

**Analisi degli strumenti di
convenzionamento per favorire
l'inserimento lavorativo delle
persone disabili ai sensi della
l. 68/99.**

**Un'ipotesi di riformulazione ed
estensione della convenzione di
inserimento lavorativo ex art 14
d.lgs. 276/2003**

RICERCA-AZIONE FINANZIATA DALLA PROVINCIA
DI BERGAMO ALL'UNIONE PROVINCIALE DELLE
COOPERATIVE DI BERGAMO



Presentazione

La ricerca presentata di seguito è una importante azione nel quadro della valorizzazione dello strumento dell'inserimento lavorativo, reso possibile dalla presenza di cooperative sociali di tipo B che si caratterizzano per la mission esplicitamente ed esclusivamente orientata alla creazione di opportunità e spazi di lavoro per persone svantaggiate. Assumere lavoratori altrimenti esclusi dal mercato del lavoro oppure condannati alla dipendenza dal sistema assistenziale è la finalità, non certo il mezzo attraverso il quale realizzare l'attività d'impresa per queste cooperative sociali.

E questa finalità, affinché sia sostenibile e realmente praticabile, deve essere collegata con l'attività d'impresa della cooperativa sociale, dalla quale debbono provenire i redditi sui quali si sostiene l'azienda e dai quali provengono i ricavi per retribuire i lavoratori che, nel caso delle persone svantaggiate, possono così conquistare il diritto e la possibilità di evolvere dallo status di "utente assistito" a quello di lavoratore. Passare cioè dalla umiliante posizione del sentirsi dei costi per i servizi sociali a quella di essere parte di un processo lavorativo e quindi produttori di ricchezza per la propria cooperativa e per la comunità locale nella quale operano.

Lo sviluppo della cooperazione di inserimento lavorativo in questi 20 anni di applicazione della legge 381/91 si è svolto in un quadro di mutamento sia del panorama economico sia del quadro legislativo in progressiva evoluzione. La ricerca in oggetto prova a focalizzarsi proprio su uno strumento legislativo, l'ex art 14 D.LGS 276/2003, rileggendolo alla luce del confronto con i principali attori di questo strumento e collocandolo in un quadro di riferimento, quella dell'attuale crisi economica, che rende estremamente attuale l'individuazione di strumenti atti a garantire l'inserimento nel mondo del lavoro da parte dei soggetti fortemente svantaggiati.

Un ringraziamento particolare va alla Provincia di Bergamo - Assessorato Formazione, Istruzione Lavoro - che ha sostenuto e accompagnato questo percorso di lavoro.

Auspicio di questo lavoro di ricerca è fornire spunti che possano essere sviluppati nel dibattito tra le parti e costituire, assieme ad altre misure come ad esempio quelle auspiccate dalla DGR 6459 del 13/07/2011, un organico progetto di politiche attive del lavoro per il territorio della provincia di Bergamo.

Omar Piazza

PRESIDENTE FEDERSOLIDARIETÀ-CONFCOOPERATIVE BERGAMO

Indice

1. Motivazioni, obiettivi e metodologia della ricerca-azione	5
2. La legge n. 68 del 1999 ed il contesto nazionale: alcune osservazioni	6
3. La convenzione di inserimento lavorativo ex art.14 d. lgs. n. 276 del 2003	8
3.1. La ricognizione di alcune fra le prassi attivate a livello nazionale	8
3.2. Indagine a livello locale: dati di contesto generali ed un'analisi specifica sullo strumento	11
4. Possibili emendamenti alla convenzione quadro territoriale	14
4.1. “Criteri” e “categorie”: l'individuazione della persona disabile da inserire	14
4.2. Quota percentuale: una proposta per aumentare l'efficacia dello strumento	15
4.3. Durata della convenzione	17
4.4. Valorizzare il costo sociale del lavoratore in cooperativa	18
5. L'applicazione delle convenzioni agli enti pubblici	20
6. Distacco temporaneo e “strumenti circolari” per stabilizzare l'inserimento lavorativo	24
7. Altre proposte e strumenti di convenzionamento per favorire la transitività del lavoratore disabile dalla cooperativa sociale all'azienda	26
8. La diffusione dello strumento	28
Allegati:	29
All. 1: “Analisi quantitativa delle convenzioni ex art 14 applicate in Provincia di Bergamo dal giugno 2009 all'aprile 2011”	30
All. 2: “Elenco delle cooperative sociali di tipo B aderenti all'Unione Provinciale delle Cooperative di Bergamo”	31

1. Motivazioni, obiettivi e metodologia della ricerca-azione

Lo scopo di questa ricerca, finanziata dalla Provincia di Bergamo con le risorse della legge regione Lombardia n. 13 del 2003 (“Promozione all’accesso la lavoro delle persone disabili e svantaggiate”), è quello di far emergere alcune proposte di riformulazione degli strumenti esistenti nella provincia di Bergamo per l’attuazione delle convenzioni di inserimento lavorativo.

La ricerca ha principalmente come oggetto di lavoro le convenzioni di inserimento lavorativo stipulate ai sensi dell’art. 14 del decreto legislativo 30 settembre 2003, n. 276, che - insieme alle convenzioni di cui all’art. 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68 - hanno di fatto maggiormente consentito l’inserimento di persone disabili nei contesti lavorativi.

Dopo un’iniziale analisi del contesto nazionale sul tema della disabilità e su quello specifico dell’applicazione delle convenzioni *ex art. 14*, l’indagine si sposta poi sul contesto provinciale focalizzandosi sui risvolti applicativi di tale strumento a livello locale.

In particolare nei §§ 4, 5, 6 vengono suggeriti alcuni possibili emendamenti alla convenzione quadro e l’opportunità di estenderne l’ambito di applicazione.

La ricerca prosegue trattando di altri strumenti di convenzionamento - attuali (art. 12 l. n. 68 del 1999) ed attuabili (art. 12 *bis* l. n. 68 del 1999) - complementari e non alternativi alla convenzione *ex art.14*, che potrebbero essere utilizzati per favorire la transitività dei lavoratori disabili dalle cooperative sociali B alle aziende.

Il metodo adottato è stato semplice e diretto, ovvero la convocazione in *focus-group* delle parti interessate a partire dal mese di marzo 2011.

Un primo incontro ha coinvolto le sole cooperative sociali aderenti a Confcooperative Bergamo (46 cooperative sociali di inserimento lavorativo su un totale di 56 iscritte nella sezione B dell’Albo Regionale delle cooperative Sociali nella provincia di Bergamo), mentre nei successivi si è allargata la partecipazione agli *stakeholders* del territorio: associazioni datoriali, organizzazioni sindacali, associazioni dei familiari, lasciando alla Provincia una funzione istituzionale di monitoraggio.

Obiettivi generali di tutti i *focus* sono stati la condivisione delle idee (anche attraverso l’invio dei verbali ai vari interlocutori di volta in volta invitati agli incontri), dei metodi di lavoro, degli obiettivi, ma anche delle criticità derivate dall’applicazione degli strumenti in essere.

2. La legge n. 68 del 1999 ed il contesto nazionale: alcune osservazioni

Nella IV Relazione al parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 1999 relativa agli anni 2006-2007, nonostante si segnalino che l'86% della popolazione italiana si dichiara favorevole all'utilizzo di misure specifiche per garantire anche alle persone disabili uguali opportunità nell'ambito del lavoro (percentuale analoga al dato europeo, che si assesta all'87%), solo il 59% degli italiani pensa che i più disabili debbano essere inseriti in un posto di lavoro.

Dunque ad un benevolo favore nei confronti di astratte misure per la disabilità fa da contraltare una meno entusiastica adesione a soluzioni concrete; più bassa ancora forse sarebbe stata la risposta positiva alla domanda diretta sulla disponibilità dell'intervistato ad assumere un lavoratore disabile.

In altri termini, la percezione che si ha della questione è che la soluzione, per usare una formula del gergo giornalistico, debba essere *not in my backyard*; o secondo altra prospettiva, che la disciplina vincolistica è particolarmente onerosa. Tale posizione si spiega (anche) per la scarsa capacità che le norme hanno di far cogliere in maniera positiva dati obblighi (come quelli di assunzione) o perché esse non provvedono a fornire quelle adeguate compensazioni che ogni onere comporta.

Manca spesso la percezione di come, se la persona disabile è realmente inserita nell'ambiente di lavoro e messa in condizione di svolgere i propri compiti e le proprie mansioni (adeguati alle sue residue capacità), sia (possa essere) una risorsa per il datore di lavoro pari agli altri lavoratori, o anzi in taluni casi possa essere più "coinvolto" degli altri in ciò che fa, stante il valore che per lui il lavoro può assumere.

La V Relazione al parlamento, aggiornata al 31 dicembre 2009 non mostra miglioramenti di così grande rilevanza.

Il numero dei disabili iscritti alle liste del collocamento obbligatorio è pari a 706.568, poco meno delle metà dei quali di sesso femminile; la maggior parte dei disabili iscritti è presente nelle regioni del Sud Italia e nelle isole (quasi il 60%); gli avviamenti al lavoro, il 60% circa dei quali si è realizzato nel Nord Italia, sono stati 28.306 nel 2008; 20.830 nel 2009.

Fra i dati interessanti che emergono vi sono da sottolineare due aspetti:

- gli avviamenti realizzati per il tramite del (vario) sistema delle convenzioni, ivi comprese quelle ai sensi dell'art. 11 della l. n. 68 del 1999, superano di gran lunga quelli realizzati attraverso la diretta assunzione del lavoratore da parte dell'impresa;
- a partire dal 2009, le assunzioni effettuate mediante contratto di lavoro a tempo indeterminato sono state sopravanzate dalle forme di inserimento a tempo determinato o mediante altre tipologie contrattuali.

A quanto detto si può aggiungere, per quanto non si conoscano evidenze statistiche affidabili, che i disabili sono stati tra i primi ad essere colpiti dalla crisi economica degli ultimi anni.

Uno dei punti qualificanti della legge n. 68 del 1999, secondo l'unanime dottrina, è di aver consentito all'ordinamento il passaggio da un sistema impositivo ad un modello (tendenzialmente) consensuale e partecipativo. La stessa nozione di collocamento mirato richiede che i disabili, i servizi competenti ma soprattutto i datori di lavoro collaborino attivamente per «*valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e [per] inserirle nel posto adatto*».

Dunque, l'esame degli strumenti posti dalla legge n. 68 del 1999 deve essere condotto nell'alveo del rispetto della volontà dei soggetti coinvolti nel rapporto, secondo una corretta lettura dei principi di sussidiarietà verticale ma soprattutto di sussidiarietà orizzontale.

I dati prima citati mostrano inoltre che un fattore di successo degli inserimenti di disabili è costituito dall'offrire ai (potenziali) datori di lavoro strumenti flessibili per l'assunzione, che diventano tanto più indispensabili in momento di incertezza economica e finanziaria come quello che stiamo vivendo da qualche anno e che si traducono, da un punto di vista imprenditoriale, in una grande cautela nella gestione dell'organico aziendale.

Da ultimo, uno sguardo alle norme esistenti deve essere dettato da un profondo realismo che miri a realizzare una stretta aderenza del testo normativo alla realtà che si vuole normare.

In altri termini, abbandonato ogni intento astrattamente egualitaristico, si deve privilegiare un approccio concreto che assuma come fine quello dell'inserimento lavorativo in sé, considerato anche come strumento di promozione sociale: ciò deve essere realizzato tenendo conto della concreta situazione in cui versano l'impresa ed il lavoratore, ivi compresi quei fattori (le condizioni personali, la capacità produttiva espressa dalla persona, etc.) ora solo parzialmente considerati dalla normativa.

Un importante corollario di quanto appena esposto è il potenziamento dello strumento convenzionale, che costituisce oramai il principale canale di ingresso dei lavoratori disabili nel mondo del lavoro; forse, in una prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe auspicare che il legislatore nazionale possa rendere più agevole l'attivazione di tale strumento.

3. La convenzione di inserimento lavorativo ex art.14, d.lgs. n. 276 del 2003

3.1 La ricognizione di alcune fra le prassi attivate a livello nazionale

Un'indagine a campione su alcune convenzioni quadro territoriali può essere utile a comprendere come siano trattati taluni aspetti, la cui disciplina può essere modificata per rendere gli strumenti più adeguati ed efficaci.

Un primo punto su cui pare opportuno focalizzare l'attenzione è la previsione di una durata (minima o massima) della convenzione di inserimento, che ovviamente è pari alla durata della commessa di lavoro affidata alla cooperativa. Come noto, l'art. 14 del d. lgs. 30 settembre 2003, n. 276 nulla prevede a riguardo, rimettendo alle parti la previsione di un'eventuale durata della convenzione tra datore di lavoro e cooperativa sociale e della relativa commessa di lavoro affidata. Dall'analisi di alcune convenzioni territoriali emerge che in molti casi non è fissato alcun termine minimo di durata delle convenzioni; al contrario si prevede un termine massimo, solitamente biennale (es. province di Parma, Padova, Vicenza) ma anche triennale (es. provincia di Belluno); in alcuni casi è prevista una verifica periodica dello svolgimento delle stesse, mentre in altri (es. regioni Sicilia e Toscana, provincia di Lodi) non è prevista alcuna durata minima né massima delle convenzioni; infine in una provincia (Bologna), sebbene non sia esplicitamente fissata alcuna durata, si evince che l'affidamento di una commessa di lavoro debba protrarsi per almeno 12 mesi, in quanto è prevista con tale cadenza una verifica periodica.

Il termine minimo di durata pari ad un'annualità è invece contemplato in molte delle convenzioni stipulate in Lombardia (ad es. quelle delle province di Cremona, Pavia, Varese, Bergamo, Monza-Brianza).

Dunque, non esiste un criterio (unanimemente o tendenzialmente) adottato per favorire un inserimento quanto più stabile del disabile all'interno della cooperativa sociale, essendo l'adozione e la scelta di criteri temporali rimesse alle esigenze del contesto territoriale di riferimento. Sul punto, si rinvia al § 4.3.

Rispetto alla copertura della quota di riserva di cui all'art. 3 della l. n. 68 del 1999, l'art. 14 stabilisce che uno degli oggetti della convenzione quadro territoriale è la percentuale massima del numero di assunzioni obbligatorie che può essere realizzata mediante convenzioni con le cooperative sociali.

Nelle convenzioni analizzate viene sostanzialmente individuata - per le imprese con oltre 50 dipendenti - una copertura del 20% delle assunzioni obbligatorie cui le aziende sono tenute, eccetto alcune convenzioni (regione Sicilia, provincia di Bologna, provincia di Parma) in cui è previsto il limite del 30%. Quanto alle azien-

de con dipendenti nel numero tra 36 e 50, le convenzioni quadro esaminate mostrano di ammettere tutta la copertura del 50% dell'obbligo, ossia di un disabile assunto in cooperativa.

L'unica convenzione quadro che introduce un ulteriore scaglione per il numero massimo di posti in quota di riserva deducibili in convenzione è quella della provincia di Cremona, che prevede una fascia per così dire intermedia, ossia di massimo due disabili se il datore di lavoro occupa da 51 a 70 dipendenti (sotto la soglia dei 50 dipendenti massimo un disabile, oltre i 70 dipendenti non più del 30%).

Nessuna convenzione dunque si "spinge oltre", aumentando o abolendo la soglia percentuale di (potenziale) copertura della quota di assunzioni obbligatorie; tuttavia l'ultima soluzione citata potrebbe fornire utili indicazioni per modulare il numero degli inserimenti (§ 4.2, cui si rimanda per le proposte di modifica della convenzione quadro).

Per quanto concerne l'individuazione della persona disabile da inserire in cooperativa, coerentemente a quanto previsto dall'art. 14 spetterebbe alla convenzione quadro definire i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire in cooperativa.

Tuttavia, dall'analisi effettuata emerge che la maggioranza delle convenzioni non individua alcun criterio nello specifico, limitandosi genericamente a richiamare le definizioni di "lavoratori svantaggiati" e "lavoratori disabili" che presentino particolari caratteristiche e gravi difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. In concreto, si rimette dunque la valutazione per l'inserimento agli uffici competenti, fatto salvo in ogni caso il rispetto della parità tra uomini e donne.

In una convenzione (provincia di Monza-Brianza) sono genericamente individuati i criteri che dovranno guidare la valutazione per l'inserimento della persona disabile in cooperativa, ossia *"tenuto conto della compatibilità tra attività svolta dalla cooperativa, profilo del lavoratore/trice, luogo di lavoro e residenza del disabile"*.

La convenzione della provincia di Pavia dispone che l'individuazione della persona disabile debba avvenire *"sulla base dei criteri di riferimento che si ricavano da una pluralità di elementi conoscitivi della persona nella sua globalità e tenendo conto delle condizioni di particolare gravità. Il punto di partenza è la relazione ASL che «accerta le residue capacità lavorative» ed è integrata da colloqui di orientamento, interviste approfondite che tendono a rilevare l'esperienza professionale, l'autonomia di spostamento, il contesto sociale della persona, nonché a definire le forme di sostegno e tutoring più funzionali al successo nell'inserimento lavorativo"*.

Solo due tra le convenzioni esaminate individuano fra le persone disabili destinatarie della convenzione, accanto a quelle affette da disabilità per cause di natura psichica o intellettuale, quelle con una percentuale di invalidità pari o superiore all'80% (provincia di Varese) o al 70% (provincia di Cremona).

Per prossimità con l'argomento ora esaminato (ossia la scelta dei criteri) si segnala infine che in una convenzione quadro (provincia di Belluno) è previsto che, al termine di ogni progetto personalizzato di inserimento, il comitato tecnico abbia il compito di valutare se le capacità lavorative acquisite dalla persona disabile inserita siano tali da permettere l'inserimento diretto nella stessa azienda, o in altro contesto aziendale più confacente alle potenzialità del lavoratore disabile, o se invece comportino la necessità di proseguire ulteriormente il percorso formativo e lavorativo in cooperativa.

Un tale meccanismo sembra coerente con il principio di sussidiarietà, che impone che la scelta del disabile sia quanto più possibile rimessa alle parti del rapporto convenzionale, mentre al decisore pubblico spetta il compito di vigilare sulla corretta esecuzione degli obblighi delle parti.

In merito poi al calcolo del coefficiente utile a determinare il numero delle coperture e delle corrispondenti assunzioni di persone disabili in cooperativa (C), in tutte le convenzioni esaminate questo viene effettuato dividendo l'importo complessivo di ciascuna commessa (VUC), depurato di una percentuale attribuibile a costi d'impresa (CP) a seconda delle diverse tipologie di prodotti o servizi, per il costo annuale del lavoro del lavoratore disabile (CL), calcolato sulla base del contratto collettivo di lavoro di categoria applicato dalle cooperative sociali. Tali voci sono, in alcuni casi, meglio precisate o aumentate rispetto all'importo ordinario.

Ad esempio, per quanto concerne il CP (costo d'impresa) in alcune convenzioni si specifica che esso va calcolato con riferimento alla voce B del conto economico del bilancio CEE, al netto del costo del lavoro della persona disabile, così come indicato nel contratto di affidamento della commessa.

La regione Toscana invece fissa i costi generali d'impresa in misura pari al 30% dell'importo complessivo di ciascuna commessa. Su richiesta delle parti, tuttavia, la provincia di riferimento potrà aumentare tale percentuale, in relazione ai costi caratteristici dei beni e servizi oggetto della commessa.

Con riferimento al costo annuale del lavoratore disabile, in alcune convenzioni è espressamente specificato che per il suo calcolo bisogna tener conto dei costi del

tutoraggio e dei lavoratori guida che eventualmente affiancheranno il lavoratore (ad es. province di Belluno e Vicenza).

La convenzione quadro della regione Sicilia, infine, fissa dei valori convenzionali (definiti in fase di prima applicazione, ma aggiornabili annualmente dalla commissione regionale per l'impiego) da adottare ed inizialmente determinati nelle seguenti misure: spese generali da depurare dall'importo complessivo della commessa pari al 12,5% dell'importo stesso; divisore (CL) pari a 36.000 euro annui, tenuto conto del costo annuale medio di una unità (23.000 euro) e dei costi di lavoratore guida e tutoraggio (13.000 euro).

3.2 Indagine a livello locale: dati di contesto generali ed un'analisi specifica sullo strumento.

Un'analisi degli interventi messi in campo dalla Provincia di Bergamo all'interno dell'attuale e del precedente Piano Provinciale Disabili (finanziati tramite la l. r. n. 13 del 2003) porta a concludere che:

- attraverso l'attivazione di alcune azioni di sistema si stanno sviluppando e consolidando "reti territoriali" di lavoro, supportate e monitorate nella loro attività dalla Provincia stessa.
- i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale che già guidano il lavoro di queste "reti" devono disciplinare l'applicazione di tutti gli strumenti di convenzionamento, a maggior ragione in questo periodo di difficoltà economica che genera una crescita delle persone disabili iscritte ai sensi della l. n. 68 del 1999.

Dai dati di contesto provinciale infatti emerge che, in poco più di 1 anno, i dati sulle persone iscritte nelle liste speciali hanno avuto un incremento come quello evidenziato nella tabella che segue:

DISPONIBILI AL LAVORO	DATI AL 31/12/2009	DATI AL 01/03/2011
PSICHICI-COGNITIVI	37,1%	37,7%
FISICI	62,9%	62,2%
% INVALIDITÀ <= 79	74,5%	72,4%
% INVALIDITÀ > 79	25,5%	27,5%
TOTALE ISCRITTI	1525	1707

Il *trend* complessivo è di crescita degli iscritti (+15%), praticamente in tutti gli ambiti territoriali definiti ex l. 328 del 2000. I lavoratori potenzialmente in maggiore difficoltà ancora una volta sono i più fragili, ovvero i disabili psichici e quelli con invalidità superiore al 79%.

Entrando nello specifico dello strumento di convenzionamento dell'art.14, si è svolta un'indagine grazie alla collaborazione della Provincia e delle cooperative sociali che hanno fornito i dati essenziali (poi aggregati, per un periodo compreso fra il giugno 2009 ed il 15/04/2011 permettendo quindi un confronto temporale pressoché omogeneo con i dati di cui sopra).

Le considerazioni sintetiche, emerse dai *focus-group* e sostanziate dalle cifre, si possono riassumere nel modo seguente (per dettagli, vd. l'allegato 1):

1. le aziende e le cooperative sociali conoscono ed applicano lo strumento con soddisfazione (tutte le commesse sono state rinnovate per 1 o più anni, salvo le chiusure aziendali).

Il *trend* è di crescita, anche se vi è stata una stasi dovuta alla crisi economica, ma le associazioni datoriali testimoniano un rinnovato interesse per la flessibilità che esso può offrire nell'adempimento degli obblighi di legge.

L'applicazione ha riguardato prevalentemente le aziende nelle fasce 15-35 dipendenti (probabilmente per la difficoltà ad individuare mansioni adeguate per l'inserimento effettivo) e con più di 50 dipendenti (che evidentemente cercano di utilizzare tutti gli strumenti possibili per l'assolvimento degli obblighi di assunzione). Nel periodo considerato in valore assoluto sono state stipulate 83 convenzioni (in corso al 15/04/2011 erano 53) della durata prevalente di 1 / 2 anni.

Le commesse hanno interessato per una buona parte il settore delle pulizie (58%), seguito dagli assemblaggi (29%) e da altri servizi.

Il fatto che l'oggetto delle commesse ai sensi dell'art. 14 sia prevalentemente il servizio delle pulizie ha due conseguenze importanti: la difficoltà ad impiegare i lavoratori disabili assunti dalla cooperativa direttamente sulla commessa di lavoro generata dalla convenzione art.14 (i compiti richiesti ad un addetto/a alle pulizie non sempre sono compatibili con le abilità e possibilità espresse da un disabile psichico); di conseguenza, la difficoltà a far transitare in azienda il disabile una volta terminata la commessa (al 15/04/2011 nessun passaggio in azienda, anche se questo non è l'obiettivo dichiarato dello strumento).

2. Lo strumento della convezione ex art.14 va ad impattare in maniera assolutamente significativa proprio sulle categorie maggiormente fragili indicate sopra, come si evince dalla tabella

ASSUNZIONI LAVORATORI DISABILI ex art. 14	N.
Contratti in corso al 15/04/11 = disabili assunti	66
Tipologia assunzione in corso: psichico-cognitivo	71%
Tipologia assunzione in corso: > 79% (anche non vedenti)	13,60%
Tipologia assunzione in corso: fra 67-79%	10,60%

Le “categorie” di inserimento ad oggi individuate nella convenzione quadro (si veda in merito il seguente § 4.1) mostrano che lo strumento convenzionale è concepito come risorsa *ad hoc* che sostiene i disabili più fragili in maniera egregia, ma a cui in sintesi – proprio in virtù della quantità e qualità degli inserimenti – deve essere attribuita maggior dignità, valorizzando anche il ruolo delle cooperative sociali che attuano i progetti di inserimento.

4. Possibili emendamenti alla convenzione quadro territoriale

Il criterio metodologico che si assume è quello di proporre alcune modifiche alla convenzione quadro già esistente per la provincia di Bergamo, attraverso interventi minimi che tendano a tradurre in scelte regolatorie le osservazioni emerse dai vari *focus-group*.

In particolare, il principio assunto come guida nel progettare tali interventi è costituito dal principio di sussidiarietà, cui si accompagnano – a mo' di complemento – i criteri della flessibilità e della effettività.

4.1. “Criteri” e “categorie”: l'individuazione della persona disabile da inserire

L'art. 14, co. 2, del d. lgs. n. 276 del 2003, alla lettera b) stabilisce che uno degli oggetti della convenzione quadro è costituito da: «*i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa; l'individuazione dei disabili sarà curata dai servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68 [ossia dai servizi per l'impiego]*».

Ora, l'art. 7 della convenzione elenca una categoria di disabili (*i soggetti con particolari difficoltà di inserimento, quali i disabili con disabilità psichiche o con disabilità superiore al 79%*) ed, in caso di assunzioni successive, altri tipi di disabili individuati in base a requisiti oggettivi ossia: *ultra quarantacinquenni; disoccupati da minimo 24 mesi; con un'invalidità dal 67% al 79%; ritenuti di difficile inserimento su valutazione del comitato tecnico provinciale*.

Si aggiunge poi che l'ufficio collocamento mirato, «*sentite le parti provvederà ad individuare i lavoratori*» da avviare tramite convenzione. Il successivo art. 8 ribadisce che l'ufficio «*fornisce il [nominativo] o i nominativi dei disabili iscritti in possesso delle caratteristiche previste o prende accordi con la cooperativa stessa sui lavoratori da inserire*».

È agevole dunque notare che, a stretto rigore, la convenzione non individua dei criteri ma si limita a stabilire dei requisiti oggettivi quali la difficoltà di inserimento, magari commisurati all'età anagrafica, all'anzianità di iscrizione, al grado di invalidità; e dunque, salvo il parere non vincolante delle parti o la (eventuale, ma di prassi quasi sempre attivata) procedura concordata con la cooperativa, di fatto il datore di lavoro onerato e la stessa cooperativa ospite potrebbero essere esclusi dall'opera di individuazione del lavoratore.

Una diversa scelta (concettuale e dunque) strategica potrebbe essere messa in campo.

La valutazione della persona disabile da inserire in cooperativa dovrebbe tener conto delle sue “effettive capacità lavorative” (accertate medicalmente e professionalmente dallo strumento della relazione conclusiva) e delle sue competenze/autonomie complessive (derivate dalle esperienze professionali ma anche dal contesto sociale di provenienza e riferimento), coerentemente alle attività cui materialmente sarà preposto in cooperativa.

In questo modo si potrebbe valorizzare la dignità del lavoratore (che potrebbe svolgere la mansione per cui viene affidata la commessa di lavoro) ma anche la capacità di valutazione della cooperativa sociale.

Questo tipo di scelta, che appare più complessa della categorizzazione attuale, serve anche a garantire un adeguato sostegno e tutoraggio funzionali al successivo inserimento nel contesto lavorativo; quindi dovrà sicuramente essere svolta in accordo fra la cooperativa sociale e la Provincia, che eserciterà (in base al principio di sussidiarietà) la funzione di controllo, di approvazione e dunque di monitoraggio del progetto di inserimento lavorativo.

Tale procedura valorizza il ruolo del soggetto pubblico che si deve fare garante a monte (nella individuazione dei criteri) ed a valle (nell’applicazione degli stessi e dunque nelle valutazioni di carattere prettamente pubblicistico) sulle «*particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario*», ma che non si deve sostituire alle parti di un rapporto convenzionale; ciò tuttavia nel rispetto, comunque, della previsione di cui all’art. 14, co. 2, lett. c), in cui si afferma che dell’individuazione dei disabili si occupi il servizio preposto.

4.2. Quota percentuale: una proposta per aumentare l’efficacia dello strumento

La quota di persone con disabilità che può essere assunta tramite convenzione è soggetta ai limiti previsti dall’art. 14 della convenzione, la quale a sua volta trova ragione nella lettera g) del comma 2 dell’art. 14 del decreto n. 276. In particolare, l’art. 14 della convenzione limita le assunzioni a: «*non più di 1 disabile se il datore di lavoro committente occupa fino a 50 dipendenti e non più del 20% della quota di riserva se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti*».

● ora, tale specifica sembra non essere totalmente congruente con la tendenza attuale che vede negli inserimenti tramite convenzione art. 14 uno dei principali canali di avviamento al lavoro per le persone disabili.

4. POSSIBILI EMENDAMENTI ALLA CONVENZIONE QUADRO TERRITORIALE

In particolare l'attuale quota percentuale del 20% non favorisce l'applicazione per le medie imprese perché si presta a generare alcuni squilibri, come evidenziato dall'allegato 2 e dalla tabella sottostante.

N° DIPENDENTI IMPRESA	35	50	51	100	250	280	460	1100
N° ASSUNZIONI OBBLIGATORIE espresso dalla QUOTA DI RISERVA	1	2	4 (3,57)	7	17 (17,5)	20 (19,6)	32 (32,2)	77
Rapporto percentuale e numerico: N° ASSUNZIONI IN ART 14 e QUOTA DI RISERVA								
Quota percentuale applicazione art 14: 20%			25% (1/4)	14% (1/7)	18% (3/17)	20% (4/20)	18% (6/32)	19% (15/77)
Quota percentuale applicazione art 14: 30%			25% (1/4)	29% (2/7)	29% (5/17)	33% (6/20)	31% (10/32)	30% (23/77)
Quota percentuale applicazione art 14: 40%			25% (1/4)	43% (3/7)	41% (7/17)	40% (8/20)	41% (13/32)	40% (31/77)
Quota percentuale applicazione art 14: 50%		50% (1/2)	50% (2/4)	43% (3/7)	53% (9/17)	50% (10/20)	50% (16/32)	49% (38/77)
Quota percentuale applicazione art 14: 100%	100% (1/1)							

La tabella è costruita in modo da mostrare il rapporto (espresso in percentuale e numericamente) fra numero di assunzioni obbligatorie (espresso dalla quota di riserva) e numero di assunzioni possibili attraverso l'utilizzo dello strumento convenzionale.

I due dati variabili che hanno permesso di offrire situazioni simulate sono: il numero di dipendenti delle imprese (realistici per il mercato bergamasco) e le quote percentuali di applicazione delle convenzioni ex art.14

Esaminando la situazione attualmente normata, si osserva ad esempio che da un rapporto del 50% per le aziende di 50 dipendenti (1 assunzione su 2 obbligatorie possibile attraverso la convenzione ex art. 14), si passa ad un rapporto del 25% (1 assunzione su 4) per le aziende di 51 dipendenti; la tendenza comunque non varia aumentando il numero di dipendenti, oscillando sempre il rapporto fra il 18-20%.

Per favorire una maggior efficacia dello strumento, in sintesi si propone di introdurre “quote intermedie” che salvaguardino le aziende ed i lavoratori, permettendo loro di avere maggiori opportunità di inserimento.

In particolare, un’ipotesi basata esclusivamente sull’incidenza dei numeri potrebbe essere quella di mantenere una quota di assunzioni in art. 14 del 50% fino a 100 dipendenti, per poi scalare al 40% fino a 250 dipendenti ed infine stabilizzarsi al 30%.

Una tale ipotesi conserverebbe per tutte le aziende (escluse quelle fra 15-35 dipendenti) un rapporto fra numero di assunzioni obbligatorie e numero di assunzioni generate dalla convenzione ex art 14 variabile fra il 30% ed il 50%.

Il soggetto pubblico si porrebbe come garante istituzionale della natura non opportunistica dell’innalzamento della quota percentuale, attraverso un ruolo autorizzatorio e dunque di controllo.

Una possibile traduzione di tale obiettivo in una norma convenzionale potrebbe avere la formulazione seguente: *«Tale limite potrà comunque essere superato, previa autorizzazione dell’ufficio collocamento mirato disabili, in considerazione delle caratteristiche professionali e personali del lavoratore, della durata e della qualità della commessa, della situazione aziendale».*

In ogni caso, nell’ipotesi di confermare la convenzione quadro attuale, trattandosi comunque di soggetti che hanno difficoltà di inserimento, dovrebbe essere specificato che, giusta la formula di cui all’art. 14, co. 3, *«tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupino da 15 a 35 dipendenti».*

4.3. Durata della convenzione

Dalle proposte emerse in sede di *work-group*, quella ritenuta maggiormente soddisfacente per le cooperative sociali, che devono farsi carico anche dei costi (in particolare in termini di “tempo” per la formazione *on the job* e l’inserimento del lavoratore con disabilità nell’organizzazione del lavoro) è di aumentare la durata minima delle convenzioni a 24 mesi.

Tale istanza potrebbe essere avallata dalle aziende – fatta salva la consuetudine attuale a stipulare appalti di 12 mesi comunque rinnovabili – che non ritengono di potersi impegnare per periodi eccessivamente lunghi al conferimento di una commessa di lavoro (le cui esigenze potrebbero venir meno, anche in relazione ad eventuali periodi di crisi economica).

In ogni caso, potrebbe essere sì utile continuare a prevedere una durata minima sia della convenzione sia della singola commessa di lavoro: durata che da una parte non sia eccessivamente onerosa e penalizzante per le imprese e che magari sia calibrata sulla base delle dimensioni aziendali; e che dall'altra consenta alle cooperative, anche in relazione alla tipologia di beni prodotti / servizi erogati, di programmare e gestire il lavoro a più ampio raggio e di inserire la persona disabile per un periodo di tempo non eccessivamente ridotto, in modo da permettergli (si pensi in particolare ai soggetti disabili psichici) di sentirsi parte integrata ed integrante del contesto lavorativo.

A tal fine, potrebbe utilmente definirsi una soglia di durata minima delle convenzioni e delle commesse di lavoro in relazione ad una serie di variabili:

- caratteristiche della disabilità del soggetto da inserire, con riguardo alle eventuali difficoltà di apprendimento (in relazione in particolare ai soggetti affetti da disabilità psichica) ed alla tempistica necessaria ad un proficuo inserimento nel contesto lavorativo;
- dimensioni dell'organizzazione aziendale e capacità di far fronte ad impegni economici anche in caso di crisi o problematiche interne di gestione;
- tipologia di bene prodotto / servizio prestato dalla cooperativa all'impresa, a seconda che sia necessario per l'organizzazione dell'impresa (es. servizi di pulizia dei locali) o sia un costo variabile.

Si potrebbero in tal modo costruire e declinare ipotesi di durata minima che, lungi dall'essere previste esclusivamente in ragione di fornire una tutela all'impresa, tengano maggiormente in conto le esigenze organizzative e di inserimento delle cooperative.

Qualora si decidesse di adottare un siffatto modello, andrebbero individuati in modo chiaro i criteri per la corretta individuazione della durata minima di riferimento, tenuto conto delle indicazioni delle parti coinvolte.

4.4. Valorizzare il costo sociale del lavoratore in cooperativa

La convenzione quadro della Provincia di Bergamo per determinare il numero delle coperture della quota d'obbligo di cui all'art. 3, l. n. 68 del 1999 si affida, ai fini di quanto previsto dall'art. 14, co. 3, d. lgs. n. 276 del 2003, ad un coefficiente di calcolo che viene sviluppato attraverso una formula che comprende alcune variabili (punto 12 convenzione quadro).

Il principio del coefficiente di calcolo (e relativa formula) viene utilizzato anche in altre convenzioni quadro lombarde; esso costituisce una modalità semplice ed immediata per spiegare il rapporto tra la convenzione e la commessa di lavoro (aspetto non di poco conto).

Tuttavia la “formula” attuale non valorizza un concetto fondamentale già citato.

Le cooperative sociali affrontano un costo sociale nell’inserimento del lavoratore con disabilità nel loro contesto produttivo, che sommariamente si può riassumere nelle ore di affiancamento fornite dal tutor/educatore per formarlo *on the job* e favorire il suo inserimento produttivo nell’organizzazione del lavoro.

Tale valore deve essere sottolineato e riconosciuto sia eticamente che economicamente, perché è alla base della buona riuscita dei progetti di inserimento ed in sintesi delle ottime *performances* offerte dallo strumento di convenzionamento in art. 14.

Attualmente il costo sociale dell’inserimento non è necessariamente riconosciuto perché, non essendovi una voce specifica all’interno della “formula” che lo qualifica, è inglobato all’interno di tutti gli altri costi di commessa, e come tale è soggetto alla contrattazione tra le parti.

Per valorizzare economicamente il lavoro di accompagnamento, dai *focus-group* è emersa l’ipotesi di quantificare il valore sociale in misura fissa (in base alle caratteristiche del lavoratore inserito e di relativo affiancamento necessarie per l’inserimento), e quindi di sottolinearlo nella formula scorporandolo dai CP (Costi Produzione).

La formula (dove CS = costo sociale) potrebbe ad esempio così modificarsi:

$$C = \frac{VUC - CP + CS}{CL}$$

Quindi di fatto diventerebbe maggiormente trasparente perché l’unica vera variabile commerciale sarebbe il valore unitario della commessa (VUC), considerando che i costi di produzione sono in genere piuttosto definiti.

Qualora si decidesse di adottare una siffatta ipotesi, andrebbe individuato in modo chiaro il costo sociale, tenendo conto sia delle indicazioni emerse dalle parti coinvolte, sia degli orientamenti regionali nei riconoscimenti economici per lo svolgimento di attività di tutoring/counselling.

5. L'applicazione delle convenzioni agli enti pubblici

Le procedure per le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni in conformità a quanto previsto dal d. lgs. n. 165 del 2001 avvengono tramite concorsi pubblici oppure attraverso avviamento da parte del centro per l'impiego con chiamata numerica (per i profili per i quali è necessario il solo requisito della scuola dell'obbligo).

Per le assunzioni per le quali è richiesta la prova selettiva, fino al 50% dei posti messi a concorso (nei limiti della complessiva quota d'obbligo) sono riservati alle persone disabili iscritte nelle liste speciali.

Nel caso partecipino al concorso persone disabili non disoccupate (quindi non iscritte nelle liste speciali) esse, in quanto non possono usufruire della riserva dei posti messi a concorso, possono essere assunte qualora siano risultate idonee al concorso e qualora vi siano ancora posti scoperti rispetto alla quota d'obbligo.

Tuttavia oggi l'obbligo da parte degli enti pubblici di assumere i disabili è contrastato da più ragioni: il blocco dei concorsi pubblici, il patto di stabilità ed altre ristrettezze.

Una possibile soluzione a tale situazione di stallo potrebbe essere quella di ampliare le possibilità di ricorso allo strumento convenzionale di cui all'art. 14 del d. lgs. n. 276 del 2003, rendendolo più flessibile anche per le amministrazioni pubbliche e provvedendo a soddisfare almeno una parte delle esigenze dell'assunzione obbligatoria delle persone con disabilità.

Gli enti pubblici già "esternalizzano" una parte di lavoro alle cooperative sociali attraverso convenzionamenti o gare dedicate, ma l'affinamento di questo strumento può sicuramente offrire molte più possibilità.

La percentuale numerica può essere stabilita in base al territorio, alla grandezza del singolo comune o al numero di abitanti con disabilità (dati facilmente ricavabili) oppure i criteri possono allinearsi con quelli delle imprese private.

Potrebbe essere interessante per l'ente pubblico il fatto di non dover inserire al proprio interno obbligatoriamente tutte le sue scoperture e che la gravità della disabilità non precluda l'assunzione stessa. Si potrebbe quindi esternalizzare una commessa complessa, come può essere ad esempio "la gestione informatizzata di un archivio o le rilevazioni di carte toponomastiche", fino alla "progettazione di impianti di energia alternativa" e così via (per non parlare delle pulizie, del verde pubblico o della gestione dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti).

Già da tempo le cooperative sociali inseriscono lavoratori (anche di difficile collocazione) in collaborazione con le pubbliche amministrazioni.

Ora riteniamo sia il tempo di dare un ulteriore impulso a queste collaborazioni, in particolare per alcune grandi aziende pubbliche (quali ad esempio le aziende ospedaliere), per le quali la complessità e la delicatezza del lavoro rende difficoltoso realizzare inserimenti lavorativi direttamente gestiti dall'azienda.

Consentire il ricorso alle convenzioni previste dall'art. 14 del d. lgs. n. 276 del 2003 sarebbe un modo per garantire occasioni di lavoro a persone con disabilità che difficilmente verrebbero inserite in questi contesti; invece nelle cooperative sociali, poiché il lavoro viene svolto in ambienti predisposti all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità con tutte le cure e la formazione appropriate, si potrebbero migliorare i margini di buona riuscita dei percorsi di inserimento, incrementare l'occupazione di persone con disabilità anche grave, aumentare l'indice di adempimento agli obblighi della l. n. 68 del 1999 tra le aziende e gli enti pubblici.

Uno dei percorsi possibili per favorire il raggiungimento di tali obiettivi potrebbe essere l'attuazione di una sperimentazione che, proprio a partire dalle aziende ospedaliere della provincia di Bergamo, provi a delineare uno strumento innovativo.

L'individuazione delle aziende ospedaliere come ambito privilegiato di sperimentazione nasce dalla valutazione che proprio recentemente la regione Lombardia (con l'adozione del decreto n. 6459/2011 della D.G. Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione contenente "Indirizzi in materia di affidamenti alle cooperative sociali") impegna le aziende ospedaliere e sanitarie al ricorso a forme di collaborazione con le cooperative sociali per l'affidamento di servizi ed in particolare per l'affidamento di servizi dai quali possano derivare inserimenti lavorativi.

Lo stesso decreto indica gli elementi essenziali utili ad istruire in maniera corretta e completa il capitolato ed il disciplinare di gara per gli affidamenti alle cooperative sociali di tipo B e propone uno schema di convenzione tra ente pubblico e cooperativa sociale ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381.

Ora, rilevato che frequentemente le aziende ospedaliere faticano ad ottemperare agli obblighi di assunzione della legge n. 68, la proposta è quella di consentire la sperimentazione di un percorso che consenta all'azienda di affidare una commessa di lavoro mediante le procedure di cui all'articolo 5 della l. n. 381 del 1991 e seguendo le indicazioni del decreto n. 6459/2011 della DG Industria della regione Lombardia.

Nell'avviare la procedura di affidamento l'azienda ospedaliera o sanitaria dovrebbe indicare che la commessa di lavoro oggetto della convenzione dovrà prevedere l'assunzione di persone con disabilità, secondo le modalità previste dalla convenzione quadro per l'attuazione dell'articolo 14 del d. lgs. n. 276 del 2003. Nell'adozione di questo procedimento sperimentale che prende spunto dai due diversi percorsi di promozione degli inserimenti lavorativi, la Provincia dovrebbe conteggiare le persone disabili (che si troverebbero ad essere assunte dalla cooperativa aggiudicataria del servizio) come valide ai fini della copertura dei posti destinati all'assunzione ai sensi della l. n. 68 del 1999 per l'azienda ospedaliera che ha realizzato la convenzione.

Volendo esprimere in maniera sintetica il percorso sperimentale che si propone, si rinvia alla sequenza schematica che segue:

1. *L'azienda pubblica e la Provincia di Bergamo (assessorato formazione, istruzione e lavoro – ufficio per il collocamento mirato) sottoscrivono un protocollo operativo sperimentale per individuare un numero di posti soggetti all'obbligo che si possono coprire mediante affidamento di una commessa di lavoro ad una cooperativa sociale di inserimento lavorativo.*
2. *L'azienda pubblica emana un avviso pubblico di selezione di imprese cooperative sociali di tipo B per la realizzazione di un servizio (pulizie, manutenzioni, inserimento dati, archiviazione ottica, ecc.) mediante la sottoscrizione di una convenzione ai sensi dell'art. 5, l. n. 381 del 1991, indicando che le cooperative aggiudicatarie del servizio/lavoro in convenzione dovranno assumere persone con disabilità iscritte agli elenchi dell'ufficio per il collocamento mirato della Provincia di Bergamo, individuate da quest'ultimo sulla scorta dei requisiti previsti per il ricorso alle assunzioni in convenzione ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 276 del 2003. L'importo della commessa affidata in convenzione dovrà essere congruente al meccanismo di calcolo per l'individuazione del rapporto tra valore della commessa e numero di coperture di posti assoggettati all'obbligo della legge n. 68 del 1999.*
3. *Si effettua la selezione delle offerte individuando una o più cooperative che rispondano ai requisiti richiesti e si procede applicando quanto previsto dalla normativa vigente e dal decreto n. 6459/2011 "Indirizzi in materia di affidamenti alle cooperative sociali", della D.G. Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione della Regione Lombardia.*

4. *A questo punto, individuate le cooperative sociali e le commesse, scattano i riferimenti della convenzione ai sensi dell'art. 14, d. lgs. n. 276, con il relativo computo delle quote di copertura dell'obbligo per l'amministrazione pubblica che ha realizzato il percorso.*

Si tratta di una strada nuova e inesplorata; per tale ragione essa potrebbe essere testata mediante forme di sperimentazione ed inizialmente limitata a pochi casi; nel tempo, è altamente probabile che la sua applicazione potrebbe ampliare l'offerta lavorativa (in contesti adeguati) per persone con disabilità anche grave, che in particolare in questo momento economico sempre più difficilmente trovano sbocchi lavorativi nelle aziende del mercato privato.

Al tempo stesso, questa sperimentazione consentirebbe anche agli enti pubblici di contribuire a raggiungere l'obiettivo dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità attraverso meccanismi più flessibili. Il tempo saprà dimostrare se tali percorsi saranno quelli più appropriati.

6. Distacco temporaneo e “strumenti circolari” per stabilizzare l’inserimento lavorativo

A volte le imprese incontrano delle difficoltà nella gestione dei rapporti di lavoro “ordinari” con le persone disabili, ed anzi tali difficoltà sono una delle ragioni per le quali talvolta alcuni datori di lavoro preferiscono corrispondere le sanzioni previste in caso di mancata ottemperanza all’obbligo di assunzione.

È dunque emersa in sede di *work group* la possibilità di concepire l’articolo 14 in una veste “innovativa”, che possa eventualmente consentire ad un datore di lavoro che abbia assunto un lavoratore disabile e che si trovi a dover gestire una situazione di difficoltà o di crisi difficilmente fronteggiabile in azienda, di poterlo “distaccare” per un periodo temporaneo presso una cooperativa sociale. Una simile ipotesi potrebbe consentire di gestire uno dei punti di maggiore criticità dell’inserimento dei disabili psichici, ovvero la presenza di possibili “ricadute psicologiche” e scompensi, pur (e forse a maggior ragione) all’interno di rapporti di lavoro già instaurati, che possano temporaneamente renderli inabili alle prestazioni lavorative.

Attualmente l’unico strumento che l’ordinamento conosce è quello della sospensione del rapporto per malattia del soggetto per il termine (di comparto) fissato dalla contrattazione collettiva, decorso il quale il datore può procedere al recesso dal rapporto. Ma tale soluzione, ossia la mera sospensione degli obblighi delle parti, non vale a “recuperare” il lavoratore che in tali casi avrebbe bisogno di un nuovo periodo di “accompagnamento e di orientamento” per poter essere nuovamente inserito in azienda.

Ora, a tale esigenza si può rispondere solo mediante soluzioni innovative, che senza stravolgere o forzare gli istituti esistenti possano rispondere alle esigenze sottese alla particolarità del rapporto.

Si potrebbe ipotizzare ad esempio una sospensione del rapporto lavorativo: o con distacco temporaneo della persona con disabilità presso la cooperativa sociale cui l’azienda affidi una commessa “spot”, ossia anche di breve durata e svincolata dai limiti delle convenzioni; o con tirocinio formativo presso la cooperativa.

Si tratterebbe di un’applicazione dell’articolo 14 che potrebbe definirsi “di mantenimento”, con cui la cooperativa sociale, luogo “più vicino” alle esigenze della persona con disabilità, potrebbe non soltanto aiutarlo a superare le difficoltà attraverso un ambiente più accogliente e protetto, ma farsi carico della sua riqualificazione professionale, “restituendolo” al termine del distacco all’azienda.

Entrambe le ipotesi costituiscono novazioni oggettive del rapporto, che potrebbero essere utilmente disciplinate dalla convenzione quadro territoriale.

La convenzione quadro dovrebbe inoltre consentire l’affidamento di una commessa, di durata anche minima, al di fuori dei limiti e delle condizioni posti per gli

altri inserimenti; al limite si potrebbe immaginare che l’affidamento temporaneo alla cooperativa possa realizzarsi anche al di fuori da una qualunque commessa da parte del datore.

Dal punto di vista strettamente giuridico, sia l’istituto del distacco sia quello del tirocinio formativo sono alvei entro i quali correttamente inquadrare la vicenda. In effetti si ricorda che proprio il ministero del lavoro, con risposta ad istanza di interpello n. 7 del 2 aprile 2010, ha confermato la legittimità di tirocini per i quali «*la funzione di formazione ed orientamento*» si combini «*con le finalità di riabilitazione terapeutica e di reinserimento sociale*»; peraltro, dato che lo svolgimento di un tirocinio non costituisce rapporto di lavoro (vd. art. 18, l. n. 196 del 1997 e art. 1, co. 2, d.m. n. 142 del 1998), tale vicenda non è destinata ad assumere rilevanza per la sospensione del rapporto di lavoro e l’erogazione dell’indennità di malattia erogata dall’INPS. Vale la pena ricordare in questa sede che la recente normativa sui tirocini (introdotta dall’art. 11 del d.l. 138 del 2011) conferma, come chiaramente fa intendere la circolare del Ministero del lavoro, la possibilità di effettuare “tirocini di reinserimento/inserimento al lavoro” promossi a favore di disoccupati e inoccupati ed in particolare ribadisce che per le persone con disabilità rimane in vigore quanto disposto in materia di tirocini dall’art. 11 comma 2 della legge n. 68 del 1999.

Il principale problema cui simili ipotesi potrebbero dar luogo sarebbe inerenti ai costi. L’azienda non avrebbe alcun ritorno in termini economici, anzi sopporterebbe comunque il costo di un dipendente (o, più esattamente, la quota di integrazione dell’indennità di malattia che gli viene messa a carico dalla contrattazione collettiva) temporaneamente non impiegato in alcuna attività lavorativa. In realtà, nel medio periodo tale opzione consentirebbe al datore di “ritrovarsi” nuovamente disponibile un lavoratore che altrimenti potrebbe tornare in azienda solo dopo un periodo molto lungo.

La cooperativa ospite invece è evidentemente il soggetto su cui gravano i “costi” di tale operazione, non fosse altro per il personale con funzione di tutoraggio che deve essere assegnato al disabile.

Di tale costo potrebbe farsi carico la Regione all’interno del contesto della l.r. n. 13 del 2003 e quindi più esattamente la Provincia di Bergamo, inserendo tale azione all’interno del Piano provinciale disabili con l’apposito dispositivo dotale “Dote sostegno”.

Appare opportuno pertanto proseguire in sede di *work group* alla verifica dell’utilità e della fattibilità di simili ipotesi per aziende e cooperative, nonché della disponibilità della Provincia a farsi carico di (parte) dei costi per la formazione e la riqualificazione dei disabili in cooperativa.

7. Altre proposte e strumenti di convenzionamento per favorire la transività del lavoratore disabile dalla cooperativa sociale all'azienda

Nella analisi sull'applicazione dello strumento (§ 3.2), abbiamo constatato che ad oggi nessuna delle persone disabili assunte in cooperativa sociale a seguito dell'attivazione di una commessa *ex art. 14* al termine della commessa stessa è poi transitata in azienda.

Questo anche (ma non necessariamente) svolgendo una mansione direttamente collegata al lavoro esternalizzato, quindi in teoria riassorbibile in azienda (ad esempio gli assemblaggi od alcuni servizi).

Pur ribadendo che lo scopo della convenzione prevista dall'art. 14 non è quello di favorire questa transizione, è pur vero che le cooperative sociali si pongono nella *mission* il fine di favorire il passaggio dei lavoratori svantaggiati (quelli che hanno sviluppato le sufficienti competenze) verso aziende e imprese ordinarie.

Questo sia per permettere loro di sperimentarsi in altri contesti lavorativi che rispondono a logiche e metodi organizzativi diversi, sia per consentire alle cooperative stesse di offrire postazioni di lavoro e valutazione per altre persone disabili, e quindi *“perseguire l'interesse generale della comunità”*.

Come conciliare quindi l'applicazione degli strumenti di convenzionamento con la valorizzazione delle abilità e competenze dei lavoratori disabili?

Un'opportunità potrebbe essere quella di siglare una convenzione quadro per poter applicare anche in provincia di Bergamo l'art 12bis (introdotto dalla l. n. 247 del 2007).

La sostanziale differenza con l'art. 14 è nella durata della commessa (almeno di 3 anni e rinnovabile una sola volta per un periodo non inferiore a 2 anni), al termine della quale l'eventuale assunzione da parte del committente del disabile inserito tramite convenzione (previa valutazione degli uffici competenti), deve essere a tempo indeterminato.

Quindi, ed in sostanza, c'è maggior periodo di tempo per formare la persona (da parte della cooperativa) e per valutare (da parte del committente) una possibile assunzione.

La convenzione art. 12bis non andrebbe a sostituire ma ad integrare gli attuali altri strumenti di convenzionamento che prevedono l'esternalizzazione di lavoro (art 14, d. lgs. n. 276 del 2003 e art. 12, l. n. 68 del 1999), lasciando facoltà di proposta / valutazione / accettazione alle parti coinvolte (datore di lavoro committente, cooperativa sociale, ufficio collocamento mirato), tenendo fermo come

principio quello della centralità della persona e della valorizzazione delle sue abilità e competenze.

Prendendo spunto inoltre dal “Libro Verde della cooperazione sociale per l’inserimento lavorativo”, promosso da Federsolidarietà Confcooperative nel 2010, si potrebbe proporre al legislatore di permettere ai lavoratori disabili occupati in cooperative sociali (in seguito alla stipula di convenzioni di inserimento che prevedono commesse di lavoro) di mantenere la loro anzianità di iscrizione al collocamento mirato.

Questa modifica legislativa evidenzerebbe ulteriormente il concetto che il periodo in cooperativa [sarebbe] *“formativo dei requisiti sociali e professionali necessari per un completo reinserimento nel mercato del lavoro”*.

Inoltre favorirebbe, grazie alle possibilità e alle tutele offerte dalla l. n. 68 del 1999, maggiori possibilità per i lavoratori disabili formati di poter transitare ed essere assunti dalle aziende profit.

8. La diffusione dello strumento

Gli attuali strumenti messi in campo mostrano l'inefficacia delle norme per l'inserimento dei disabili. Come insegna il prof. Dell'Olio, *“la mera esistenza di una norma giuridica non è ancora elemento sufficiente perché il dato reale si adegui ad essa”*; la positività della norma, intesa come tasso di osservanza ad essa, non è detto che sia assicurata dalla previsione di sanzioni.

Altre azioni possono essere applicate per rendere più efficace lo strumento; ad esempio dal *focus group* organizzato con le associazioni datoriali è emersa la necessità di sostenere e rilanciare alcuni strumenti di marketing e promozionali:

- promozione di un opuscolo, di facile consultazione e comprensione, i cui contenuti dovrebbero essere condivisi con la Provincia;
- prosecuzione dell'esperienza positiva dei *work-shop* locali e di convegni rivolti alle associate;
- previsione di un *link* specifico sul sito Provincia, in cui inserire anche l'elenco delle cooperative B;
- individuazione di un consulente specifico sull'art. 14, che lavori a livello territoriale o provinciale e sia espressione della Provincia e/o della rete degli attori locali svolgendo una funzione di mediazione – insieme alle associazioni datoriali – fra le imprese coinvolte, mettendo in contatto azienda profit e cooperativa.

Inoltre, traducendo un'indicazione di metodo emersa dal focus-group con le associazioni dei familiari e sindacali e contemporaneamente ribadendo uno dei principi cardine di questa ricerca, ovvero quello della sussidiarietà, si potrebbe ipotizzare la creazione di una sorta di “tavolo permanente di lavoro” sugli strumenti di convenzionamento.

Il luogo designato potrebbe essere il “Sottocomitato Categorie Protette” già convocato dalla Provincia di Bergamo, da essa governato ed a cui partecipano gli *stakeholders* territoriali, che potrebbe qualificarsi ulteriormente assumendosi alcuni degli oggetti di lavoro concreti e tecnici suggeriti da questa ricerca: diffusione delle prassi di responsabilità sociale; studio delle ipotesi per rendere la convenzione *ex art. 14* uno strumento circolare di mantenimento del posto di lavoro; valorizzazione anche quantitativa del costo sociale sostenuto dalle cooperative; valutazione di alcune singole questioni quali la possibilità ad esempio di applicare flessibilmente lo strumento *ex art. 14* in deroga alla convenzione quadro, verificando la situazione di ottemperanza delle singole aziende.

Allegati

All. 1: “Analisi quantitativa delle convenzioni ex art 14 applicate in Provincia di Bergamo dal giugno 2009 all’aprile 2011”

AZIENDE	
N° AZIENDE INTERESSATE (totale)	53
di cui 15-35	21
di cui 36-50	5
di cui > 50	27
DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA per Cpl	
Albino	7
Bergamo	14
Clusone	2
Grumello	2
Ponte San Pietro	8
Romano di Lombardia	2
Trescore	2
Treviglio	7
Zogno	7
fuori Provincia	2
CONVENZIONI	
N° CONVENZIONI STIPULATE (valore assoluto)	83
IN CORSO (al 15/04/2011)	53
di cui N° CONVENZIONI in fase di rinnovo	11
N° CONVENZIONI NON RINNOVATE	4
DURATA MEDIA CONVENZIONI	1,44
1 anno	56
2 anni	20
3 anni	5
dai 4 ai 5 anni	2
N° MEDIO COMPUTI/ASSUNZIONI GENERATE	1,20
VALORE □ medio COMMESSA	□ 22.865,00
TIPOLOGIA COMMESSA	
1. servizi pulizia	48
2. assemblaggi vari	24
3. manutenzione verde	5
4. servizi lavanderia	2
5. altro	4
COOPERATIVE SOCIALI B INTERESSATE	17
LAVORATORI CON DISABILITÀ ASSUNTI	
N° CONTRATTI IN CORSO (al 15/04/11)	66
di cui N° CONTRATTI in fase di rinnovo	14
TIPOLOGIA ASSUNZIONE	
1. psichico cognitivo	47
2. > 79%	9
3. difficile collocabilità	1
4. 67-79%	7
5. > 45 anni	2
6. disoccupato > 24 mesi	0

DATI DAL 30/06/2009 AL 15/04/2011

All. 2: “Elenco delle cooperative sociali di tipo B aderenti all’Unione Provinciale delle Cooperative di Bergamo”

AMANDLA COOPERATIVA SOCIALE DI SOLIDARIETA'	Bergamo
ARETE' COOPERATIVA SOCIALE	Torre Boldone
BERAKAH SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Pagazzano
BERGAMO LAVORO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Bergamo
C.S.B. SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE A R.L.	Alzano Lombardo
CALIMERO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Albino
CONTATTO COOPERATIVA SOCIALE ONLUS	Serina
COOPERATIVA DELLA COMUNITA' SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Stezzano
COOPERATIVA DI SOLIDARIETA L'ANCORA - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Cortenuova
COOPERATIVA IMPRESA SOCIALE RUAH - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Bergamo
COOPERATIVA SOCIALE CANTIERE VERDE	Cene
COOPERATIVA SOCIALE PADRE DANIELE BADIALI - ONLUS	Cisano Bergamasco
DIV.A. SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Grassobbio
ECOSVILUPPO SOC. COOP. SOCIALE O.N.L.U.S.	Stezzano
ICOOP SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Bergamo
IL BARONE ROSSO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	San Giovanni Bianco
IL FAGGIO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Alzano Lombardo
IL GABBIANO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Treviglio
IL PICCOLO SENTIERO - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - O.N.L.U.S.	Lovere
IL POZZO - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE- ONLUS	Mapello
IL SEGNO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Ponte San Pietro
IL SUSINO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Caravaggio
IMPRESA SOCIALE BERGAMASCA - ISB - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE A RESPONSABILITA LIMITATA	Torre Boldone
IN BOTTEGA - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Grumello del Monte
INSIEME COOPERATIVA SOCIALE A RESPONSABILITA LIMITATA	Treviglio
KOINE' COOPERATIVA SOCIALE A R. L.	Alme'
L' ULIVO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Treviglio
LA GOCCIA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Clusone
LA MAGNOLIA - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Gorle
LA MINIERA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE A RESPONSABILITA LIMITATA	Mornico al Serio
LA RANICA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Ranica
LA RINGHIERA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Albino
LA SFIDA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Bergamo
LA SOLIDARIETA' COOPERATIVA SOCIALE A R.L.	Dalmine
L'ALBERO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE O.N.L.U.S.	Almenno San Salvatore
LE API COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Bariano
LOTTOVOLANTE SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Albino
LUMACA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Almenno San Salvatore
MONDO VERDE SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Bergamo
NUOVO QUADRIFOGLIO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Calcio
ORIZZONTE NUOVO - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Brusaporto
SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE LE CINQUE PERTICHE - O.N.L.U.S.	Fara Olivana con Sola
SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE S. CASSIANO - ONLUS	Trescore Balneario
TERRA PROMESSA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Fontanella
TOTEM SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS	Albino
VERDE COOPERATIVA SOCIALE	Vilminore di Scalve

PROGETTO E COORDINAMENTO

Giuseppe Guerini

SEGRETARIO GENERALE CONFCOOPERATIVE BERGAMO

Veronica Casanova

CONSORZIO MESTIERI - SPORTELLO LAVORO CONFCOOPERATIVE BERGAMO

RESPONSABILE SCIENTIFICO

Vincenzo Putrignano

AVVOCATO DEL FORO DI BERGAMO - COLLABORATORE ADAPT

Rossana Lonerò

DOTTORANDA DI RICERCA PRESSO UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

www.bergamo.confcooperative.it

www.adapt.it