

# La nozione di “svantaggio” nella Riforma del Terzo settore

di **Maddalena Tagliabue**

## L'approfondimento

Con il graduale passaggio dalla normativa sulle ONLUS a quella introdotta con la Riforma del Terzo settore diminuisce progressivamente l'attenzione sulla nozione di svantaggio e sui relativi risvolti applicativi. Ma davvero non è più necessario individuarne i confini e declinarne la casistica?

L'analisi compiuta sulla Legge delega per la Riforma del Terzo settore, sul Decreto legislativo che ha introdotto la nuova disciplina per l'impresa sociale e sul Codice del Terzo settore fa emergere che il riferimento ai soggetti svantaggiati non solo è ancora presente nella disciplina vigente, ma necessita ancora di uno sforzo interpretativo di esperti, operatori e istituzioni deputate al controllo.

Infatti, se i lavoratori molto svantaggiati sono chiaramente identificabili nelle categorie individuate dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 17 ottobre 2017, ai sensi dell'art. 2, n. 99, del Reg. UE 651/2014, non è altrettanto agevole individuare chi sono le persone svantaggiate destinatarie dell'azione degli enti filantropici e delle erogazioni di denaro, beni e servizi che tutti gli enti del Terzo settore operanti nell'ambito delle attività di interesse generale riconducibili alla beneficenza possono effettuare.

In attesa di chiarimenti ministeriali, sarà sicuramente opportuno continuare a fare riferimento alla dottrina ed alla prassi formatesi in relazione al Decreto ONLUS, con particolare riferimento alle Linee interpretative sulla nozione di soggetto svantaggiato, a suo tempo emanate dall'Agenzia per le ONLUS.

### Riferimenti

Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 17 ottobre 2017

D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112, art. 2

D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 5, comma 1; 37, 38

La Riforma del Terzo settore ha notevolmente ridimensionato il ruolo della nozione di “svantaggio”, che è invece stata centrale per le ONLUS per tutti i settori di attività a c.d. solidarismo condizionato.

La Legge delega n. 106/2016 fa riferimento allo “svantaggio” solo in due articoli:

- l'art. 6, comma 1, include tra i principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina in materia di impresa sociale la “ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione Europea, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate” (lett. g);
- l'art. 10, che ha istituito la fondazione Italia Sociale “con lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati”.

### I lavoratori e le persone svantaggiate nella disciplina sull'impresa sociale

Ai sensi del comma 1 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 112/2017, l'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano

**Maddalena Tagliabue** - Avvocato, consulente e formatrice enti non profit - GSlex

l'esercizio, le attività d'impresa aventi ad oggetto, tra l'altro, i "servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4".

Il comma 4 considera attività di interesse generale, indipendentemente dal suo oggetto, l'attività d'impresa nella quale, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono occupati:

- a) lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'art. 2, n. 99, del Reg. UE 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, e successive modificazioni;
- b) persone svantaggiate o con disabilità ai sensi dell'art. 112, comma 2, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni, nonché persone beneficiarie di protezione internazionale ai sensi del D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, e persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all'art. 2, comma 4, della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia.

Ai fini di cui al comma 4, l'impresa sociale impiega alle sue dipendenze un numero di persone di cui alle lett. a) e b) non inferiore al 30% dei lavoratori. Ai fini del computo di questa percentuale minima, i lavoratori di cui alla lett. a) non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione. La situazione dei lavoratori di cui al comma 4 deve essere attestata ai sensi della normativa vigente.

#### **Lavoratori molto svantaggiati**

Il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 17 ottobre 2017, ai sensi dell'art. 2, n. 99, del Reg. UE 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, definisce lavoratore molto svantaggiato:

- il lavoratore privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito, ovvero colui che negli ultimi 24 mesi non ha prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno 24 mesi nonché colui che negli ultimi 24 mesi ha svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale sia derivato un reddito corrispondente ad un'imposta

lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13 del Testo Unico delle imposte sui redditi di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917;

- il lavoratore privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito (come sopra definito, *mutatis mutandis*) che versi in una delle seguenti condizioni:
  - avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni;
  - non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
  - aver superato i 50 anni di età;
  - essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
  - essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
  - appartenere ad una minoranza etnica e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

#### **Persone svantaggiate**

La definizione di persone svantaggiate non è immediata come quella di lavoratori molto svantaggiati in quanto non è presente nel Decreto sull'impresa sociale un riferimento normativo.

L'art. 112, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, cui rinvia la lett. b) del comma 4 dell'art. 2 del Decreto sull'impresa sociale, è relativo non alle persone svantaggiate, bensì ai soggetti con disabilità.

#### **Il computo dei lavoratori svantaggiati ai sensi dell'art. 2, comma 4, D.Lgs. n. 112/2017**

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con una nota del 3 maggio 2019, ha chiarito che anche con riferimento alle imprese sociali devono essere integralmente applicati i criteri di computo dei lavoratori svantaggiati impiegati dalle cooperative sociali finalizzate all'inserimento lavorativo di persone che

presentano le caratteristiche di cui all'art. 4, comma 1, della Legge n. 381/1991<sup>1</sup>.

Pertanto, la determinazione del 30% dei soggetti svantaggiati deve essere effettuata "per teste" e non in base alle ore di lavoro svolte da loro svolte. La nota n. 4097/2019 precisa, inoltre, che il calcolo della percentuale deriva dal rapporto tra lavoratori svantaggiati e lavoratori non svantaggiati e non da quello tra lavoratori svantaggiati e totale dei lavoratori (dato dalla somma tra lavoratori svantaggiati e lavoratori non svantaggiati).

### I lavoratori e le persone svantaggiate nel Codice del Terzo settore

Anche tra le attività di interesse generale rilevanti ai sensi del Codice del Terzo settore sono inclusi i "servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del Decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lett. c), della Legge 6 giugno 2016, n. 106"<sup>2</sup>, quindi dei lavoratori molto svantaggiati (come sopra definiti normativamente) e delle persone svantaggiate.

Il riferimento alle persone svantaggiate è contenuto anche nella descrizione di un'altra attività di interesse generale (la beneficenza) nonché negli artt. 37 e 38 del CTS riferiti agli enti filantropici:

- 1) l'art. 5, comma 1, alla lett. u), include tra le attività di interesse generale la "beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla Legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di

### OSSERVAZIONI

Così come per l'impresa sociale, anche per il Codice del Terzo settore al concetto di persone svantaggiate non corrisponde una puntuale definizione normativa. In assenza, almeno per ora, di chiarimenti ministeriali, si ritiene che tale nozione possa essere concretizzata attraverso tutti i supporti interpretativi che sono stati offerti nel corso degli anni in relazione alla normativa sulle ONLUS, con particolare riferimento alla giurisprudenza, alla dottrina e alle Linee guida emanate dall'Agenzia per le ONLUS.

denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo";

- 2) l'art. 37 definisce gli enti filantropici come quegli enti del Terzo settore "costituiti in forma di associazione riconosciuta o di fondazione al fine di erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale";

- 3) in relazione a ciò, il comma 2 dell'art. 38 prevede che "gli atti costitutivi degli enti filantropici indicano i principi ai quali essi devono attenersi in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta di fondi e risorse in genere, alla destinazione, alle modalità di erogazione di denaro, beni o servizi, anche di investimento a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale".

Così come per l'impresa sociale, anche per il Codice del Terzo settore al concetto di persone svantaggiate non corrisponde una puntuale definizione normativa. In assenza, almeno per ora, di chiarimenti ministeriali, si ritiene che tale nozione possa essere concretizzata attraverso tutti i supporti interpretativi che sono stati offerti nel corso degli anni in relazione alla normativa sulle ONLUS, con particolare riferimento alla giurisprudenza, alla dottrina e alle Linee guida emanate dall'Agenzia per le ONLUS.

### Note:

1 Per un approfondimento si veda C. Riciputi, "Coop sociali di tipo b): modalità di calcolo dei lavoratori svantaggiati", in *Cooperative ed Enti non profit*, n. 10/2015.

Si veda anche la nota del Ministero del Lavoro n. 10831 del 26 settembre 2018.

2 Art. 5, comma 1, lett. p), D.Lgs. n. 117/2017.