



**Documento U.N.C.I.**

***Unione Nazionale Cooperative Italiane***

**Proposte e osservazioni sul  
Libro Verde “*la vita buona nella società attiva*”**

## INDICE

Premessa .....	3
Incentivazione economica VS deregolazione: <i>l'esempio virtuoso della cooperazione</i> 6	
Relazioni Industriali ( <i>rinvio ad allegato tecnico</i> ).....	13
Occupabilità: <i>il ruolo delle cooperative in un mercato del lavoro inclusivo e flessibile</i> .....	15
Ammortizzatori Sociali: <i>il ruolo della Bilateralità</i> .....	24
Servizi per l'impiego .....	30
Formazione .....	34
I servizi all'infanzia e l'integrazione socio-sanitaria: <i>il welfare di prossimità delle cooperative sociali</i> .....	40

## Premessa

Il presente elaborato rappresenta il contributo che l'Unione Nazionale Cooperative Italiane vuole offrire al dibattito sulla costruzione di un nuovo welfare italiano.

Partendo dal presupposto fondante l'Unione Nazionale delle Cooperative Italiane, ovvero, la promozione, l'orientamento, il sostegno, la rappresentanza, la revisione e l'erogazione di servizi per lo sviluppo delle imprese cooperative associate, al fine di potenziare l'occupazione, in particolare autogestita (co-imprenditori), lo sviluppo e la diffusione del movimento cooperativo, come sistema di economia sociale imperniato sull'economia cooperativa, è significativo osservare e riflettere sugli immediati risvolti pratici di una tale impostazione.

Infatti, il piano immediatamente tangibile vede quale interfaccia la creazione di possibilità territoriali e di valorizzazione dello stesso tessuto al fine non solo di favorire la crescita della rete cooperativa quale sistema di impresa, ma soprattutto le possibilità concrete di autodeterminazione dell'individuo che, in un ottica di lavoro di gruppo, diviene componente fondamentale per il raggiungimento dello scopo mutualistico.

È legittimo ricordare che, la domanda sociale inesaudita trova nel sistema cooperativo (**creando lavoro dal lavoro**), per altro sempre attento alle sfide e al cambiamento che ogni periodo storico determina a livello socio-politico-economico, le possibilità di risposta esercitando una forte ed incisiva azione di mutualità sia interna che esterna oltre ad una forma di superamento di quella che viene definita "antitesi tra mutualità e sviluppo".

In quest'ultimo periodo si sta consumando una delle peggiori crisi, se non la peggiore, del sistema finanziario a livello mondiale. Nonostante gli sforzi compiuti dal Governo Americano e dalle iniziative prese in sede europea, la sfiducia sui mercati di tutti i più importanti Stati appare profonda ed, al momento attuale, non risolvibile in tempi brevi.

Senza voler approfondire le cause che hanno portato all'attuale contingenza e che, comunque, l'UNCI aveva sottolineato anche per il tramite di Documenti ufficiali, appare sempre più evidente la crisi del modello neocapitalistico, incapace non solo di rappresentare una risposta efficace ai problemi mondiali, ma esso stesso causa dell'attuale situazione.

Dagli ultimi dati presentati dal CNEL e dall'ISTAT nel I Rapporto sull'Economia Sociale, emerge come *"Le organizzazioni del Terzo settore pur svolgendo attività prevalentemente*

*orientate all'interesse sociale, di fatto concorrono in maniera significativa alla produzione di "beni e servizi" (come ad esempio lo sviluppo di servizi di comunità, il recupero dall'esclusione e dall'emarginazione sociale, il sostegno alle relazioni comunitarie, la valorizzazione di beni culturali e ambientali), partecipando all'attuazione del principio di sussidiarietà introdotto nella Carta Costituzionale con la riforma del Titolo V".*

Quello cooperativo è un progetto di economia sociale incardinato principalmente su tre priorità: piena occupazione, nuovo welfare e compiuta realizzazione della condizione di cittadinanza, talmente ampio da divenire una visione alternativa non solo del fare impresa ma anche di considerazione della società nel suo complesso, grazie ad una nuova cultura dell'economia orientata alla libera aggregazione dei singoli sulla base della solidarietà e dell'autogoverno. Proprio per sua natura l'impresa cooperativa indica una strada fondamentale per la società italiana ed europea: mettersi insieme per perseguire degli obiettivi che ciascuno da solo non potrebbe raggiungere, caratteristica questa che rende la cooperazione patrimonio utile da salvaguardare e da sviluppare nell'interesse della società, come con immensa lungimiranza riconobbero in nostri padri costituenti.

Non si può che apprezzare il metodo intrapreso dal Ministero, in particolare l'idea di una consultazione pubblica su una bozza programmatica, per poi pervenire a proposte più dettagliate, metodologia capace di stimolare una riflessione culturale finalmente più ampia ed approfondita e mai come in questo periodo necessaria.

*"La crisi del modello sociale italiano è, prima di ogni altra cosa, una crisi culturale e di valori" (pag. 10); "(...) nella economia della informazione e della conoscenza, i paradigmi dello sviluppo sociale tendono a convergere nella valorizzazione della persona" (pag. 10); "(...) venga posta al centro del sistema la persona con i suoi diritti e le sue potenzialità, ma anche con le sue responsabilità" (ancora pag. 10). Queste sono solo alcune delle espressioni contenute nel Libro Verde che rappresentano pienamente la visione dell'economia, ed in generale della società, derivante dalla cooperazione. Una prospettiva che in un periodo di crisi del sistema neocapitalistico e finanziario deve essere messa al centro del dibattito in corso in quanto capace di dare linfa alla costruzione del "Modello Sociale Europeo".*



Al fine di evitare uno sterile esercizio di retorica, si cercherà di presentare gli spunti concreti che il movimento cooperativo può offrire per la costruzione di un'economia sociale di mercato, ed a tal fine verranno presentate vere e proprie proposte di immediato recepimento legislativo che possono contribuire a tale scopo. L'attenzione è stata posta più sulle tematiche giuslavoristiche e economico-sociali, tralasciando le pur interessanti riflessioni che il Libro Verde presenta sulle politiche sanitarie.

## Incentivazione economica VS deregolazione: *l'esempio virtuoso della cooperazione*

*“Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, soprattutto dei gruppi più svantaggiati, è ancora plausibile sviluppare una onerosa politica di pura incentivazione economica che non tiene conto dei penetranti disincentivi normativi e burocratici che tanto incidono sulla vitalità di un mercato del lavoro che, oramai, è diventato adulto e che non tollera più una visione repressiva incentrata sulla patologia come regola? Per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e deregolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro?”* (domanda 1 pag. 9)

In riferimento alla legge 30, a proposito della soppressione di tutte le norme obsolete proprie di un sistema di produzione ed un'organizzazione del lavoro superato e finalizzato ad impedire l'uso improprio e irregolare della manodopera, Marco Biagi affermò testualmente che *“...rendere trasparente il mercato del lavoro non vuole affatto dire deregolamentare. Significa piuttosto creare regole semplici ed effettivamente esigibili...”*

Le politiche incentivanti favoriscono la cosiddetta “buona occupazione”, cioè quell'occupazione che nel lungo periodo punta a garantire posti di lavoro stabili, produttività, crescita e nuova occupazione. L'aspetto negativo del sistema incentivante, tuttavia, è rappresentato dagli alti costi in termini di indebitamento pubblico (che s'impennano soprattutto quando gli incentivi non sono accompagnati da un loro corretto utilizzo).

### **La posizione dell'UNCI è:**

- Positiva verso l'incentivazione controllata. Un sistema incentivante che si svolge correttamente è garanzia di “buona occupazione”, di sviluppo di carriere all'interno dello stesso contesto organizzativo, di crescita nel sistema delle competenze, ma soprattutto di identificazione nei valori e nella mission aziendale. Si consideri che nel settore della cooperazione lo sviluppo e la condivisione nel tempo dei principi cooperativi tra i soci-lavoratori è fondamentale più che in ogni altra espressione di attività economica e in cui un alto tasso di turn over inficerebbe il raggiungimento degli obiettivi aziendali.

- Positiva verso una deregolamentazione moderata dei rapporti di lavoro, che tenga conto anche delle esigenze dei lavoratori che nelle imprese cooperative sono contemporaneamente percettori e produttori di reddito (in quanto co-imprenditori).

D'altro canto, nell'incremento alla produttività del lavoro gioca un ruolo fondamentale lo sviluppo delle competenze presenti sul campo, che diventa gestibile in presenza di una deregolamentazione moderata, garantendo un certo grado di stabilità del posto di lavoro e un grado moderato nei tassi di turn-over poiché non esiste azienda che possa guadagnare, né a livello di produttività né a livello di rafforzamento della cultura aziendale, da un continuo ricambio di personale. L'UNCI auspica che un ruolo importante nella deregulation sia affidato alla contrattazione collettiva nazionale e, in particolare, a quella di secondo livello.

## **1. Il sistema incentivante produce occupazione: il caso delle cooperative sociali**

*“Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, soprattutto dei gruppi più svantaggiati...”* (domanda 1 pag. 9): non è un caso che il Libro Verde abbia messo l'accento sul fenomeno del reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati. Le cooperative sociali, riproducendo una componente significativa dell'offerta di servizi sociali, hanno costituito e costituiscono il rimedio alle carenze del Welfare State.

Ne consegue, pertanto che, oltre allo scopo precipuo del perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini (art. 1 L. 381/1991), le stesse inglobano e superano lo scopo mutualistico proprio perché i vantaggi derivanti dalla loro specifica modalità di fare impresa si estendono oltre la compagine sociale riguardando l'intera collettività (esternalità positive). L'assolvimento di azioni positive finalizzate al raggiungimento del bene comune non è, pertanto, in antitesi con la realizzazione di forme imprenditoriali che, nella fattispecie si estrinsecano mediante la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi (coop sociali di tipo A) nonché con lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (coop sociali di tipo B).

**Per l'Uncoi, l'impegno attivo verso le cooperative sociali, che rappresentano, non a caso, un folto gruppo all'interno della propria compagine sociale, è soprattutto la risposta all'imperativo morale di democraticità e solidarietà che una società civile deve sempre avere come bussola dinanzi al compimento di scelte imprenditoriali.**

In riferimento a questo, La Nostra Associazione ha predisposto una bozza di Convenzione Quadro che ciascuna Federazione Territoriale dell'Unione può presentare alla Regione per la relativa approvazione, in modo da rendere operative le possibilità offerte **dall'art. 14 del D.Lgs 276/2003**. Quest'ultimo ha costituito un istituto sicuramente non utilizzato nel pieno delle sue potenzialità, probabilmente anche a causa di una sub-cultura esistente nei confronti dell'integrazione lavorativa delle persone diversamente abili oltre ad una certa resistenza da parte delle imprese lucrative a sviluppare accordi con le Associazioni Rappresentative del Movimento Cooperativo per dare attuazione a tali opportunità, ovvero, il conferimento di commesse di lavoro al fine di garantire l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per lo sviluppo e l'implementazione delle Cooperative Sociali di tipo B.

**L'UNCI plaude al reinserimento nell'ambito della Manovra d'estate del suddetto art. 14**, precedentemente abrogato dalla legge 247/2007, poiché trattasi di uno strumento che si inserisce in un progetto pienamente in linea con la riforma del mercato del lavoro, sia per lo sviluppo del tema del raccordo pubblico-privato come strumento fondamentale per rendere efficiente il mercato del lavoro italiano anche con riguardo ai lavoratori svantaggiati, sia per il metodo di concertazione sociale e territoriale che subordina la possibilità di applicare la norma ad una serie di convenzioni che comprendono il livello regionale, locale e aziendale.

Si sperimenta quindi un meccanismo d'inclusione delle persone svantaggiate e disabili tramite piani individuali attuativi delle convenzioni quadro, in attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili (art. 27, "Lavoro e occupazione") e in una logica di *workfare*, attraverso reti territoriali integrate. Al pericolo di "segregazione lavorativa" dei soggetti svantaggiati in attività di bassa qualità l'UNCI risponde che anzi le cooperative sociali di tipo b) hanno, a partire dalla propria *mission* e nella conseguente esperienza dei propri operatori, gli strumenti per consentire un inserimento lavorativo effettivo e pienamente rispettoso delle

esigenze non solo lavorative del disabile. Si consideri, fra l'altro, che nell'ultimo Rapporto ILO del 21 maggio 2008 (International Labour Office) *"The right to decent work of persons with disabilities"*, pubblicato in occasione della Giornata internazionale delle persone disabili, è emerso che circa 650 milioni di persone - ovvero una su dieci nel mondo - ha una disabilità e, di queste, circa 470 milioni sono in età lavorativa.

Il rapporto Ilo cita alcuni studi della Banca Mondiale, secondo cui l'emarginazione dei disabili dal mercato del lavoro causa all'economia globale una perdita annua del Pil valutata fra circa 1.370 e 1.940 miliardi di dollari, nonché ricorda che, oltre alle misure anti-discriminazione dei governi, anche i datori di lavoro e i sindacati svolgono un ruolo importante nel gestire le politiche per le persone disabili sul posto di lavoro.

Non è di second'ordine ricordare che le cooperative sociali, come tutte le imprese, necessitano del mantenimento dei requisiti riguardanti la competitività in generale. **Per tutti questi motivi e per il fatto che il sistema economico incentivante<sup>1</sup> di cui beneficiano le cooperative sociali è strutturalmente connesso con la natura stessa del tipo di impresa e soprattutto della propria mission, appare non condivisibile una prospettiva di totale ripensamento degli incentivi economici per favorire gli incrementi occupazionali.**

Ciò anche alla luce degli importanti risultati in termini di occupazione che le cooperative sociali hanno contribuito ad ottenere. In base al Rapporto ISTAT del 2008 sulle Cooperative Sociali in Italia nel 2005 nelle stesse erano presenti circa 34.483 persone svantaggiate di cui 30.141 nelle cooperative di tipo B e 4.342 nelle cooperative ad oggetto misto. I lavoratori occupati sono in tutto **244 mila**, con una media di 33 lavoratori per cooperativa.

*"Già da questi numeri si può trovare una conferma del **ruolo propulsivo assegnato alle cooperative sociali di tipo B nel campo dell'inserimento lavorativo e più in generale delle politiche attive del lavoro**".*

---

<sup>1</sup> Tra gli altri:

- non concorrono a formare il reddito imponibile gli utili destinati a riserve indivisibili, a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuirle fra i soci. L'agevolazione si applica anche ai consorzi con base sociale formata almeno per il 70% da cooperative sociali (circ. 18.6.2002, n. 53/E dell'Agenzia delle Entrate);
- non è tassata la quota pari al 3% dell'utile civilistico destinata ai Fondi Mutualistici;
- totale esenzione contributiva per i soci-svantaggiati di invalidità superiore al 45%;
- tutte le agevolazioni riconosciute alle o.n.l.u.s.

Nelle cooperative di tipo B la percentuale di soggetti svantaggiati presenti in cooperativa rispetto al totale dei lavoratori, si attesta a livello nazionale, al 55,5 per cento che è ben al di sopra del limite minimo (30 per cento) stabilito dalla legge 381 del 1991.

⇒ Anche per tali motivazioni l'UNCI ha trovato opportuno caldeggiare nella scorsa legislatura la Proposta di Legge n. 2408 del 19 marzo 2007 circa l'esenzione da parte di cooperative sociali, associazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di promozione sociale e delle fondazioni, dal versamento del TFR, indipendentemente dal numero di addetti, al fine di salvaguardare queste realtà da una repentina mancanza di liquidità, già spesso logorata, come su esposto.

⇒ In particolare, l'Unco porta avanti la battaglia finalizzata all'ottenimento di garanzie per l'attuazione del progetto culturale e cooperativo che vede, tra gli altri, quello riguardante **l'abolizione dell'IRAP per le cooperative sociali**, soprattutto nella misura in cui la competitività deve essere considerata sia in parallelo con l'economia globalizzata ma anche in proporzione al budget di risorse fornite per realizzare una *mission* di carattere etico-sociale.

## **2. La leva fiscale e i salari**

Allo stato attuale è indispensabile un intervento statale al fine di restituire dignità e valore alla figura del lavoratore dipendente che ha nel salario l'unica fonte di sostentamento. L'UNCI è consapevole dell'impossibilità di sostenere la posizione dei datori di lavoro senza considerare minimamente quella dei lavoratori.

Anche se schierati su due fronti diametralmente opposti, datori e lavoratori costituiscono le facce della medesima medaglia, soprattutto all'interno delle imprese cooperative.

Il concetto di socio coimprenditore, che fa parte del patrimonio dell'UNCI, si basa proprio sulla contestualità della responsabilità tipica del datore di lavoro e dell'operatività del lavoratore.

Nel corso di pochissimi anni il potere d'acquisto delle risorse economiche è andato diminuendo con una velocità tale che ha reso difficile qualsivoglia possibilità di adeguamento.

E ciò ha comportato la palpabile paura negli investimenti, nella maggiore produttività e in nuove assunzioni (con il rischio di invertire il dato statistico positivo sull'occupazione degli ultimi anni, specie per quanto attiene il "lavoro stabile"). Questa situazione non può non comportare gravi disagi e danni all'imprenditorialità italiana e se trascurata avrà conseguenze ancor più gravose.

Si viene rafforzando e, nostro malgrado, confermando quanto temuto dall'UNCI che, da subito, ha denunciato quel pericolo imminente che oggi si è concretizzato: **il ruolo secondario che il lavoro ha assunto all'interno della società.**

Da tempo l'UNCI sostiene l'importanza della funzione anticlica svolta dalla **cooperazione**: infatti essendo maggiormente presente in aree geografiche e in settori caratterizzati da un'economia imprenditoriale in fase di stagnazione, contribuisce alla crescita dei livelli occupazionali e allo sviluppo del Paese.

Ciò assume ancora più importanza se si considera che *il Movimento Cooperativo mantiene ancora alti livelli di capacità intrinseche e potenzialità inesprese* sia dal punto di vista della funzione sociale che di quella economico-produttiva nell'ambito del più ampio processo di sviluppo.

L'economia cooperativa si è dimostrata incisiva in particolare nelle prospettive di sviluppo occupazionale e di autopromozione femminile e giovanile soprattutto attraverso l'erogazione di servizi alla persona, alla famiglia, alla comunità e al territorio, contribuendo alla costruzione di condizioni di sicurezza per i cittadini e di legalità diffusa. In ciò è stata in grado di realizzare politiche di inclusione e di coesione sociale nei programmi di valorizzazione delle risorse e dei territori, soprattutto in ambiti e in aree con difficoltà o in ritardo di sviluppo.

Alla luce di ciò, Noi crediamo che lo Stato, quale garante della tutela dei diritti e delle necessità, debba fare il primo passo. **L'eccessiva fiscalità spegne gli entusiasmi dei datori e dei lavoratori che, nel mondo della cooperazione, sono attori imprescindibili per un percorso di crescita imprenditoriale.** Abbiamo parlato di eccessiva fiscalità non a caso: non sappiamo quale sia la soglia oltre la quale la tassazione diventa eccessiva, ma sappiamo che lo è oggi, a causa del valore che il denaro perde nelle tasche degli italiani.

Sarebbe auspicabile un intervento del Governo che incentivi l'aumento dei salari attraverso una **detassazione del costo del lavoro per le imprese**, cosa del resto in parte già effettuata attraverso lo strumento della defiscalizzazione dei premi e degli straordinari, che **l'UNCI ha apprezzato e che si auspica venga reso strutturale e, per così dire, "pieno"**, eliminando anche l'imposta sostitutiva del 10%, pur ridotta, prevista dalla misura.

Le imprese vogliono investire perché è necessario investire. In un sistema economico dettato da regole ipercompetitive, occorre concentrarsi su formazione continua, adeguamento tecnologico, assunzione di nuove professionalità. Ma a tal fine è opportuno creare le condizioni affinché le imprese aumentino il proprio contributo in termini di produttività e di investimento.

⇒ Pertanto, l'UNCI auspica un intervento necessario nel campo della defiscalizzazione del lavoro dipendente, affinché i datori possano guardare con fiducia agli investimenti e gratificare quei prestatori che si distinguono per meriti e abnegazione.

## Relazioni Industriali

*2. Quale può essere il ruolo delle relazioni industriali per incrementare i tassi di occupazione regolare e sostenere, attraverso nuovi modelli di organizzazione del lavoro e il reciproco adattamento di lavoratori e imprese, la maggiore qualità e produttività del lavoro?(...)*

(domanda 2, pag. 9)

*E' possibile superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione che, a partire dalla stessa strumentazione giuridica che abbiamo ereditato, manifesta ben più di una semplice riserva mentale sulla impresa quale fattore di sviluppo e inclusione sociale? Esistono le premesse per un rinnovato clima di fiducia e complicità tra capitale e lavoro che consenta di cementare, attraverso un quadro di convenienze reciproche, una alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori?* (domanda 24 pag. 23)

*Un contesto di tipo collaborativo e partecipativo, che chiede al sindacato di tenere in debita considerazione i valori della impresa e della competitività, e con essi i profili della efficienza della organizzazione aziendale, può reggere senza un sistema, liberamente definito dalle parti, di partecipazione agli utili d'impresa? La dimensione collettiva delle relazioni industriali determina necessariamente la negazione della dimensione individuale, pur nell'ambito di una cornice di riferimento definita a livello collettivo come nel caso dei sistemi retributivi o dei regimi di orario di lavoro?* (domanda 25 pag. 23-24)

In materia di contrattazione collettiva da tempo ormai si sente parlare di riforma del sistema contrattuale introdotto dal protocollo del 23 luglio del 1993, che ormai da quindici anni rappresenta la “costituzione italiana delle relazioni industriali”.

Infatti, se da un lato l'accordo del 1993 ha fermato il sistema socio-economico italiano proprio sull'orlo del baratro, frenando la spirale inflazionistica, dall'altro è mancato il decollo della contrattazione integrativa di secondo livello, mostrando la sua inadeguatezza allo sviluppo di un sistema economico-sociale improntato sulla produttività, sulla competitività e sulla crescita.

La struttura del sistema produttivo italiano incentrato sulla piccola e media impresa e la crisi della grande impresa in particolari settori strategici, come l'industria chimica e metalmeccanica, hanno determinato infatti uno scarso ricorso agli strumenti incrementativi della retribuzione legati agli aumenti di produttività.

Le difficili dinamiche degli ultimi tempi, sul tentativo di una parte soltanto del mondo sindacale di arrivare ad un accordo di riforma del modello contrattuale, sono l'ennesima prova di un sistema di relazioni industriali in cui l'incertezza è la regola.

La figura del socio lavoratore è l'esempio concreto della possibilità di poter superare il rapporto dicotomico tra capitale e lavoro, ricomprendendolo in un'ottica collaborativa. Ad esso si affianca la figura del socio sovventore<sup>2</sup>, prevista dalla legge n. 59/1992 e ridisciplinata dalla riforma del diritto societario. I soci sovventori rappresentano una nuova categoria di soci, creata per far fronte al fabbisogno finanziario delle cooperative, quale forma alternativa e autonoma di ricorso ai finanziamenti. Non si può non sottolineare come ciò sia in totale antitesi con la salvaguardia di importanti realtà imprenditoriali *profit* del nostro Paese che in questo periodo vedono nello Stato il principale referente finanziario. Le stesse potrebbero, invece, realizzare una partecipazione attiva dando la possibilità ai lavoratori - mutuando le modalità gestionali del sistema cooperativistico - di reinvestire parte degli utili nell'impresa stessa coinvolgendoli, pertanto, nell'elaborazione delle linee strategiche oltre che nei programmi di sviluppo.

**La Nostra Associazione ha ormai da tempo implementato una contrattazione collettiva peculiare con la controparte sindacale CONFISAL. Vista la complessità e l'importanza della materia, e in considerazione delle specificità legislative e strutturali del settore cooperativo, si è ritenuto utile presentare un allegato tecnico al presente elaborato, a cui si rimanda, per meglio affrontare in un'ottica sistemica gli innumerevoli elementi che interessano direttamente ed indirettamente la materia.**

---

<sup>2</sup> Sono soci, persone fisiche o giuridiche, che partecipano alla cooperativa apportando capitali. A questa categoria di soci vengono attribuiti strumenti di capitale di rischio emessi dalla cooperativa (strumenti finanziari partecipativi). Qualora l'Atto Costitutivo lo consenta, la cooperativa può anche emettere titoli di debito (strumenti finanziari non partecipativi), in conformità con la disciplina delle S.p.A.

## Occupabilità:

### *il ruolo delle cooperative in un mercato del lavoro inclusivo e flessibile*

*... E' possibile costruire un mercato del lavoro più flessibile e dinamico garantendo al tempo stesso al lavoratore diritti basilari quali la salute e la sicurezza sul lavoro, una stabilità sostanziale (basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge) e una giusta retribuzione? Questa impostazione non richiede una maggiore attenzione alle transizioni professionali, a partire dalla transizione dalla scuola al lavoro, con il definitivo decollo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali?* (domanda 2, pag. 9).

La questione centrale in materia di lavoro posta dal Libro Verde riguarda le vie e i mezzi per assicurare alle imprese la flessibilità di cui necessitano nel contesto internazionale ed al tempo stesso garantire la “*transizione verso un nuovo modello che accompagni le persone lungo l'intero ciclo di vita attraverso il binomio opportunità - responsabilità*” (pag. 4). In questo senso **va sottolineato come tali caratteristiche siano connaturate alle imprese cooperative, espressione della loro capacità di adattarsi agli andamenti del mercato.**

Inoltre, la stessa prestazione lavorativa del socio co-imprenditore rappresenta un modello di flessibilità in quanto caratteristiche di detta figura risiedono nella imprenditorialità, modulabilità e flessibilità quali uniche possibilità per decodificare modelli di gestione e modelli organizzativi in seno alla stessa impresa cooperativa, rispetto alle variazioni di mercato. Il socio co-imprenditore costituisce un'idea forza “patrimonio” dell'UNCI che, oltre ad essere ormai definitivamente accolta nella cultura cooperativa italiana, sta dimostrando tutta la sua validità e modernità rispetto alle vaste e complesse problematiche del mercato attuale.

È ormai da tempo all'ordine del giorno dell'agenda Europea il tema della **flexicurity**, una soluzione in grado di combinare alti tassi di occupazione, di sicurezza e di mobilità sociale con un adeguato sistema di tutele sociali. Questa strategia integra infatti politiche per il mercato, politiche per il sociale, politiche per il sistema pubblico e privato dei servizi per l'impiego, e

strumenti differenziati, i cui esiti positivi sono riscontrabili già in molti dei paesi che hanno applicato questa strategia<sup>3</sup>.

Si discute della possibilità di importare tale modello in Italia. Al di là degli sforzi miranti a tale obiettivo, l'UNCI crede che un esempio concreto che coniughi flessibilità, responsabilità e produttività sia già presente nel sistema giuridico - economico italiano: il socio-coimprenditore.

La figura del socio-coimprenditore si concilia perfettamente, per esempio, con il 2° degli otto principi sanciti nella Comunicazione della Commissione Europea sui principi di Flexicurity del 27 giugno, cioè *“trovare un equilibrio tra diritti e responsabilità”*, con il 3° principio *“adattare la flessicurezza alle circostanze, esigenze e sfide diverse che gli Stati membri si trovano ad affrontare”* ed anche con il 6° *“sostenere la parità dei generi e promuovere le pari opportunità per tutti”*<sup>1</sup>.

Egli, infatti, contribuisce alla costruzione di una **dimensione sociale dell'economia** facendosi direttamente partecipe dell'impresa per creare lavoro e produrre ricchezza sociale, incorporando le caratteristiche dell'imprenditore e del lavoratore. Questa centralità riservata al socio co-imprenditore, infatti, garantirà un adeguamento dell'azione produttiva ai cicli dell'economia, superando gli influssi negativi che i periodi di stagnazione economica producono sull'occupazione.

In un periodo in cui tutti discutono su come **ancorare le retribuzioni alla produttività**, ci si dimentica dell'unica fattispecie lavoristica che ha queste caratteristiche e che è già codificata nella nostra legislazione: l'art. 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142 offre la possibilità alle cooperative di prevedere che le retribuzioni dei propri soci-lavoratori possano essere composte da una parte fissa ed una variabile in riferimento ai risultati ottenuti (ristorno).

Questo strumento rappresenta una forma di riconoscimento o “premio monetario” a favore dei soci, calcolato in proporzione al grado di partecipazione ai processi produttivi e alla gestione economica della cooperativa, sia attraverso il conferimento di prodotto o di lavoro, sia in qualità di utenti/consumatori del prodotto/servizio offerto dalla cooperativa stessa **ed ha, in sostanza, anticipato il fenomeno della partecipazione agli utili dell'impresa da parte dei lavoratori**, elemento che il Libro Verde tiene a sottolineare.

---

<sup>3</sup> In particolare Danimarca e Olanda, ma anche i Paesi Scandinavi e la Germania.

Con il meccanismo del ristorno, l'impresa cooperativa ha di fatto posto un freno alla perdita di potere d'acquisto di questi anni. Da questo punto di vista il fenomeno inflazionistico ha colpito in misura maggiore le imprese non cooperative, proprio perché non munite di un mezzo simile al ristorno in grado di legare i salari all'andamento produttivo aziendale.

Vi sono casi in cui le aziende non cooperative si sono dotate di un qualche meccanismo di retribuzione variabile, pur mantenendosi molto al di sotto, per esigenze di mero profitto, di quanto previsto legislativamente per le imprese cooperative: integrazioni delle retribuzioni, aumento del capitale, distribuzione dei titoli ovvero erogazione del ristorno.

⇒ Per l'UNCI occorre salvaguardare e valorizzare tale figura come antesignana di un nuovo modo di intendere il rapporto tra capitale e lavoro: non più conflittuale, ma partecipativo.

Si ritiene non più rinviabile, infatti, pervenire ad aspetti di **contrattualistica specifica dell'impresa cooperativa**. Gli strumenti per operare in tal senso, rispettosi dell'autonomia sindacale (non solo autonoma ma anche confederale), e del dettato normativo, come evidenziato, già esistono: il meccanismo del **ristorno** è in grado di garantire il rispetto delle medie retributive e contemporaneamente della flessibilità necessaria alle imprese presenti sul mercato del lavoro in termini di competitività.

**All'uopo l'UNCI auspica un intervento volto a favorire meccanismi simili al ristorno e che operi una defiscalizzazione della parte variabile della retribuzione.**

**Rendendo più accessibile il ricorso a suddetto strumento risulterebbe certo più agevole conseguire la reciproca soddisfazione del binomio datore/lavoratore imboccando, altresì, la strada verso la crescita e lo sviluppo.**

⇒ Considerando l'ipotesi di una riformulazione del contratto standard, verso una sua rimodulazione in chiave di progressivo aumento delle tutele con il passare del tempo, altro argomento oggetto di discussione in questo periodo, l'UNCI sottolinea come all'interno della disciplina del settore cooperativo, vi sia già una figura che risponde efficacemente a tale esigenza: **il socio in prova (art. 2527 c.c.)**.

**Esso, seppur disciplinato nell'ambito del diritto societario, potrebbe essere trasposto nella disciplina giuslavoristica come fattispecie contrattuale specifica e riflettere così le esigenze di formazione e di tutele progressive richieste dal nuovo mercato del lavoro, anticipando, in un certo senso, il dibattito comunitario ad ulteriore prova di come dalla cooperazione emergano elementi concreti ed efficaci di flessibilità tendenti alla sicurezza (appunto *Flexicurity*).**

In tema **di salute e sicurezza sul lavoro**, "*diritto basilare*" a garanzia del lavoratore, è utile riportare le peculiarità che in quest'ambito caratterizzano l'impresa cooperativa, in quanto capace di **innescare un virtuoso circuito di autotutela**.

Questo si estrinseca grazie all'autonoma responsabilità che differenzia l'impresa cooperativa dall'impresa in generale. Infatti, **i soci lavoratori creano legami d'appartenenza con l'impresa caratterizzati dall'essere contemporaneamente co-imprenditori e non solo lavoratori**.

Un vantaggio considerevole se si pensa che, assumendo l'autogestione come modalità prioritaria del fare impresa, puntano ad una maggiore attenzione alle regole che disciplinano la materia della sicurezza sul lavoro.

Ciò comporta un alto valore aggiunto attivato dall'impresa cooperativa rispetto ad altre forme imprenditoriali, di cui si dovrebbe avere opportuna considerazione.

**Appare conveniente, anche, evidenziare quali tipologie di impresa**, a prescindere dai meccanismi sanzionatori che in modo primario svolgono una funzione deterrente, **abbiano già da tempo fatto coincidere la competitività, la produttività e l'impiego della forza lavoro con criteri altamente responsabili sul versante della sicurezza e della prevenzione, mediante statistiche mirate**.

➡ L'UNCI ritiene che il minor rischio cui sono esposti lavoratori e soci delle cooperative dovrebbe essere controbilanciato da un'aliquota di **contribuzione INAIL** e delle altre forme di tutela assicurativa inferiore rispetto ai comparti di imprese dello stesso settore per il conseguente minor rischio.

⇒ Inoltre, ai fini di un efficiente riassetto normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ci pare opportuno proporre l'ampliamento del concetto di **"infortunio specialistico"**, ovvero strettamente connesso alla tipologia di attività svolta dal lavoratore piuttosto che alla categoria di appartenenza, come criterio da cui far discendere la proporzionalità della contribuzione INAIL, peraltro, deducibile dalle statistiche che riportano la frequenza infortunistica per settore di attività.

⇒ Qui si rende però necessaria, ai fini di una dimostrazione tangibile delle buone pratiche, la predisposizione di statistiche disaggregate, per cui sarebbe appropriato estrapolare il dato che riguarda un settore specifico di imprese, ovvero, quelle contenute nell'universo cooperativistico, al fine di addivenire ad un corretto e diretto agganciamento, utile anche da un punto di vista istituzionale, delle aliquote INAIL alle percentuali di rischio.

Risulta auspicabile proporre una **simmetria efficace tra cultura della prevenzione, apparato sanzionatorio ed apparato premiale**. Infatti, a fronte delle buone pratiche attribuibili alle imprese cooperative, sarebbe opportuno sviluppare un sistema che non induca all'osservanza della norma solo per evitare le sanzioni.

⇒ Un possibile contributo deriverebbe dal legare la partecipazione ai bandi da parte di tutte le imprese, nella fattispecie, cooperative, sia alla presentazione del Certificato di avvenuta revisione ai sensi del D.Lgs. 220/2002 e sia, a vantaggio di una politica che sempre più isola i fenomeni di mancata aderenza ed osservanza alle norme di salute e sicurezza sul lavoro, di un **"curriculum della salute e della sicurezza"** dell'impresa che partecipa a bandi, opportunamente certificato.

***Perché le politiche di Welfare to Work, e della formazione in particolare, stentano a decollare in Italia? La marcata spaccatura tra Nord e Sud del Paese contribuisce alla indifferenza ovvero alla sfiducia verso una logica promozionale di ricerca attiva del lavoro? Cosa impedisce l'operatività della basilare regola di responsabilità, prevista dalla riforma Biagi, che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale? Perché i regimi di accreditamento su base regionale dei servizi al lavoro non sono decollati?*** (Domanda 4, pag. 9)


Da parte dell'UNCI è auspicabile uno sforzo maggiore nell'ambito delle **politiche attive del lavoro**, un parallelo disegno di strumenti e risorse volti da una parte al sostegno al reddito e dall'altra al ricollocamento dei lavoratori.

In un mercato del lavoro stagnante, caratterizzato da una forte compartimentazione, che protegge chi è all'interno, ma esclude chi ne è fuori, una possibile soluzione è incrementare gli investimenti sull'occupabilità dei lavoratori e sulla transizione verso nuovi posti di lavoro. Sono ben note le conseguenze che fenomeni di outsourcing e ristrutturazione aziendali hanno sul sistema economico, ed in particolare sulle modalità del ricollocamento dei lavoratori interessati da tali eventi.

⇒ **L'impresa cooperativa è stata una delle risposte più efficaci in tal senso, offrendo occasioni di rientro nel mercato del lavoro e strumenti per percorsi di micro ed autoimprenditorialità. Non mancano i problemi, per lo più legati alla temporaneità delle commesse oggetto di esternalizzazioni: un intervento per rendere più stabili le commesse, almeno nel breve periodo, è auspicabile per conciliare le esigenze della nuova economia ipercompetitiva con quelle all'occupabilità (e non più occupazione) dei lavoratori, nell'ottica dell'adempimento degli obiettivi di Lisbona in tema di occupazione.**

Come esempio di un'efficace politica attiva del lavoro volta all'imprenditorialità, si citano i risultati interessanti<sup>4</sup> conseguiti dal fondo mutualistico ex lege 59/92, dell'UNCI (**PROMOCOOP S.p.a.**), in ordine al finanziamento dello start-up di nuove realtà cooperative: con costi irrisori, se confrontati a quelli sostenuti dalla pubblica amministrazione, si sono conseguiti, per quanto attiene la creazione di nuovi posti di lavoro (privilegiando in questo i giovani - donne e uomini - soprattutto del Sud) lusinghieri esiti. Ricordiamo inoltre, che tale fondo è autoalimentato dagli stessi risultati economici delle imprese cooperative, nella modesta misura del 3% dell'utile d'esercizio.

Un altro esempio di politica attiva del lavoro integrata con strumenti di sostegno al reddito efficaci e non così "assistenziali" da scoraggiare la ricerca del lavoro, è la legge 27 febbraio 1985, n. 49 (nota come legge Marcora) grazie alla quale è stato istituito un Fondo (*Foncooper*) volto alla concessione di finanziamenti agevolati a cooperative che intendano realizzare progetti finalizzati all'aumento della produttività e/o dell'occupazione, nonché alla ristrutturazione e riconversione degli impianti.

 **a tal proposito l'UNCI propone di destinare una percentuale pari almeno al 20% del Fondo Rotativo Nazionale all'aumento della dotazione del Foncooper, per il finanziamento delle attività d'impresa cooperativa previste dalla legge n. 49/1985 e successive modifiche.**

Altre buone prassi non mancano al riguardo (progetti regionali, progetto P.A.R.I.). Ciò che manca è un disegno strutturale e sistematico di politiche attive del lavoro che, inevitabilmente, deve fare i conti con le esigenze di bilancio dello Stato. L'UNCI è ben consapevole delle difficoltà economiche che mai come in questo periodo impegnano l'Esecutivo nel far

---

<sup>4</sup> In nove anni, (anno base 1997), è stata finanziata la costituzione di 316 nuove cooperative con una creazione di **nuovi posti di lavoro** pari a **3720** unità.

Nel biennio 2003 – 2005 è stata finanziata la costituzione di **173 nuove cooperative**, con 815 **soci lavoratori**, di cui

- 315 donne (il 38,5%)
- 500 uomini (61,5 %).
- La componente giovane (> 35 anni) ammonta a 379 (46,5%).

Nel biennio 2003 – 2005 è stata finanziata la costituzione di **160 nuove cooperative**, con 750 **soci lavoratori**, di cui

- 298 donne (il 39,7 %)
- 452 uomini (60,3 %)
- La componente giovane (> 35 anni) ammonta a 366 (48,8%).

quadrare i conti dello Stato. Tuttavia, un progetto di ampio respiro che inverta il primato tutto italiano di un welfare che dà maggiore importanza alle politiche passive che non a quelle attive è ormai improcrastinabile. La conferma di questa tendenza è data dall'ultimo *"Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro - settembre 2008"*, del Ministero del Lavoro, in cui è evidenziato proprio come nel corso degli ultimi anni, la composizione della spesa tra politiche attive e politiche passive di sostegno al reddito, sia mutata nettamente a favore delle componenti passive che nel 2006 hanno rappresentato oltre il 61 % del totale.

⇒ **Uno strumento utile per invertire questa tendenza e contribuire allo sviluppo dell'occupabilità potrebbe essere la realizzazione di una legge di finanziamento (Legge 488/92) esclusivamente rivolta al sostegno delle imprese cooperative per percorsi di micro ed autoimprenditorialità**

Ancora in tema di politiche attive del lavoro, certamente bisogna operare per facilitare le **transizioni professionali** di tutti i lavoratori creando una rete di protezioni sul mercato del lavoro che combini sostegno al reddito, politiche attive del lavoro e formazione continua, con la corresponsabilizzazione delle parti. Va ricordato come l'impresa cooperativa in generale abbia saputo dare risposte alle professionalità medio-alte espulse dal mercato per motivi anagrafici (**cooperative di quadri**). In linea con la stabilizzazione del lavoro, i lavoratori precari, unendosi in cooperative, potrebbero ovviare al problema della precarietà, senza obbligatoriamente ricorrere all'utilizzo di un contratto a tempo indeterminato. Questa rappresenterebbe una soluzione di tipo intermedio.

La diversa velocità di sviluppo delle aree settentrionale e meridionale del Paese si ripercuote in una diversa velocità nell'attività di ricerca attiva di lavoro, in quanto, laddove le opportunità lavorative sono maggiori, è maggiore anche la propensione a ricercarle attivamente. Non solo, ma tale diversa velocità economico-produttiva molto spesso genera sfiducia verso le politiche attive del lavoro che nasce proprio dall'incapacità dei sistemi formativi offerti di garantire sbocchi lavorativi al termine della loro frequenza.

A tale proposito, una rilevazione realizzata dall'Isfol nel Febbraio 2008 relativa all'Indagine sugli esiti occupazionali degli interventi formativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2000-

2006 nelle Regioni Obiettivo, in cui la maggior parte dei destinatari che vi ha preso parte ha ricevuto interventi di formazione post obbligo formativo - post diploma (71,8%), ha rilevato che, nonostante l'acquisizione di un titolo formativo, esistono enormi difficoltà di inserimento occupazionale nel Mezzogiorno. A distanza di dodici mesi dalla conclusione degli interventi, infatti, solo uno su cinque (20,6%) dei destinatari dichiarava di essere occupato, ben il 53,4% del totale era in cerca di occupazione, mentre il restante 26% era inattivo (il 16,2% era studente, il 7% era casalinga/o, l'1,8% era tirocinante, lo 0,8% in servizio di leva o in servizio civile sostitutivo, lo 0,2% rientra in altre forme di inattività). La situazione, tuttavia, si differenziava da regione a regione. In Sardegna il tasso di inserimento occupazionale a dodici mesi raggiungeva il 32,2%, in Molise il 24,2%, in Puglia il 21,7%, in Campania il 19,9%, in Basilicata il 16,8% e in Sicilia il 16,3%.

Affinché il divario tra le due aree del Paese si riduca, è necessario che gli investimenti, al meridione, siano maggiormente mirati verso le reali esigenze aziendali.

Tra alcune delle motivazioni che spiegano la mancata riuscita delle politiche attive del lavoro, si rileva una tendenziale inefficienza del sistema sanzionatorio dinanzi al rifiuto di attività formative o lavorative. In particolare:

1. il fatto che alla non accettazione di un'offerta lavorativa professionalmente equivalente non corrisponda un'altrettanto obbligo, in capo al datore di lavoro, di comunicare tale rifiuto. L'efficacia della normativa, infatti, si fonda in gran parte sulla buona volontà dei datori di lavoro, tuttavia questi sono molto spesso reticenti a segnalare tali rifiuti ai Centri per l'impiego. Un esempio legislativo è dato dall'art. 13 del D.Lgs. 276/2003, ma è circoscritto alla somministrazione di lavoro.
2. L'eccessiva differenziazione della sanzione in base all'organo che decide l'avviamento ai corsi. Si pensi, ad esempio, al caso particolare dell'indennità di mobilità, in cui si distingue tra la cancellazione dalla lista di mobilità in seguito al rifiuto ad avviamenti disposti dalla Commissione regionale per l'impiego (art. 9, comma 1, punto a, l. 223/91) dalla mera sospensione per 12 mesi dalla lista per il rifiuto ad avviamenti disposti dai Centri per l'impiego (art. 25, comma 11, l. 223/91).

## **Ammortizzatori Sociali: il ruolo della Bilateralità**

***Quali sono le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che garantisca a tutti coloro che hanno lavorato, vuoi in forma subordinata vuoi anche in forma autonoma, una indennità di disoccupazione sviluppando al tempo stesso un sistema integrativo su base mutualistica? Come costruire questo secondo pilastro mutualistico? Una risposta può essere nella bilateralità?*** (Domanda 3 pag. 9)

***Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale? La dimensione territoriale può essere luogo di contrattazione collettiva? Può essa consentire, attraverso la completa valorizzazione del sistema degli enti bilaterali, la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria?*** (Domanda 24 pag. 24)

Il tema degli ammortizzatori sociali assume una grande rilevanza in un contesto socioeconomico che richiede al mercato del lavoro più flessibilità.

Il sistema di ammortizzatori sociali che caratterizza il sistema di welfare italiano è quasi totalmente gestito dallo Stato a livello centrale attraverso gli istituti previdenziali - assistenziali e si differenzia in ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali non in costanza del rapporto di lavoro (indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria).

Questo sistema, oltre a rivelarsi dispendioso per le casse statali<sup>5</sup>, è sicuramente poco efficiente dal punto di vista delle tutele (soprattutto per alcune categorie di soggetti, si pensi a quelli in cerca di prima occupazione) e della riqualificazione professionale.

<sup>5</sup> Italia Lavoro - I° e II° Rapporto di monitoraggio sugli ammortizzatori sociali in deroga - Programma PARI.

Dalla consapevolezza che il rilancio degli ammortizzatori sociali non possa passare (soltanto) per un incremento delle risorse pubbliche, per i soliti motivi di sostenibilità in termini di vincoli di stabilità di Bilancio, esso dovrebbe o meglio deve necessariamente basarsi sullo sviluppo della **bilateralità**, come affermato in più punti nell'ambito del Libro Verde.

Ampliare l'ambito delle tutele e integrare quelle già esistenti (sia dal punto di vista finanziario che formativo) in un quadro dove, per scarsità di risorse finanziarie e di competenze specifiche, lo Stato non può dare un contributo determinante in termini di incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di ammortizzatori sociali, vuol dire attivazione di tutti i soggetti interessati (lavoratori e datori di lavoro) e, in particolare, dei loro rappresentanti (sindacati e associazioni imprenditoriali) a tutti i livelli al fine di trovare insieme gli strumenti idonei per fronteggiare un problema la cui risoluzione è imprescindibile se si vuole dare contenuto al concetto di flessibilità, differenziandolo da quello di precarietà.

**Dunque, come per la formazione continua, come per il secondo pilastro della previdenza integrativa, anche per gli ammortizzatori sociali le Parti Sociali devono trovare forme organizzative (fondi, enti bilaterali), risorse finanziarie (contributi dei datori di lavoro, dei lavoratori e dello Stato) e strumenti operativi finalizzati al sostentamento (integrazione dei sussidi previsti dall'attuale normativa in materia di ammortizzatori sociali, allargamento della platea di soggetti beneficiari degli ammortizzatori sociali) e all'adeguamento delle competenze professionali (istituti di settore dedicati alla formazione ed all'aggiornamento professionale, all'orientamento e all'outplacement) di chi viene espulso dal ciclo produttivo.**

Sul tema della Bilateralità, l'UNCI e la Confsal hanno già dato dimostrazione della **volontà di attivarsi** con la costituzione dell'**EBUC** (*Ente Bilaterale UNCI/CONFSAL con compiti in tema di certificazione dei rapporti di lavoro*), della **COOPEREDILCASSA** (*finalizzata a dare attuazione alle materie contrattuali previste a favore degli operai soci nel settore edile*) e del **FO.I.N.COOP.** (*Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la formazione continua nei settori economici della cooperazione*).

⇒ Per tale motivo la Nostra Associazione offrirebbe la propria fattiva partecipazione qualora fosse data alle Parti Sociali anche la possibilità di intervenire attivamente in tema di **ammortizzatori sociali**, dando *“vita a un robusto Welfare negoziale nella dimensione nazionale come in quella territoriale, organizzando una vera e propria cogestione diffusa dei servizi che danno valore alla persona”* (pag. 21).

Nel seguire questa via si pongono due interrogativi fondamentali.

**Il primo** va a toccare due problematiche legate all’effettività di un sistema di ammortizzatori sociali:

a. l’obbligatorietà dell’aggiornamento professionale è infatti ciò che distingue un sistema di ammortizzatori sociali da un sistema di erogazioni assistenziali a fondo perduto. La maggior parte dei sistemi di welfare europei hanno ben chiaro questo concetto e prevedono severe sanzioni (esclusione dal sussidio) per chi non rispetta gli obblighi formativi finalizzati all’acquisizione di competenze professionali maggiormente spendibili nel mercato del lavoro. In Italia il concetto è meno chiaro e il controllo sull’effettività dei percorsi di riqualificazione progettati sui centri per l’impiego o sugli enti pubblici e privati che se ne fanno carico è molto lontano dall’essere rapido ed efficiente.

In Danimarca, per esempio, l’incremento della severità dei criteri è stato realizzato attraverso l’obbligo per i lavoratori disoccupati di accettare anche impieghi che comportassero una modifica del tipo di attività e mansione e maggiori sanzioni in caso di ripetuti rifiuti di posti di lavoro offerti.

L’Olanda invece ha agito soprattutto attraverso un inasprimento delle sanzioni, consistente nella previsione dell’esclusione dalle indennità di disoccupazione in caso di ripetuti rifiuti di lavori accettabili, di dimissioni oppure di rifiuti di partecipare a programmi di politica attiva del lavoro.

La ricerca attiva di occupazione da parte del lavoratore disoccupato è una condizione prevista in molti ordinamenti per la corresponsione dell’indennità: alcuni richiedono un rapporto

dettagliato e una frequenza minima delle domande di lavoro, come in Francia, dove la verifica della ricerca di un'occupazione avviene attraverso la presentazione di documentazione e di un rapporto ogni quattro mesi.

Nel Regno Unito, il lavoratore viene seguito da un "personal adviser", che lo sollecita e lo guida nella ricerca di un nuovo lavoro e il controllo viene effettuato attraverso frequenti colloqui con questa figura.

La corresponsione dell'indennità è sempre subordinata agli adempimenti richiesti verso i servizi pubblici per l'impiego: il lavoratore deve presentare documenti e informazioni e deve partecipare a colloqui periodici, a programmi e a iniziative organizzate dai servizi per l'impiego, vedendosi sanzionare un eventuale rifiuto a parteciparvi.

La tendenza alla stringenza dei criteri si muove nella prospettiva di un passaggio dai sistemi di "welfare" ai sistemi di "workfare", sul quale il Libro Verde giustamente pone attenzione, tramite l'introduzione di condizioni che prevedano la partecipazione del lavoratore a programmi di politica attiva per l'occupazione, consistenti per lo più in misure di "job creating" o di reinserimento al lavoro.

- b. Inoltre è ben noto il problema del controllo dell'effettivo stato di disoccupazione e dell'efficacia del sistema sanzionatorio (sia in termini di struttura sia in termini di effettività delle sanzioni eventualmente comminate).

Non sono nuovi i casi di lavoratori che percepiscono indennità di disoccupazione ordinaria o di mobilità e che prestano lavoro non in regola con le norme che disciplinano la gestione amministrativa del rapporto di lavoro, frodando lo Stato così da produrre quello spreco di risorse che viene generalmente imputato alla gestione pubblica.

Da questo punto di vista l'UNCI apprezza l'indicazione esplicita di *severità* contenuta nella direttiva del 18 settembre scorso del Ministero del Lavoro - Servizi ispettivi e attività di vigilanza - in riferimento agli ispettori del lavoro che riscontrino lavoratori "in nero" che percepiscano indennità pubbliche a vario titolo.

Il **secondo interrogativo** riguarda la possibilità che dallo sviluppo della bilateralità nascano difformità delle tutele tra i diversi settori. E' necessario, quindi, che la contrattazione tra le Parti Sociali venga regolamentata da norme che garantiscano minimi di tutela che devono essere rispettati in tutti i settori e garantite attraverso la creazione di un organismo di vigilanza (*come la Covip- Commissione di vigilanza degli istituti previdenziali- per i fondi pensione*).

Lasciare alla bilateralità il compito di definire forme organizzative, risorse e strumenti atti a favorire lo sviluppo del pilastro integrativo del sistema di ammortizzatori sociali, non può e non deve voler dire disimpegno dello Stato, che deve fare uno sforzo maggiore investendo risorse e competenze sul controllo delle situazioni patologiche del sistema appena delineate e della loro giusta sanzione.

**La credibilità del sistema di ammortizzatori sociali è garantita quando controllo e sanzioni sono efficaci ed efficienti.** Efficacia ed efficienza che lo Stato deve garantire in prima persona dato che si tratta del rispetto di norme di legge che non possono continuare ad essere eluse, soprattutto in alcune zone (Sud) e in certi settori (edilizia, commercio, turismo, trasporti). Solo il consolidamento di quella che può essere definita la giusta base di partenza (garanzia del rispetto delle regole e dure e inesorabili sanzioni per chi le viola) può far sì che l'intervento integrativo delle parti sociali non vada a rappresentare l'ennesimo spreco di risorse in denaro, know how, competenze.

La Nostra posizione, come associazione di categoria, è dunque favorevole allo sviluppo della bilateralità nell'ambito dello sviluppo del secondo pilastro degli ammortizzatori sociali. Una bilateralità che deve affermarsi su una base consolidata costituita dalla chiara definizione delle regole del gioco e dalla garanzia del chiaro rispetto di queste, se non vuole essere fonte di ulteriori sprechi di risorse.

Una bilateralità il cui sviluppo deve essere regolamentato sia dal punto di vista finanziario (organizzazione, modalità di approvvigionamento e investimento, trasparenza dei fondi), sia dal punto di vista operativo (garanzia di eguaglianza nelle possibilità di riqualificazione professionale) se non vuole essere fonte di disparità e di frammentazione delle tutele.

**➡ In relazione a questo, le proposte UNCI, in breve, sono le seguenti:**

- 1) adeguamento della normativa in materia di selettività degli ammortizzatori sociali a quella dei paesi europei più virtuosi;**
- 2) inasprimento dei controlli sulla regolarità del processo di adeguamento delle competenze professionali e sull'effettiva sussistenza del diritto di fruire delle prestazioni;**
- 3) regolamentazione dell'organizzazione, delle modalità di approvvigionamento ed eventualmente di investimento delle risorse sul modello della regolamentazione in materia di previdenza complementare e costituzione a garanzia di un organismo di Vigilanza sul modello della Covip;**
- 4) promozione dello sviluppo a livello decentrato del terzo pilastro della bilateralità attraverso la predisposizione (pianificata con la contrattazione di secondo livello) di risorse finalizzate alla riqualificazione ed all'aggiornamento professionale dei lavoratori, anche attraverso incentivi statali in termini di detraibilità dell'eventuale contribuzione aggiuntiva.**
- 5) incremento dell'organico degli ispettori del lavoro;**
- 6) adeguamento delle competenze del personale dei centri per l'impiego.**

## Servizi per l'impiego

*Cosa ha impedito il rilancio del sistema del collocamento? Come rendere efficace il sistema telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro? Perché i tanti soggetti abilitati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria, ecc.) non si sono attivati lasciando ampio spazio a mediatori privati non autorizzati? Fermo restando il principio della gratuità del servizio per il lavoratore, serve in quest'area una ulteriore de-regolmentazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione?* (domanda 5, pag. 9)

È proprio sui CPI e sul network dei servizi per l'impiego in generale (pubblici e privati), che occorre basare una reale e nuova politica attiva e passiva del lavoro. I nodi problematici sono numerosi ed occorre affrontarli:

**Una nuova "Mission":** In larga parte del paese, alle strutture meramente preposte ad adempimenti di stampo burocratico, sono subentrate strutture in grado "prendere in carico" le persone in cerca di lavoro, realizzando un tipo di approccio attivo e preventivo alla disoccupazione e alla ricerca di lavoro, pur al netto di differenze territoriali che caratterizzano la geografia del nostro sistema. Occorre continuare su questa strada. A tal scopo, occorrono risorse finanziarie ingenti, che non possono basarsi solo sul Fondo Sociale Europeo, considerando anche l'inevitabile riduzione di tali risorse derivanti dall'ingresso dei nuovi paesi U.E.

**La governance istituzionale:** L'evoluzione della normativa nazionale e regionale e le scelte della programmazione delle politiche attive tramite il Fondo Sociale Europeo, non sembrano aver delineato un quadro di poteri, funzioni e competenze definito e completo. Una ridefinizione del ruolo dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali è necessario. Il coinvolgimento maggiore dei comuni risulta essere ineluttabile, specie alla luce delle loro competenze in tema di welfare e l'integrazione tra politiche sociali e del lavoro.

**Integrazione di politiche e integrazione di attori: il concetto di rete:** Risulta utile concentrare l'attenzione sulle dinamiche evolutive dei rapporti tra pubblico e privato alla luce del nuovo mercato misto dei servizi all'impiego, che sembra evolversi in una direzione non ancora sufficientemente orientata a realizzare una "coesistenza attiva" tra i due sistemi. Pare evidenziarsi cioè un "deficit di coordinamento", amplificato anche dalla complessità istituzionale del modello italiano di controllo pubblico del mercato del lavoro, in cui agiscono Stato, Regioni ed anche le Province. Emerge la necessità di concepire nuovi strumenti di coordinamento di livello nazionale, soprattutto a livello di programmazione integrata degli interventi e delle risorse, che tengano conto dell'estensione del campo di azione e di ampliamento dei rispettivi "bacini di attrazione" (il pubblico per il pubblico e il privato per il privato). In mancanza di questo salto di qualità, si rischia di avviarsi verso una vera e propria cristallizzazione del sistema, con una conseguente delega reciproca alla gestione di consistenti e specializzati pezzi di sistema. Il raccordo e la ricerca di una maggiore sinergia con il mondo produttivo, sia datoriale che sindacale, ha trovato in questi anni interessanti esempi di condivisione di pratiche di preselezione, di introduzione di attività istruttorie volte a sondare gli effettivi fabbisogni di personale delle aziende, di alimentazione di un rapporto costante con le Camere di commercio e le organizzazioni datoriali, attraverso accordi promossi da singole province e regioni. Questi ultimi hanno costituito la base per la realizzazione di interventi complessi, rivolti al governo di crisi industriali e di fenomeni di ricollocazione di manodopera, che hanno visto i Servizi per l'impiego regionali e provinciali costituire il volano per attivare e coinvolgere gli attori territoriali sia istituzionali (CPI, enti e strutture di formazione, ecc.) sia produttivi (aziende coinvolte dalla crisi e aziende dell'indotto disponibili ad assorbire manodopera riqualificata, associazioni sindacali, ecc.). Si auspica che nel potenziamento dei Servizi all'impiego, si consideri come prioritario tale aspetto.

**Organizzazione:** A determinare il successo di un Centro, oltre alla situazione strutturale della economia e del mercato del lavoro locale, alla qualità della presenza che le istituzioni sono in grado di esprimere, alla presenza o meno di soggetti privati nella erogazione di servizi, agli atteggiamenti delle persone e delle imprese nei confronti del sistema pubblico dei Servizi per l'Impiego, sono ben altre variabili sulle quali la loro azione può incidere in maniera significativa, e dalle quali dipende la qualità effettiva della performance dei Cpi, il loro grado di successo rispetto

alla propria mission ed ai propri obiettivi. In pratica occorre focalizzare l'attenzione sulla strategia del Centro per l'Impiego, l'assetto organizzativo strutturale, il processo mediante il quale viene progettato e messo in atto (cioè implementato), il comportamento individuale del dirigente responsabile, la comunicazione pubblica, la competenza professionale degli operatori dei CPI, gli strumenti informatici.

**È parere dell'UNCI**, tuttavia, che la soluzione per il rilancio del sistema del collocamento non possa arrivare da un'eccessiva deregolamentazione, spinta fino al superamento del sistema dei regimi di autorizzazione, poiché il controllo pubblico è sempre utile per evitare improvvisazioni e conseguenti rischi per chi domanda ed offre lavoro.

Il mondo produttivo (imprese e lavoratori) può trarre evidentissimi vantaggi da un recupero di efficienza del sistema del collocamento, quali una maggiore facilità nella gestione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, lo sviluppo di iniziative di orientamento e di indirizzo della "formazione" in sintonia con le esigenze produttive del Paese, un sempre più tempestivo monitoraggio delle esigenze di professionalizzazione sia delle imprese che dei lavoratori e una importante semplificazione delle procedure amministrative.

Un efficace strumento d'incontro domanda-offerta deve prevedere un maggiore coinvolgimento e una più intensa partecipazione nell'indirizzo, nel controllo e nella gestione, dei diretti interessati al servizio, quindi delle imprese e dei lavoratori e dei tanti soggetti abilitati, quali scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria che, seppur previsti dalla riforma del mercato del lavoro, per mancanza di strumenti adeguati e per gli eccessivi costi del servizio non si sono attivati.

Una disciplina adeguata e sistemica del collocamento ordinario costituisce, dunque, un importante tassello per una strategia finalizzata alla promozione dello sviluppo e dell'occupazione, specie se vi sarà sintonia tra riforma del collocamento, degli ammortizzatori sociali (coinvolgimento della Bilateralità) ed introduzione di nuove e più efficaci misure di incentivo per la creazione di occupazione.

Come esempio di “best practice” si cita la **rete degli sportelli multifunzionali UNCI Sicilia**<sup>6</sup>: una organizzazione finanziata dalla Regione Sicilia che eroga e promuove servizi finalizzati allo sviluppo delle risorse umane in senso professionale, cioè servizi di orientamento, servizi per la formazione, servizi per l’inserimento e/o il reinserimento al lavoro, servizi alle imprese secondo una logica di rete in un sistema integrato e di raccordo tra Pubblico e Privato (Centri per l’impiego, Agenzie per il lavoro, Enti di Formazione, ecc.).

---

<sup>6</sup> Queste, in breve, le finalità della rete degli sportelli multifunzionali UNCI:

- Educare alla transizione e al cambiamento;
- sostenere l’individuo nella formulazione delle scelte legate ai momenti di transizione presenti nel suo ciclo di vita formativo/professionale;
- fornire supporti utili per indirizzare l’utente all’individuazione di percorsi più idonei nell’ambito delle opportunità offerte dal sistema formativo e dal mercato del lavoro;
- sostenere soggetti in difficoltà individuale o sociale con interventi ‘mirati’ all’integrazione nel sistema Formativo e nel Mercato del Lavoro;
- promuovere e realizzare nell’ambito delle politiche attive del lavoro definite dalle normative vigenti iniziative volte a incrementare l’occupabilità e a favorire l’incontro tra domanda e offerta;
- attivare processi consulenziali alle imprese;
- realizzare interventi di consulenza e/o tutorato all’inserimento lavorativo e di sostegno all’incontro domanda/offerta;
- offrire azioni di assistenza informativa e consulenza alla job creation;
- sviluppare e condividere i rapporti con il territorio:-con le Istituzioni pubbliche e private, - Associazioni,-Imprese, Enti Bilaterali, Scuole e Università e altri Organismi produttori di Know how professionale;
- Promuovere e gestire relazioni locali con i Servizi per l’Impiego, l’Impresa e gli Organismi e gli Attori locali.

## Formazione

*Cosa impedisce di rendere effettivo il sistema di formazione? Perché la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato? Riscoprire la vocazione formativa dell'impresa può essere la risposta giusta e meno costosa rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese?* (Domanda 6, pag. 9)

**La formazione** ha certamente un ruolo cruciale lungo tutto l'arco della vita lavorativa. L'investimento in formazione rappresenta un fattore di competitività per le imprese e un'opportunità di crescita professionale e personale per i lavoratori. In questo senso le cooperative hanno sempre saputo "autoincentivarsi" e rinnovarsi grazie ad uno dei loro fattori distintivi, quale è l'intergenerazionalità, ovvero, la capacità di conservazione e di crescita nel tempo in un virtuoso circuito d'investimento ed innovazione che consente il trasferimento di competenza e patrimonio da soci adulti a soci giovani.

Il ruolo primario della formazione, sia essa professionale che continua, è sottolineato da tutti, ma concretamente è mancata ancora una reale iniziativa di ripensamento e di rilancio.

Occorrerebbe, infatti, ridisegnare la politica formativa partendo soprattutto dalle esigenze del mondo del lavoro e non, come avvenuto sino a ora, riutilizzando percorsi formativi per figure professionali che hanno scarse possibilità di trovare sbocchi occupazionali. Si richiamano i problemi in tema di formazione e di competenze specifiche che interessano sia il Mezzogiorno che i distretti industriali del Centro-Nord di tipo manifatturiero.

Anche in questa materia particolare attenzione deve essere posta agli **Enti Bilaterali** costituiti fra le organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori, che si candidano, a pieno titolo, a progettare o gestire direttamente gli interventi necessari per rispondere alle istanze di cambiamento dei profili e delle conoscenze professionali derivanti dai processi di innovazione tecnologica. L'acquisizione di professionalità richieste dalle imprese deve avvenire con un'alternanza scuola/lavoro che consenta di avere uno stretto collegamento fra i due comparti.

La priorità, per rendere effettivo ed efficiente il sistema di formazione dovrebbe essere proprio quella di creare un'alternanza continua tra formazione e lavoro. Dunque, sarebbe auspicabile, che anche gli studenti italiani, come quelli Europei, seguano percorsi che integrino la formazione teorica a quella pratica, la prima di competenza del sistema scolastico la seconda prerogativa del mondo aziendale.

In quest'ottica il **tirocinio/stage**, da un lato, contribuirebbe a ridurre il gap esistente tra la scuola ed il mondo del lavoro, dall'altro, esalterebbe il valore della formazione a tutti i livelli.

Infatti, una delle cause principali della disoccupazione giovanile è l'inadeguatezza e lo scarso valore che la formazione assume nel nostro Paese, se si considera che il suo ruolo è ormai quasi del tutto marginale rispetto all'obiettivo dell'inserimento dei giovani nelle realtà aziendali. E' quindi, necessario ed urgente, intervenire sulla qualità del sistema formativo al fine di creare un'alternanza tra formazione e lavoro.

La riscoperta del **sistema dell'alternanza** potrebbe portare moltissimi benefici: aumentare il livello culturale dei giovani, favorendo la loro crescita professionale, contribuire alla modernizzazione delle strutture educative e formative, esaltare il ruolo sociale e favorire la competitività delle imprese, rendere inevitabile per le imprese sane e competitive il ricorso a giovani tirocinanti futuri dirigenti.

È, dunque, evidente l'importanza degli stages e l'opportunità di collocarli all'interno dei programmi di studio di scuola e università. Peraltro, è altrettanto evidente l'esigenza di regolamentare "al minimo" questo istituto, di "sburocratizzare" la procedura di stipula delle convenzioni stage e più in generale di incentivare anche economicamente il ricorso al tirocinio.

**➡ Sul tema contenutistico della formazione, considerando anche la necessità di un cambiamento culturale e valoriale del sistema di welfare ed economico in generale, così come espresso anche all'interno del Libro Verde, l'UNCI ritiene di fondamentale importanza la diffusione dei principi cooperativistici già a partire dal livello scolastico, con veri e propri progetti mirati di cultura cooperativa.**

Inoltre, per raggiungere determinati obiettivi è necessario riconoscere il ruolo formativo delle imprese o meglio **riconoscere l'impresa come soggetto formatore**. Sotto questo punto di vista è lodevole l'intervento di modifica della disciplina dell'apprendistato presente nella legge 133/2008 che incentiva la formazione aziendale.

Per quanto concerne la **formazione continua**, rivolta ai già occupati, questa è una risorsa ancora tutta da esplorare da parte delle imprese. Cresce, infatti, sempre di più, la necessità di adeguare le conoscenze e le capacità professionali dei lavoratori ai mutamenti in atto nel sistema economico e bisogna, quindi, cercare di rimuovere gli ostacoli costituiti dalla mancanza di strutture organizzative per la formazione permanente e dalle difficoltà, derivanti dall'alto costo economico della formazione, che incontrano le piccole e medie imprese.

L'Istat ha pubblicato il 28 maggio 2008 i principali risultati della terza rilevazione sulla formazione del personale nelle imprese con almeno 10 addetti riferita all'anno 2005, elaborata in collaborazione con l'Isfol. I principali risultati rilevano che tra il 1999 e il 2005 la percentuale di imprese italiane con 10 addetti e oltre che hanno svolto una o più attività di formazione continua è passata dal 23,9 al 32,2% (era pari al 15,0% nel 1993). Tuttavia, la propensione all'investimento in formazione resta comunque strettamente correlata alla dimensione d'impresa: soltanto il 25,6% delle imprese con 10-19 addetti svolge formazione, rispetto al 96,7% di quelle con 1.000 addetti e oltre.

**⇒ A tal proposito, occorrerebbe modulare le iniziative in funzione delle dimensioni aziendali e predisporre una forte azione di sensibilizzazione, anche economica, delle PMI alla loro realizzazione.**

Una soluzione potrebbe derivare dai cc.dd. **Fondi Interprofessionali** costituiti dalle Parti Sociali, come per esempio il **FO.I.N.COOP.** (*Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la formazione continua nei settori economici della cooperazione*).

La giustificazione concettuale all'esistenza dei Fondi interprofessionali nel contesto italiano è triplice:

1. in primo luogo vi è l'esigenza di interrompere un circolo vizioso, in cui la bassa dotazione di capitale umano induce assetti produttivi poco innovativi, che a loro volta distolgono dall'investimento in capitale umano, col risultato finale di rimanere vincolati ad attività obsolete e poco competitive. **Le parti sociali potrebbero avere una sensibilità maggiore della singola impresa a perseguire un "ottimo sociale"**, anche per il coinvolgimento dei rappresentanti di entrambe le parti (lavoratore e datore di lavoro).
2. In secondo luogo vi è l'assunzione che **le Parti Sociali dispongano di un set di informazioni più ampio** sia delle singole imprese che dell'amministrazione pubblica sui bisogni formativi.
3. In terzo luogo, i dati mostrano che le imprese, pur investendo poco in formazione, utilizzano ancor meno le risorse pubbliche, che rappresentano meno del 10% degli investimenti complessivamente stimabili da parte delle imprese in tema di formazione continua; paradossalmente, una parte cospicua di queste risorse non viene spesa. Questo scarso utilizzo delle risorse pubbliche pur disponibili, plausibilmente segnala una certa discrasia tra esigenze da parte degli utilizzatori, in primis da parte delle imprese, e meccanismi connessi con l'intervento gestito dalle amministrazioni pubbliche. Gli elementi rilevanti riguardano i tempi di erogazione che possono non corrispondere alle esigenze delle imprese, la scarsa informazione sulle effettive disponibilità di risorse e sulle procedure per ottenerle, finanche un certo scetticismo sull'effettivo rendimento della formazione quando questa passa per canali di tipo pubblico. **I Fondi interprofessionali potrebbero mostrarsi più efficienti nella gestione delle risorse che obbligatoriamente le imprese versano.** I possibili effetti positivi dei Fondi - rispetto ad una situazione in cui le imprese o sono lasciate a loro stesse (eventualmente usufruendo di incentivi finanziari da investire in formazione) o debbano passare per un'agenzia pubblica erogatrice di risorse e/o interventi diretti – sono intrinsecamente legati alla loro capacità di recepire le esigenze delle imprese, organizzando il mercato della formazione a beneficio degli utenti (utenti che in Italia sono spesso troppo piccoli per poter influire sul mercato).

Oggi, tuttavia, in relazione a questa macroarea della formazione, l'impresa cooperativa soffre di una penalizzazione. Il riferimento è alla decurtazione pressoché totale delle risorse finalizzate allo sviluppo di programmi di formazione di cui alla **Legge n. 127/71**, concernente provvedimenti per la cooperazione, aventi ad oggetto le azioni connesse alla formazione di quadri cooperativi destinati alla ricerca, all'innovazione e quindi alla competitività.

Le imprese cooperative si vedono sprovviste di uno strumento collaudato nel tempo e di notevole importanza per conseguire l'obiettivo di un apprendimento continuo in grado di far comprendere e combattere, per esempio, il fenomeno delle **cooperative "spurie"**.

Queste rappresentano un' "anomalia" in seno ai principi ed al "modus operandi" delle imprese cooperative in generale, comportando fenomeni distorsivi rispetto al mercato del lavoro nonché nei rapporti associativi instaurati nelle stesse.

È per questo che l'Unci è stata antesignana della "lotta alle cooperative spurie" e ha da sempre propugnato la Vigilanza di tutti gli enti cooperativi, soprattutto di quelli non aderenti ad alcuna Associazione di rappresentanza, assistenza e tutela del Movimento Cooperativo, per esempio tramite la possibilità da parte del Ministero dello Sviluppo Economico di avvalersi dei revisori delle Associazioni riconosciute al fine di svolgere la vigilanza sulle cooperative non aderenti a nessuna di queste, a mezzo di convenzioni.

**Si vuole, infatti, evidenziare quanto il problema sia quasi del tutto circoscrivibile alle cooperative non aderenti alle Associazioni riconosciute ovvero a tutte quelle cooperative che, pur aderendo ad Associazioni del Movimento Cooperativo compiono operazioni a carattere speculativo-finanziario, ove lo scopo mutualistico è irrintracciabile.**

Quanto sopra a riprova del fatto che la problematica delle cooperative spurie è sempre stata oggetto di attenzione dell'UNCI, poiché l'esistenza delle stesse è motivo di discredito sulla cooperazione in generale e su tutte quelle cooperative che agiscono nel mercato secondo i principi della mutualità.

- ➡ **La Nostra Associazione auspica un rifinanziamento della legge 127/71 in quanto vede nella formazione cooperativa lo strumento in grado di affermare i reali principi cooperativistici.**
- ➡ **In altre Sedi istituzionali, riconoscendo l'enorme potenziale che risiede nella formazione e nella ricerca, l'UNCI ha già proposto di aumentare la percentuale che le cooperative obbligatoriamente versano ai Fondi Mutualistici e di vincolare tale *quantum* ad iniziative preposte esclusivamente ad attività di ricerca e sviluppo, incentivando la collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca e favorendo la creazione di associazioni e consorzi, il tutto in un'ottica di con largo respiro culturale.**

Uno strumento che senza rappresentare onere alcuno per le casse dello Stato, pur con uno "sforzo" maggiore per le imprese cooperative, le avrebbe abbondantemente ripagate con la più rilevante competitività acquisita; un meccanismo automatico di fiscalizzazione che rafforzerebbe il principio di autogoverno insito nella cooperazione e che permetterebbe una reale formazione al metodo ed alla tecnica cooperativa.

## **I servizi all'infanzia e l'integrazione socio-sanitaria: il welfare di prossimità delle cooperative sociali**

*Quali e quante risorse investire per incrementare, nei prossimi anni, i servizi per l'infanzia e la famiglia in modo sostenibile? Come favorire maggiormente l'iniziativa delle famiglie in questo settore?*

*Come costruire un sistema di indicatori di qualità per tutti i servizi socio-educativi 0-3 anni?  
Come coniugare ulteriormente qualità dei servizi e loro flessibilità?* (domande 15 -16 pag.15 e 16)

*Quale la dimensione territoriale che più efficientemente può trattare tutte le patologie che non necessitano di assistenza ospedaliera e favorire assistenza continuativa ai malati cronici, ai disabili e alle persone non autosufficienti?*

*Quali le migliori pratiche e percorsi per assicurare la continuità assistenziale prendendo in carico il paziente e guidarlo, con processi attivi, nei complessi percorsi della rete dei servizi?*

*Come è possibile articolare la rete dei servizi sviluppando un connubio virtuoso tra sistema pubblico, famiglia, privato sociale e reti di supporto del volontariato, anche promuovendo nuovi strumenti per facilitare la permanenza a domicilio della persona non autosufficiente e lo sviluppo dei progetti di vita indipendente per le persone con disabilità?* (domande 19, 20 e 21 pag. 18 e 19)

La cooperazione sociale costituisce una delle forme più avanzate di applicazione dei principi costituzionali di solidarietà e realizzazione della persona ed esalta quella "funzione sociale" che viene riconosciuta alle imprese mutualistiche.

Le cooperative sociali di tipo A offrono servizi socio-sanitari ed educativi ad una vasta gamma di utenti in situazioni di bisogno sociale, attraverso la gestione di residenze protette, asili nido, centri diurni, comunità, presidi sanitari o prestando assistenza domiciliare.

Compito di chi partecipa alla crescita della cooperazione sociale è dunque quello di riuscire, nella propria autonomia e secondo i principi ispiratori, ad intercettare i bisogni trasformandoli in domanda e nel contempo offrire servizi qualificati. Non pare azzardato sostenere che **la cooperazione sociale si sia configurata come una risposta alle carenze del Welfare State.**

Nel corso del 2005<sup>7</sup> tali cooperative hanno offerto servizi socio-sanitari ed educativi a più di 3,3 milioni di utenti, in crescita del 37,4 per cento rispetto al 2003. *“Un numero così elevato di utenti è giustificato sia dalla capacità di questa forma di impresa di rispondere con tempestività alla domanda, spesso complessa e difficilmente interpretabile, di soggetti in situazioni di disagio, sia dalla flessibilità dell’offerta, che copre anche la domanda di utenti non necessariamente mossi da specifiche necessità di assistenza”* (Rapporto ISTAT 2008 - *“Le cooperative sociali in Italia anno 2005”*).

L’UNCI concorda con quanto sancito nel Libro Verde, e cioè che occorre *“proseguire con lo sforzo finanziario da parte dello Stato ma anche promuovere diffusamente una pluralità di soluzioni, dai nidi aziendali e interaziendali ai servizi condominiali o interfamiliari.”*

**➡ Da questo punto di vista, e sulla base dei dati ormai consolidati che mostrano come le cooperative sociali siano lo strumento più adatto per l’attuazione delle politiche di welfare locale e di prossimità, non si può non tener conto di tali “best practices” nell’implementazione di un piano sistemico di rilancio delle politiche per l’infanzia e socio-assistenziali.**

La realtà della cooperazione sociale è già in grado di sviluppare *“un connubio virtuoso tra sistema pubblico, famiglia, privato sociale e reti di supporto del volontariato”*, in quanto antesignana di un modo di rapportarsi con il territorio che è connaturato alla peculiare finalità della stessa, cioè il perseguimento dell’interesse generale della comunità e l’integrazione sociale dei cittadini mediante l’erogazione di servizi di qualità.

A tal proposito l’UNCI sostiene che solo una presenza capillare sul territorio, specie in zone urbane periferiche e svantaggiate, sia in grado di far fronte ad una domanda di soddisfazione di bisogni socio-assistenziali ed educativi in continuo aumento. Tale caratteristica contraddistingue le cooperative sociali.

<sup>7</sup> Rapporto ISTAT 2008 - *“Le cooperative sociali in Italia anno 2005”*

Inoltre, non si può non evidenziare il contributo che le stesse apportano in tema di “assistenza continuativa ai malati cronici, ai disabili e alle persone non autosufficienti”, per il tramite dell’assistenza domiciliare che molte di esse forniscono su tutto il territorio nazionale.

➡ L’esigenza di incentivare economicamente le cooperative sociali, emersa nella prima parte del presente contributo, è giustificata anche dai rilevanti problemi che le stesse incontrano in tema di pagamenti ritardati<sup>8</sup> da parte della P.A., in particolare dalla Sanità, fenomeno che incide sulla capacità di patrimonializzazione, di crescita dimensionale, e di sostegno delle stesse retribuzioni dei lavoratori, con inevitabili conseguenze sulla qualità del servizio finale, cioè del welfare locale. I servizi erogati dalle cooperative sociali non sono certo svolti senza costi. Nella fattispecie, tali imprese, devono avvalersi di proprie “anticipazioni” ovvero da parte di Istituti di Credito, generando, talvolta, a causa dei citati ritardi delle P.A. vere distorsioni/inefficienze nell’erogazione del servizio, gap in termini di competitività.

**Un intervento regolatore in tal senso è caldamente auspicato.**

Infine, un cenno al tema dei servizi alla famiglia e a come la cooperazione possa contribuire ad “incrementare nei prossimi anni, i servizi per l’infanzia e la famiglia in modo sostenibile (...) e a favorire maggiormente l’iniziativa delle famiglie...”

Valga ad esempio l’impegno profuso dell’UNCI per l’attivazione dei **Circoli Cooperativi**, quindi un’attenzione concreta verso le famiglie e gli aggregati affettivi, finalizzata a riscoprire la dimensione culturale del lavoro e a favorire la partecipazione attiva delle stesse nel più generale sistema di welfare. L’utilizzo della cooperazione con finalità solidaristiche nel campo delle politiche della famiglia, per il tramite dei circoli cooperativi, ha rappresentato una novità nel panorama italiano, che si auspica venga ricompresa dagli attori istituzionali tra le buone pratiche di welfare.

---

<sup>8</sup> Un problema concreto rispetto alla situazione dei ritardi nei pagamenti da parte della P.A. si ravvisa anche in merito al rilascio del DURC. Infatti: accertata la lentezza della Pubblica Amministrazione nel pagamento post-appalto, è un dato di fatto che diverse imprese cooperative siano in oggettiva difficoltà con gli adempimenti di natura economico-previdenziale. Pertanto, qualora la cooperativa vinca l’appalto ma non riceva in tempi congrui il relativo “quantum”, è possibile che non ottemperi a quanto di spettanza a causa della mancanza di liquidità (un esempio è rappresentato dalle cooperative sociali) compromettendo quindi la possibilità di partecipare ad altre gare a causa del mancato rilascio del DURC per insolvenza. È necessario quindi che ci sia un giusto equilibrio tra “controllo” della regolarità contributiva dell’impresa, quale conditio sine qua non al rilascio del DURC e certezza che la stessa possa ottemperarvi.



## **Allegato Tecnico**

**al Documento UNCI sul**

**Libro Verde *“la vita buona nella società attiva”***

Qui di seguito sono presentate le osservazioni e le proposte dell'UNCI su alcuni temi che riguardano la peculiarità della figura del socio coimprenditore ed il tema della rappresentatività sindacale, specie alla luce dell'intervento dell'art. 7 comma 4 del D.L. 248/2007 (c.d. Milleproroghe), convertito in legge 31/2008.

Data la specificità degli argomenti si è preferito presentarli separatamente per meglio rappresentare le problematiche ad essi direttamente collegate.

## IL SOCIO LAVORATORE CO-IMPREDITORE

Ormai da anni la Nostra Associazione sostiene con forza la validità e, mai come in questo periodo, l'attualità della figura del socio **co-imprenditore**. Egli, contribuendo alla costruzione di una dimensione sociale dell'economia, si fa direttamente imprenditore per creare lavoro e produrre ricchezza sociale. Il socio co-imprenditore costituisce un'idea forza "patrimonio" dell'UNCI che, oltre ad essere ormai definitivamente accolta nella cultura cooperativa italiana, sta dimostrando tutta la sua validità e modernità rispetto alle vaste e complesse problematiche del mercato attuale.

È in merito a questo che, in una prospettiva più ampia, si vuole evidenziare la necessità di apportare modifiche alla L. 142/2001, ovvero, alla posizione del socio lavoratore. Questa figura riveste in seno alla cooperativa un'importante funzione sia da un punto di vista gestionale e direzionale che di indirizzo, concorrendo, infatti, all'elaborazione delle linee strategiche oltre che ai programmi di sviluppo. Inoltre, esercita una rilevante funzione economica poiché partecipa al rischio d'impresa, contribuendo, *in primis*, alla formazione del capitale sociale.

Stabilendo con la cooperativa un ulteriore rapporto di lavoro (con la modifica apportata dall'art. 9 della legge 30/2003 che ha eliminato il termine "distinto"), si vuole dare particolare rilevanza non già al rapporto di dipendenza che il socio può decidere di intraprendere e per altro abbondantemente disciplinato dalle relative leggi contrattuali, quanto alla scelta di avviare un rapporto in forma autonoma (co-imprenditore) con la cooperativa. Infatti, si ritiene fondamentale prevedere un giusto ed equilibrato aggancio tra il reddito prodotto dal co-imprenditore ed il risultato raggiunto dall'impresa.

Sempre la stessa legge n. 142/2001 nell'art. 3 (anch'essa emendata dalla legge 30/2003) consente alle cooperative della piccola pesca di cui alla legge 13 marzo 1958, n. 250 di corrispondere ai propri soci lavoratori un compenso proporzionato all'entità del pescato, secondo criteri e parametri stabiliti dal proprio regolamento interno. Ciò dimostra che nelle cooperative il socio è sì un lavoratore, ma anche un co-imprenditore e per questo la sua retribuzione può essere composta da una parte flessibile e modulabile in riferimento ai risultati ottenuti dalle stesse.

Quanto sopra esposto è un chiaro esempio di come gli elementi salariali possano essere legati alla produttività oltre a fornire un elemento di diretta intesa con gli obiettivi progettuali del Libro Verde.

In un periodo in cui tutti discutono su come ancorare le retribuzioni alla produttività, ci si dimentica dell'unica fattispecie lavoristica che ha queste caratteristiche e che è già codificata nella nostra legislazione: l'art. 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142 offre, per l'appunto, la possibilità alle cooperative di prevedere che le retribuzioni dei propri soci-lavoratori possano essere composte da una parte fissa ed una variabile in riferimento ai risultati ottenuti (ristorno). Questo strumento rappresenta una forma di riconoscimento o "premio monetario" a favore dei soci, calcolato in proporzione al grado di partecipazione ai processi produttivi e alla gestione economica della cooperativa, sia attraverso il conferimento di prodotto o di lavoro, sia in qualità di utenti/consumatori del prodotto/servizio offerto dalla cooperativa stessa **ed ha, in sostanza, anticipato il fenomeno della partecipazione agli utili dell'impresa da parte dei lavoratori**, elemento che il Libro Verde tiene a sottolineare.

Con il meccanismo del ristorno, l'impresa cooperativa ha di fatto posto un freno alla perdita di potere d'acquisto di questi anni. Da questo punto di vista il fenomeno inflazionistico ha colpito in misura maggiore le imprese non cooperative, proprio perché non munite di un mezzo simile al ristorno in grado di legare i salari all'andamento produttivo aziendale. Vi sono casi in cui le aziende non cooperative si sono dotate di un qualche meccanismo di retribuzione variabile, ma sempre in misura inferiore alla possibilità di ristornare fino al 30% dei "trattamenti retributivi complessivi" delle società cooperative così come previsto per legge dalla 142/2002.

Per l'UNCI occorre salvaguardare e valorizzare tale figura come antesignana di un nuovo modo di intendere il rapporto tra capitale e lavoro: non più conflittuale, ma partecipativo.

Si ritiene non più rinviabile, infatti, pervenire ad aspetti di contrattualistica specifica dell'impresa cooperativa. Gli strumenti per operare in tal senso, rispettosi dell'autonomia sindacale (non solo autonoma ma anche confederale), e del dettato normativo, come evidenziato, già esistono: il meccanismo del ristorno è in grado di garantire il rispetto delle medie retributive e contemporaneamente della flessibilità necessaria alle imprese presenti sul mercato del lavoro in termini di competitività.

**All'uopo l'UNCI auspica un intervento volto a favorire meccanismi simili al ristorno e che operi una defiscalizzazione della parte variabile della retribuzione.**

**Rendendo più accessibile il ricorso a suddetto strumento risulterebbe certo più agevole conseguire la reciproca soddisfazione del binomio datore/lavoratore imboccando, altresì, la strada verso la crescita e lo sviluppo.**

Abbracciando l'ideale riformista che individua in un mercato del lavoro flessibile maggiori possibilità di autodeterminazione per l'individuo, ricordiamo che necessità imprescindibile rimane la contestualizzazione territoriale, ovvero, la capacità di adottare misure differenti per realtà differenti, capaci di innescare sviluppo economico e crescita dell'occupazione. Il socio coimprenditore è in grado di accogliere pienamente tali caratteristiche.

## **IL SISTEMA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA UNCI**

L'U.N.C.I. ha scelto di distinguersi sotto il profilo della contrattazione collettiva nei contenuti, ritenendo che per il rilancio dell'occupazione, in un'ottica di mercato sociale del lavoro stabilizzato e tendente alla piena occupazione, avrà un ruolo centrale l'affiancamento all'azienda di tipo tradizionale della cooperativa caratterizzata dalla figura del socio co-imprenditore, cioè del lavoratore imprenditore di se stesso.

Tale centralità riservata al socio co-imprenditore, come già evidenziato, garantirà un adeguamento dell'azione produttiva ai cicli dell'economia, superando gli influssi negativi che i periodi di stagnazione economica producono sull'occupazione (anticiclicità).

La contrattazione collettiva, quindi, nell'ambito cooperativo, dovrebbe tener conto delle opportunità che la stessa legge consente per differenziare i propri CCNL e rendere maggiormente competitive le imprese cooperative, coniugando la flessibilità con il rispetto dei diritti dei lavoratori, il primo dei quali è quello del salario. Non a caso è stata prevista una specifica disciplina per il socio lavoratore (legge 142/2001), a dimostrazione della sua peculiarità rispetto al lavoratore subordinato tout court. Infatti, laddove diviene prioritario per il Governo individuare gli strumenti più opportuni, che riescano a coniugare i vantaggi per il sistema produttivo con i diritti dei lavoratori; laddove si vogliono incentivare gli interventi a sostegno della flessibilità e soprattutto, laddove diviene un imperativo anche istituzionale il saper equilibrare le necessità del mercato e di conseguenza delle imprese con la tutela di giovani, donne, over-50 nonché l'individuazione di un raccordo tra salario e produttività, siamo certi che i soci lavoratori abbiano dato risposte a queste tematiche, poiché rappresentano una risposta sociale ai problemi sociali.

Se si varano norme finalizzate al controllo dell'effettività degli incentivi economici per i datori di lavoro in tema di assunzioni, queste norme saranno tanto più efficaci quanto più sono sostenute da un sistema contrattuale che unisca alla garanzia dei diritti fondamentali che caratterizzano il mercato del lavoro dei paesi industrializzati (retribuzione minima, sicurezza del posto di lavoro tutela della salute nei luoghi di lavoro) una tensione alla produttività ed alla competitività (organizzazione del lavoro, retribuzione incentivante).

Si ritiene opportuno, pertanto, salvaguardare il lavoratore socio, modello di flessibilità per l'impresa e di garanzia per il prestatore di lavoro.

È ciò che da anni l'UNCI non solo sostiene ma attua concretamente mediante la stipula di numerosi contratti collettivi basati proprio su questo modello riformista.

Ed è proprio contro questa realtà che da più parti si è cercato di mettere in dubbio la legittimità della contrattazione collettiva UNCI/CONFSAL.

L'art. 7 comma 4 del D.L. 248/2007 (c.d. Milleproroghe), convertito con legge n. 31/2008, rientra in questa filosofia delegittimante, tendente ad omologare il socio lavoratore, figura autentica ed originale nel diritto del lavoro, al lavoratore salariato tout court, snaturando in tal senso il sistema cooperativo. Esso prevede che, *"fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria"*.

A tal scopo si è ritenuto opportuno presentare le seguenti osservazioni che meglio mettono in luce la necessità di un superamento dello status quo in tema di rappresentatività sindacale.

## **1. Il concetto di rappresentatività sindacale**

È utile riepilogare l'evoluzione dei criteri giurisprudenziali di rappresentatività ai fini di una maggior comprensione della questione e della piena legittimità della contrattazione UNCI/CONFSAL.

Dopo alcune iniziali incertezze e oscillazioni, a far data dalla storica pronuncia della Cassazione del 3 novembre 1976, n. 3993, la giurisprudenza di legittimità ha individuato con una certa sistematicità gli indici della rappresentatività.

Più precisamente la Suprema Corte ha chiarito che la maggiore rappresentatività ricorre solo ove l'organizzazione sindacale, oltre ad avere un numero rilevante di iscritti, sia significativamente presente sull'intero territorio nazionale (e non concentrata in una sola area

geografica) e si caratterizzi per il requisito dell'equilibrata consistenza associativa in tutto l'arco delle categorie che essa intende tutelare.

La giurisprudenza di legittimità ha altresì puntualizzato che *“l'avverbio maggiormente non implica alcuna comparazione fra le diverse confederazioni”* ma piuttosto *“comporta l'esistenza di un'organizzazione molto estesa sia in senso territoriale che settoriale”* (Cass. 28 ottobre 1981, n. 5664), senza che ciò, tuttavia, richieda *“lo svolgimento di attività in ogni zona del territorio nazionale ed in ogni categoria di lavoratori”* (Cass. 18 febbraio 1985, n. 1418).

Il requisito dell'intercategorialità deve essere apprezzato non solo con riferimento alle categorie produttive, ma anche con riguardo alle categorie legali dei prestatori di lavoro ex art. 2095 c.c.<sup>1</sup>

Il bilanciamento fra i vari indici, cioè numero di aderenti, estensione territoriale ed estensione categoriale, sia produttiva che professionale deve essere effettuato nella consapevolezza del carattere non decisivo del numero degli iscritti: *“il generico dato dell'apprezzabile numero di aderenti è, di per sé, privo di rilievo”* (Cass. 28 ottobre 1981, n. 5664).

Anche sotto la spinta delle riflessioni dottrinali, a partire dalla metà degli anni '80 la Cassazione ha iniziato ad esaminare il fenomeno della rappresentatività anche sotto un profilo *dinamico*, attribuendo rilievo a circostanze quali *“l'attività di autotutela condotta con continuità, sistematicità ed equilibrata diffusione”* (Cass. 18 luglio 1984, n. 4218) ed ancor più alla partecipazione dell'organizzazione sindacale a trattative sindacali volte alla stipulazione di contratti collettivi (in particolare in Cass. 1 marzo 1986, n. 1320).

Sul tema ha profondamente inciso l'esito del referendum abrogativo dell'11 giugno 1995, a seguito del quale l'art. 19 ha assunto la seguente formulazione letterale: *“rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni che risultino firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva”*.

E' evidente che alla luce della nuova disciplina il criterio di selezione delle organizzazioni sindacali è rappresentato dalla **capacità effettiva del sindacato di proporsi (ed imporsi) alla controparte imprenditoriale come stabile interlocutore e di addivenire alla stipulazione di**

---

<sup>1</sup> Cass. 27 ottobre 1990, n. 10392, che ha negato il requisito della maggiore rappresentatività - e quindi il diritto alla costituzione di R.S.A. - in capo all'associazione sindacale Siquadri, in quanto rappresentativa di una sola categoria professionale.

**contratti.** La giurisprudenza di legittimità, cogliendo a pieno il significato di tale mutamento, ha sottolineato come il concetto di rappresentatività si presenti ora in chiave di *effettiva rappresentatività*: “in seguito al referendum abrogativo relativo all'art. 19 della legge n. 300 del 1970, l'acquisto dei diritti sindacali nell'azienda viene oggi ad essere condizionato unicamente dal dato empirico di effettività dell'azione sindacale costituito dalla rappresentatività negoziale” (Cass. 20 aprile 2002, n. 5765).<sup>2</sup>

L'elaborazione di tali criteri ha allargato le maglie della maggiore rappresentatività, permettendo a numerose sigle sindacali anche non storicamente strutturate di *conquistare* tale status. In particolare, tale giurisprudenza aveva di fatto portato alla cristallizzazione dei sindacati da considerarsi maggiormente rappresentativi, con ciò violando le finalità che il Legislatore intendeva perseguire attraverso questa nozione. Da ciò è scaturita la difficoltà di compiere una rigorosa comparazione, con la conseguenza della scarsa selettività del parametro, che ne costituisce uno dei limiti principali e che ha portato il Legislatore verso la metà degli anni novanta ad escogitare il nuovo concetto di *maggior rappresentatività comparata* (punto 2).

**Ciò detto, nell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost ed in mancanza di una legge sulla rappresentatività sindacale che indichi criteri certi ed oggettivi, le organizzazioni sindacali rappresentative risultano individuabili esclusivamente in base ai principi di effettività dell'azione sindacale. La contrattazione UNCI/CONFSAL rispetta tutti i criteri giurisprudenziali su cui si è basato in passato il concetto di maggiore rappresentatività ed adesso quello di maggiore rappresentatività comparata (numero di iscritti, presenza significativa sull'intero territorio nazionale, pluricategorialità, intercategorialità, effettiva attività di autotutela condotta con continuità, sistematicità ed equilibrata diffusione).**

---

<sup>2</sup> Anche nella successiva pronuncia (Cass. 2 dicembre 2005, n. 26239) è stato ribadito che “ai fini della rappresentatività ex art. 19 stat. lav., nella versione successiva al referendum abrogativo, il criterio legale di selezione equivale alla capacità del sindacato di imporsi come controparte contrattuale, di talché la sottoscrizione di un testo, negoziato e approvato da altre parti contrattuali, non solo non indica tale capacità, ma costituisce significativo indizio contrario, rilevando, invece, la partecipazione attiva al processo di formazione del contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva”. Del medesimo parere Cass. 11 gennaio 2008, n. 520.

**Infatti:**

- ***l'Unci è Associazione di Rappresentanza, Assistenza e Tutela del Movimento Cooperativo, giuridicamente riconosciuta con D.M. 18/07/1975;***
- ***la Confsal è Confederazione Generale dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori;***
- ***l'Unci e la Confsal risultano comprese nell'elenco delle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative allegato alla nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14/10/2002, prot. n.1564;***
- ***l'Unci e la Confsal sono rappresentate con strutture periferiche diffuse su tutto il territorio nazionale;***
- ***l'Unci e la Confsal stipulano contratti collettivi in diverse categorie e settori merceologici eterogenei, anche a livello decentrato;***
- ***l'Unci e la Confsal sono firmatarie dei più importanti accordi concertativi dal protocollo del Luglio '93 in poi;***
- ***l'Unci e la Confsal sono presenti con propri membri presso il CNEL (art. 99 Cost.);***

## **2. Dal "maggiormente" al "comparativamente" più rappresentativo**

Il nuovo criterio legale è stato previsto con l'art. 2, co. 25 della legge 28.12.1995, n. 549, che ha introdotto una norma interpretativa dell'art. 1, co. 1 del D.L. 9.10.1989, n. 338, convertito in legge 7.12.1989, n. 389: "*l'art. 1 del D.L. 9.10.1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7.12.1989, n. 389, si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria.*"

Il Legislatore, in tal caso, interviene sì direttamente nel determinare i minimali retributivi<sup>3</sup>, ma con lo scopo *esclusivo* di fungere da parametro per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, quindi senza inficiare il principio di libertà delle parti di regolamentare

---

<sup>3</sup> È l'INPS a fissare annualmente i minimali di retribuzione per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali. Per il 2008 è stata emanata la circolare n. 11.

autonomamente i propri rapporti. Da ciò deriva che *“non è ravvisabile una stretta relazione fra retribuzione dovuta nell’ambito del rapporto di lavoro e retribuzione imponibile ai fini contributivi”* (Cass. Sez. Unite n. 11199 del 2002; dello stesso avviso Cass. n. 8620/99).

L’efficacia della nuova formula incontra problemi dal punto di vista della categoria che costituisce l’ambito di applicazione del contratto collettivo. Infatti, nel sistema di relazioni industriali italiano, caratterizzato dal principio costituzionale di libertà d’organizzazione sindacale e quindi di libera determinazione della categoria contrattuale, è consentito ad organizzazioni sindacali di presentarsi come *uniche* nell’ambito considerato, impedendo così l’operazione di raffronto in termini di rappresentatività. Da queste riflessioni il dato che si rileva è che lo strumento legislativo, anziché semplificare la questione, l’arricchisce di ulteriori elementi di problematicità: mancanza di criteri oggettivi, difficoltà di individuare la fase di comparazione, dubbi sulla definizione della categoria.

La stringatezza del dato normativo non aiuta certo ad una chiara interpretazione della nozione, anche rispetto a quella contenuta nella originaria versione dell’art. 19 St. lav. Infatti, non sono stati indicati né i criteri cui attenersi ai fini della comparazione e della scelta né i contenuti della nozione stessa: un processo speculare a quello verificatosi per la maggiore rappresentatività.

Allo stesso modo, com’è accaduto in passato, la giurisprudenza è chiamata a svolgere quell’attività di supplenza che il Legislatore ha avallato ogni volta che si è trattato di affrontare il tema della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, in questo caso mutuando ed aggiornando in un’ottica *comparativa* gli indici elaborati in relazione alla più sperimentata nozione di maggiore rappresentatività, intesa nella duplice valenza quantitativa (numero degli iscritti) e qualitativa (idoneità al conflitto, sottoscrizione dei contratti collettivi di maggiore importanza, diffusione nel territorio e nelle categorie). Non con poche difficoltà, se si considera che il criterio della diffusione intercategoriale risente del classico richiamo al livello confederale di rappresentatività oggi in crisi, mentre quello della manifestazione dell’esercizio d’autotutela collettiva difficilmente si presta a valutazioni quantitative.

**Tutto ciò per ribadire quanto segue:**

- ↪ **L'art. 39, comma 1 della Costituzione garantisce l'autonomia e la libertà sindacale, un diritto ad oggi riconosciuto dalla presenza di una pluralità di organizzazioni presenti nel Paese e di conseguenti CCNL che non solo determina il regolare svolgimento di una sana e produttiva concorrenza, ma costituisce, altresì, la realizzazione di quei principi di libertà e autonomia posti a fondamento degli intenti del legislatore costituzionale.**
  
- ↪ **È da tempo acquisito che il contratto collettivo stipulato dalle attuali organizzazioni sindacali è un contratto di diritto comune, cioè di un'attività di disposizione degli interessi in conflitto posta in essere, attraverso la creazione e lo svolgimento di rapporti negoziali, da soggetti privati. Tale contratto è stipulato, dunque, in forza dell'art. 1322, comma 2 del codice civile, in quanto diretto a perseguire un interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico (Cassazione, 7 giugno 2004, n. 10762) con conseguente applicazione non di una disciplina speciale, ma di quella, appunto, di diritto comune, dettata dal codice civile per i contratti in generale.**
  
- ↪ **Il principio della libertà sindacale sancito dall'art. 39 Cost. consente, in pratica, un regime di pluralismo contrattuale, ben potendo coesistere distinti contratti collettivi nella medesima categoria che regolino in modo differenziato i rapporti di lavoro degli aderenti alle rispettive organizzazioni stipulanti (Cass. 9 luglio 1976, n. 2644; Cass. 1975, n. 495).**
  
- ↪ **Per quanto concerne la retribuzione prevista nei contratti collettivi è doveroso sottolineare che, nel nostro ordinamento, non vige un principio di parità retributiva con parità di mansioni (Cass. Sentenza n. 132/2002, la quale ribadisce che non esiste un diritto soggettivo del lavoratore alla parità di trattamento a parità di mansioni; il contratto collettivo può, pertanto, legittimamente prevedere una differente retribuzione). La Carta Costituzionale sancisce soltanto la sufficienza e la proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato ma non la parità nel trattamento retributivo tra lavoratori addetti ad identiche mansioni. Nell'ordinamento italiano la retribuzione minima è fissata**

*dall'autonomia collettiva, non esistendo una disciplina con forza di legge che determini in maniera specifica i principi generali dell'art. 36 della Costituzione. È funzione e compito, pertanto, del contratto collettivo di lavoro determinare l'oggetto della retribuzione, ferma restante la possibilità data al giudice di valutare discrezionalmente il rispetto di principi di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost.*

↪ *In materia di fiscalizzazione degli oneri sociali, la Cassazione ha stabilito che, in presenza di una pluralità di CCNL contemporaneamente vigenti stipulati da sindacati tutti maggiormente rappresentativi, i minimi salariali da considerare ai fini della spettanza del beneficio devono essere non già quelli dei contratti più favorevoli ai lavoratori o del contratto concluso per ultimo, ma quelli del contratto cui il datore di lavoro è vincolato per essere stato stipulato dalla propria associazione, non essendovi alcun diverso criterio alla stregua del quale attribuire prevalenza all'uno o all'altro contratto collettivo (Cass. 30 maggio 1997, n. 4803; Cass. 18 marzo 1996, n. 2260 e Cass. 18 gennaio 1996, n. 382).*

↪ *In altre due sentenze, (Cass. 9 agosto 1996, n. 7383 e Cass. 28 agosto 2004, n. 17250) si è negato qualsiasi obbligo del giudice di applicare automaticamente i minimi contrattuali (in riferimento al dettato dell'art. 36 Cost.), giustificandone il potere di apportarvi un correttivo in peius in ragione appunto del principio della limitata efficacia soggettiva del contratto collettivo nonché dell'assenza di criteri legali di scelta nell'eventualità che per uno stesso settore siano in vigore più contratti collettivi stipulati da sindacati diversi.*

↪ *Nell'ambito delle fonti del diritto del lavoro, al contratto è riconosciuta forza di legge tra le parti tanto che esse possono autonomamente disciplinare i propri rapporti e come conseguenza di suddetto principio di autodeterminazione, il Legislatore non dovrebbe indicare seppur implicitamente, i minimi retributivi da applicare ai rapporti lavorativi (vedasi censure mosse dall'inizio degli anni '60 dalla Consulta per la mancata applicazione dell'art. 39 della costituzione).*

È questo quanto sembra evincersi dall'art. 7 comma 4 del D.L. 248/2007 conv. in legge 31/2008, sollevando dei dubbi di costituzionalità in riferimento allo stesso art. 39 Cost.

*Ciò conferma la rappresentatività a livello nazionale, territoriale e aziendale dell'UNCI e delle OO.SS dei lavoratori firmatarie dei medesimi CCNL. Il che ci rappresenta come in Italia non esista monopolio sindacale.*

*Il fatto che i contratti sottoscritti dall'UNCI contengano previsioni normative diverse dagli altri CCNL di uguale settore non appare elemento sufficiente per superare il principio consolidato in giurisprudenza della vincolatività per i soggetti aderenti alle OO.SS. firmatarie degli stessi. Agli operatori del mercato del lavoro è data la facoltà di poter scegliere da quale articolato far disciplinare la propria attività o prestazione lavorativa.*

Vi è un'incertezza di fondo nell'ambito del sistema di relazioni industriali italiane che rappresenta oggi un inevitabile fattore di indebolimento per il sindacalismo dei lavoratori ma anche dei datori di lavoro. Il tentativo di arrivare ad un accordo di riforma del sistema contrattuale, a cui partecipano soltanto alcune Parti Sociali, sembra in questi giorni arenarsi, segno questo dell'anacronismo del modello.

Per tutte queste considerazioni l'UNCI auspica il varo di una *regolamentazione legale* sulla rappresentatività sindacale anche per il settore privato, o quanto meno un *intervento regolamentare* per il superamento dello status quo verso un coinvolgimento delle Parti Sociali che effettivamente contribuiscono al sistema delle relazioni industriali.

**Compatibilità dell'art. 7 comma 4 del D.L. 248/2007 convertito in legge 31/2008 con la specifica disciplina civilistica e normativa dell'impresa cooperativa**

L'art. 7 comma 4 del D.L. "Milleproroghe" appare non coerente con la specifica disciplina civilistica e legislativa che lo stesso Legislatore ha previsto per la cooperazione<sup>4</sup>.

Infatti, i soci lavoratori creano legami d'appartenenza con l'impresa caratterizzati dall'essere contemporaneamente co-imprenditori e non solo lavoratori. Questa figura riveste in seno alla cooperativa un'importante funzione gestionale e direzionale, concorrendo all'elaborazione delle linee strategiche oltre che ai programmi di sviluppo (diritto di voto in assemblea, approvazione del Bilancio d'esercizio, ecc.).

Inoltre, esercita una rilevante funzione economica poiché partecipa al rischio d'impresa, contribuendo, *in primis*, alla formazione del capitale sociale, concorre con la propria prestazione lavorativa alla creazione di valore. Infine, come già abbondantemente espresso, la sua retribuzione può essere composta da una parte flessibile e modulabile in riferimento ai risultati ottenuti dalla cooperativa (*ristorno*).

L'art. 7 comma 4 del D.L. 248/2007, facendo riferimento esclusivo ai CCNL e non considerando il Regolamento Interno quale strumento cardine anche per l'individuazione dei "trattamenti economici complessivi", tende ad omologare il socio co-imprenditore al lavoratore subordinato tout court. Si è ommesso, pertanto, di considerare le specificità della disciplina del socio cooperatore ed il **principio di prevalenza del rapporto associativo** su quello lavorativo (art. 1 comma 3 della legge 142/2001 modificato dall'art. 9 della legge 30/2003).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Il Codice Civile (Titolo VI, libro V, capo I) ha previsto una disciplina specifica per le imprese cooperative e la legge 142/2001 ha sancito la peculiarità della figura del socio - lavoratore di cooperativa.

<sup>5</sup> A livello giurisprudenziale, la Corte di Cassazione ed i giudici di merito, da oltre cinquant'anni, sono concordi nel sostenere la prevalenza del vincolo di natura associativa nel rapporto intercorrente tra socio lavoratore e cooperativa di appartenenza, sgombrando il campo da possibili assimilazioni con il lavoro dipendente quando l'attività espletata dal socio rientri nell'oggetto sociale. Non può non citarsi a tal riguardo la sentenza della Suprema Corte di Cassazione del 28 luglio 1951 n. 2188, in cui si afferma: "*Sebbene sussista un rapporto di attività lavorativa tra cooperativa e socio con corresponsione di una mercede a favore di quest'ultimo, non è possibile individuare un contratto di lavoro subordinato perché il socio che presta la sua attività a favore della cooperativa, pur soddisfacendo in questo modo anche un proprio interesse, mira principalmente colla sua cooperazione a far raggiungere all'ente lo scopo sociale per il quale è sorto, rappresentando lo scopo comune di tutti i soci*". Più di recente si veda Cass. 10183/2002; Cass. 15750/2003; Cass. 16281/2004; Cass. 4799/2004.

## Protocollo Welfare/Protocollo Cooperazione

- ↪ L'UNCI e la Confsal hanno sottoscritto il *Protocollo "Previdenza, Lavoro e Competitività per l'Equità e la Crescita sostenibili"* del 23 luglio 2007.
  
- ↪ In data 10/10/2007 veniva sottoscritto il *Protocollo sulla Cooperazione*, in continuità con il capitolo "Cooperazione" del Protocollo del 23/07/2007, ma senza aver mai convocato né l'UNCI né la Confsal nonostante siano Parti Firmatarie del primo protocollo di cui sopra. La responsabilità per tale esclusione non è imputabile alla condotta della Scrivente Unione né tantomeno della Confsal, le quali hanno formalmente chiesto al Ministero del Lavoro ed alle parti firmatarie del protocollo della cooperazione, con nota del 6/12//2007, di estenderne la sottoscrizione a tutte le Associazioni Nazionali del Movimento Cooperativo giuridicamente riconosciute e dei rispettivi sindacati di riferimento, nello specifico ad UNCI e CONFSAL.

**Si chiede, pertanto di voler dar seguito a quanto contenuto nella nota del 6/12/2007 di cui sopra.**