto di servizi ("Dote Lavoro – disabilità") erogato da un operatore accreditato che prende in carico la persona iscritta al collocamento mirato, proponendogli un percorso di formazione e inserimento lavorativo finalizzati all'ingresso o al rientro nel mercato del lavoro, ma anche servizi per il mantenimento della persona stessa nel suo percorso occupazionale.

Alle imprese è rivolta, invece, la “Dote Impresa – Collocamento Mirato” e cioè un pacchetto di incentivi (ulteriori a quelli previsti dalla normativa nazionale) per i datori che assumono persone con disabilità, volte all’abbattimento del costo del lavoro e all’acquisto di ausili, servizi e creazione di ambienti favorevoli all’inserimento delle persone disabili.

Diverse sono, poi, le “azioni di sistema” indirizzate: a) allo sviluppo della *governance* e della rete per l’inserimento lavorativo di persone con disabilità non immediatamente collocabili attraverso la promozione di reti territoriali integrate con i servizi sociali e sociosanitari <sup>(56)</sup>; b) all’orientamento al lavoro rivolto agli alunni con disabilità attraverso l’alternanza scuola-lavoro con l’obiettivo di facilitare l’inserimento lavorativo delle persone disabili intervenendo negli ultimi anni del percorso scolastico per evitare che, abbandonando il contesto tutelante della scuola, manchino o risultino deboli e lacunosi i riferimenti di servizio, e che le famiglie siano lasciate sole nel sostenere la motivazione dei giovani alla ricerca di un’occupazione e, successivamente, al mantenimento del posto di lavoro <sup>(57)</sup>; c) all’accompagnamento al lavoro di giovani con disabilità di spettro autistico con l’obiettivo di sostenere persone giovani con bisogni specifici che i normali strumenti di sostegno al lavoro non riescono a soddisfare, prevedendo un percorso più lungo che integri un periodo di formazione e uno di esperienza lavorativa che faccia emergere le capacità specifiche <sup>(58)</sup>; d) alla “Cittadinanza Digitale” con l’obiettivo di migliorare le competenze digitali delle persone con disabilità permettendo loro di accedere più facilmente ai servizi della vita quotidiana

---

<sup>(56)</sup> L’azione prevede il finanziamento di progetti presentati dal capofila di una rete composta da diversi soggetti del sistema socio economico e socio sanitario del territorio che, integrando le proprie competenze, sono in grado di creare le migliori condizioni territoriali per favorire l’inserimento e l’integrazione lavorativa dei cittadini con disabilità e garantire l’accompagnamento integrale delle persone prese in carico, sia durante il percorso di inserimento che successivamente all’inserimento lavorativo.

<sup>(57)</sup> L’azione è tesa a creare, durante il percorso scolastico dell’allievo con disabilità, le precondizioni per una riuscita dell’inserimento lavorativo, attraverso l’avvio, a partire dagli ultimi due anni di frequenza, di un percorso a tappe composto da esperienze e percorsi personalizzati capaci di interpretare le specifiche esigenze e affrontare i vincoli e i limiti imposti dalle specifiche condizioni psicofisiche di ciascuno.

<sup>(58)</sup> L’iniziativa è finanziata attraverso progetti presentati da enti accreditati regionali alla formazione e al lavoro che prevedano la partecipazione di una o più aziende, della durata di 24 mesi. Il percorso prevede un periodo di formazione frontale e successivamente la persona incomincia un’esperienza lavorativa attraverso l’attivazione di un tirocinio al termine del quale viene rilasciata un’attestazione delle competenze acquisite.



(servizi della PA, servizi bancari, postali *etc*) e migliorare le *chance* di occupazione degli iscritti al collocamento mirato attraverso la partecipazione a percorsi di formazione digitale per l'acquisizione di competenze informatiche spendibili sul mercato del lavoro <sup>(59)</sup>.

Il collocamento mirato dei soggetti disabili passa anche attraverso un'adeguata informazione all'utenza di riferimento (in particolari ai datori di lavoro tenuti all'obbligo di assunzione *ex l. n. 68/1999*). A tal fine la Regione Lombardia ha istituito il servizio "Promotore 68" che eroga un'attività di supporto gratuito alle imprese e un'attività di esplorazione, promozione e sensibilizzazione rivolta all'intero mercato territoriale, finalizzata a raggiungere potenziali datori di lavoro e, più in generale, le imprese che si trovano a gestire il tema della disabilità.

Infine, si segnala il nuovo modello sperimentale chiamato "Lavoro inclusivo nelle imprese lombarde" attraverso cui, cogliendo quelli che sono gli stimoli e le nuove tendenze presenti nel mercato del lavoro, tramite un'attenta analisi delle *best practices*, si punta ad investire sulla diffusione della cultura dell'inclusione come valore aggiunto per l'impresa, che su base volontaria, vuole far propria questa nuova visione.

L'implementazione di tale modello tende a favorire un nuovo approccio nei confronti della disabilità tanto presso le imprese, così da rappresentare un valore aggiunto che ne aumenti la competitività, quanto presso i cittadini, così da incrementare la loro responsabilità sociale.

## 6. Conclusioni

L'analisi sin qui condotta consente di trarre alcune considerazioni conclusive sull'attuale sistema di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e disabili, qui valutato attraverso le chiavi di lettura rintracciate nell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003.

Indubbiamente l'efficacia delle misure analizzate richiede innanzitutto la diffusione e il consolidamento nel mondo delle imprese di una "cultura organizzativa" dell'inclusione, anche se essa, senza un adeguato

---

<sup>(59)</sup> Il servizio di formazione viene erogato sotto forma di *voucher* spendibile presso gli operatori accreditati alla formazione degli albi regionali ed è rivolto agli iscritti alle liste provinciali del collocamento mirato *ex l. n. 68/1999* che sceglieranno il percorso di formazione tra tutti quelli inseriti all'interno del catalogo della provincia del collocamento mirato alle cui liste sono iscritti.

sostegno normativo ed economico, non è sufficiente per raggiungere l'obiettivo di valorizzazione delle vulnerabilità in un'ottica di produttività e competitività dei soggetti tutelati.

Manca spesso la percezione di come, se la persona disabile o svantaggiata venisse realmente inserita nell'ambiente di lavoro e messa in condizione di svolgere le proprie mansioni con una valorizzazione della sua professionalità, possa diventare una risorsa per il datore di lavoro, registrandosi, in taluni casi, un coinvolgimento lavorativo maggiore rispetto agli altri dipendenti, stante il potenziale emancipativo che per essa il lavoro può assumere.

Per raggiungere questa finalità, è necessario supportare i datori di lavoro nei processi di inserimento di tali soggetti, a vantaggio non solo dell'impresa e del lavoratore, ma anche dell'intera collettività e del *welfare* pubblico in termini di risparmio di costi che lo Stato è chiamato a sostenere per assicurare loro l'assistenza sociosanitaria e lavorativa indispensabile. Al tal fine lo strumento convenzionale deve diventare il principale canale di ingresso dei lavoratori disabili nel mondo del lavoro, purché – stante l'attuale quantità e qualità degli inserimenti – si attribuisca ad esso maggior dignità (anche nell'ottica degli accomodamenti ragionevoli) valorizzando il ruolo dell'economia civile negli equilibri propri del *welfare-mix*, che costituiscono il “naturale brodo di coltura per l'intervento del Terzo settore”<sup>(60)</sup>, ma anche del soggetto pubblico che deve farsi garante a monte (nella individuazione dei criteri) e a valle (nell'applicazione degli stessi e dunque nelle valutazioni di carattere prettamente pubblicitico) delle particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, senza sostituirsi alle parti del rapporto convenzionale.

In una prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe auspicare che il legislatore renda più agevole l'attivazione di tale strumento non solo per le persone con disabilità, ma per tutta l'area dello svantaggio, nell'accezione ampia e mutevole che è emersa da questa breve analisi. Infatti, pur essendo apprezzabile sul piano della *policy* l'intento del legislatore di allargare lo sguardo a frange di disagio ulteriori rispetto ai soggetti disabili questo tentativo rimane incompiuto, perché non accompagnato da incentivi economico-normativi adeguati. Basti ricordare che le persone svantaggiate non incluse nella legge sulle cooperative sociali né possono

---

<sup>(60)</sup> Per un'ampia disamina sul tema si rinvia all'opera monografica di A. RICCOBONO, *Diritto del lavoro e Terzo settore*, Napoli, 2020.

essere computate da queste ultime nella percentuale (30%) utile a rientrare nella categoria, né permettono loro di fruire degli sgravi contribuiti previsti dalla medesima legge.

Allora, è necessario reindirizzare le risorse pubbliche verso incentivi che non supportino solo l'assunzione di questi soggetti, ma che in maniera "mirata", li sostengano nei percorsi di transizione, ampliandone le competenze e le capacità di adattamento ai contesti produttivi e, in prospettiva, alla nuova geografia dei lavori, puntando sulla loro occupabilità.

Solo così si possono superare le criticità insite nella condizione di svantaggio in cui essi versano <sup>(61)</sup> e garantire loro, ai sensi dell'art. 4 Cost., un diritto al lavoro, ma che sia di qualità.

## Abstract

### Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione

**Obiettivi:** Il saggio analizza le misure di incentivazione normative ed economiche finalizzate ad agevolare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e disabili al fine di proporre un utilizzo delle stesse non solo come leva di riduzione del costo del lavoro o di parziale o totale disattivazione della quota di riserva, ma come strumento di valorizzazione delle "diversità" in un'ottica di integrazione inclusiva. **Metodologia:** L'analisi degli strumenti di incentivazione è stata condotta attraverso il filtro dell'art.14 d.lgs. n. 276/2003 che sperimenta un meccanismo d'inclusione delle persone svantaggiate e disabili tramite piani individuali attuativi delle convenzioni quadro, in una logica di workfare, nella quale vengano favoriti da un lato le connessioni tra gli operatori pubblici e privati e dall'altro il metodo di concertazione sociale e territoriale. Da tale norma sono stati recuperati, quali direttrici di ricerca, tre profili: 1) la multifattorialità della condizione di svantaggio; 2) lo strumento convenzionale; 3) il ruolo delle cooperative sociali, delle imprese sociali (e più genericamente del Terzo settore) nel garantire opportunità occupazionali per i soggetti svantaggiati e per i disabili **Risultati:** L'analisi condotta, attraverso la lente di ingrandimento dell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003, dimostra che la predisposizione di interventi sempre più mirati, anche con un potenziamento dello strumento convenzionale e del ruolo del privato sociale, si presenta come snodo essenziale e propedeutico rispetto alle possibilità e

---

<sup>(61)</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, p. 21 secondo cui in reazione allo stato di bisogno dei soggetti disabili «l'azione dinamica del welfare si concreta in quegli interventi riabilitativi antagonisti della condizione di disabilità per effetto dei quali si determina un accrescimento della capacità professionale e quindi una più agevole ed elevata utilizzabilità del disabile nel mondo produttivo».

modalità dell'inserimento lavorativo delle categorie di soggetti più vulnerabili nel mercato del lavoro che tengano conto della multifattorialità della loro situazione di svantaggio. **Limiti e implicazioni:** L'analisi sulle misure regionali di inserimento lavorativo è stata condotta, a campione, sulla Regione Lombardia; di contro un'approfondita comparazione delle normative regionali consentirebbe di verificare la presenza di divari territoriali in materia di inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati e di individuare le best practices da mutuare. **Originalità:** La ricerca condotta offre una lettura delle politiche per l'occupazione in linea con le recenti iniziative legislative volte a valorizzare il ruolo dell'economia civile nei processi di integrazione lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati.

**Parole chiave:** occupazione, svantaggiati, disabili, incentivi, convenzioni

### **Support for the inclusion of disadvantaged people through an agreement**

**Purpose:** The essay analyzes the regulatory and economic incentive measures aimed at facilitating the job placement of disadvantaged and disabled people to propose their use not only as a lever for reducing labor costs or for partial or total deactivation of the quota reserve, but as a tool for valorizing "diversity" with a focus to inclusive integration. **Methodology:** The analysis of the incentive tools was conducted through the filter of art.14 of Legislative Decree n. 276/2003 which experiments with a mechanism for the inclusion of disadvantaged and disabled people through individual plans implementing the framework agreements, in a workfare logic, where on the one hand connections between public and private operators are encouraged and on the other the method of social and territorial concertation. From this rule, three profiles were recovered as research directions: 1) the multifactorial nature of the disadvantaged condition; 2) the conventional instrument; 3) the role of social cooperatives, social enterprises (and more generally of the Third Sector) in guaranteeing employment opportunities for disadvantaged people and disabled people. **Findings:** The analysis conducted, through the magnifying glass of art. 14 Legislative Decree n. 276/2003, demonstrates that the preparation of increasingly targeted interventions, also with a strengthening of the conventional instrument and the role of the private social sector, presents itself as an essential and preparatory point with respect to the possibilities and methods of employment inclusion of the most vulnerable categories of subjects in the labor market that take into account the multifactorial nature of their disadvantaged situation. **Research limitations/implications:** The analysis of regional job placement measures was conducted on a sample basis in the Lombardy Region; on the other hand, an in-depth comparison of regional regulations would allow us to verify the presence of territorial gaps in terms of job placement of disabled and disadvantaged individuals and to identify the best practices to be adopted. **Originality:** The research conducted offers an interpretation of employment policies in line with recent legislative initiatives aimed at enhancing the role of the civil economy in the processes of work integration of disabled and disadvantaged individuals.

**Keywords:** employment, disadvantaged, disabled, incentives, agreements