

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2964

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GRILLI, BENEVELLI, BORGHINI, SOLAROLI, SANFILIPPO, LODI FAUSTINI FUSTINI, PELLEGGATTI, PRANDINI, MONTECCHI, MASINI

Presentata il 6 luglio 1988

Nuova disciplina delle cooperative di promozione e integrazione sociale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel dibattito sullo « Stato sociale » viene, giustamente, con sempre maggiore forza, affermandosi il concetto che lo Stato e le sue articolazioni territoriali dovranno avere compiti sempre più di programmazione e controllo e sempre meno di gestione.

Parimenti cresce la consapevolezza che un'adeguata strategia di riforma e di ammodernamento dello Stato sociale necessita del contributo attivo e consapevole di una pluralità di soggetti — istituzionali, politici, sociali, economici, associativi — che a vario titolo sono interessati al processo riformatore, che con ruolo e funzione diversi possono parteciparvi, favorirlo e promuoverlo e che tutti quanti possono contribuire a dare con rinnovata

efficienza più adeguate e compiute risposte a bisogni diffusi, a vecchie e nuove esigenze dei cittadini e della società.

In particolare l'esigenza di diffondere e articolare tale processo di rinnovamento su tutto il territorio nazionale, come quella di sostenere l'iniziativa tesa a promuovere nuova efficienza, funzionalità, adeguatezza di tutta una serie di prestazioni, richiedendo un apporto significativo, oltreché dello Stato nelle sue diverse articolazioni, dei soggetti di matrice economico-sociale coinvolti a diverso titolo nell'erogazione di servizi alla persona e alle comunità: da un lato l'utenza diretta degli stessi servizi, organizzata al fine di meglio garantire e promuovere i propri legittimi interessi; dall'altro gli enti e or-

ganismi operativi da cui — in forma privata ovvero in raccordo esplicito con l'intervento pubblico — gli stessi servizi sono erogati.

Definire i possibili ruoli e gli specifici contributi di tali soggetti è dunque condizione perché questi ultimi possano dare il proprio apporto in modo efficace e non contraddittorio con le finalità pubbliche della riforma, ma anzi concorrendo attivamente a raggiungerle.

In sostanza, ribadendo il compito primario dello Stato come previsto dagli articoli 3 e 38 della Costituzione si sottolinea, anche al fine di avere risultati più positivi sul piano sociale, la necessità di un raccordo fra l'intervento pubblico, privato e privato sociale e cooperativo, ciascuno nei propri ruoli di indirizzo, programmazione e controllo o di gestione imprenditoriale di una serie di servizi. In quest'ambito le imprese cooperative potranno assumere un ruolo di non secondaria importanza anche per il loro carattere mutualistico, democratico, autogestito, particolarmente adatto alla duplice necessità di soddisfare esigenze sociali e solidali insieme all'efficacia dell'intervento e la redditività della spesa.

Sulla base di tali premesse la presente proposta di legge delinea appunto la funzione e il contributo dell'imprenditoria cooperativa alla realizzazione di obiettivi generali e sociali. Il ruolo delle cooperative erogatrici dei servizi alla comunità e alle persone viene definito sulla base della natura imprenditoriale delle stesse cooperative, quindi del carattere professionale del lavoro in esse prestato dai soci-operatori.

Il contributo della cooperazione, ai fini della riforma dell'intervento pubblico sul terreno delle politiche sociali, può avere un peso non marginale in rapporto:

all'efficienza nell'impiego delle risorse umane e finanziarie via via disponibili;

all'immissione nel mercato — in un mercato dalle caratteristiche particolarmente delicate e difficili — di risorse

umane, in grado di attivare un'offerta di servizi qualificati sul piano dell'efficacia e insieme gestiti in termini economicamente rigorosi, quindi di concorrere a elevare la « qualità della vita » della popolazione;

alla professionalità, in ogni caso, delle prestazioni erogate, condizione essenziale della loro efficacia e continuità in rapporto ai bisogni da soddisfare.

Tale ruolo positivo della cooperazione — va detto — può intrecciarsi con la presenza di altre forme associative e delle organizzazioni del volontariato; occorre però stabilire, per evitare confusioni di ruoli e commistione fra gli stessi, alcuni criteri di base a cui riferirsi:

1) la distinzione organizzativa e operativa fra lavoro professionale fornito tramite strutture imprenditoriali, gli utenti, cioè coloro che devono ricevere il servizio, i quali a loro volta possono autorganizzarsi in associazioni o cooperative tra utenti ed il volontariato (per il quale si auspica apposita e specifica legislazione);

2) il carattere contrattuale dei rapporti tra chi eroga un servizio e gli utenti singoli o associati che ne fruiscono;

3) l'esigenza di erogare servizi altamente professionalizzati e continui nel tempo, tenendo conto che la domanda di servizi alla persona e alla collettività non è più soltanto quella che proviene dai ceti socialmente più deboli, ma anche quella espressa dal « disagio medio » nella acquisizione dei servizi sociali;

4) il ruolo del volontariato, il cui carattere di moderno fattore di solidarietà interpersonale, deve essere impiegato non in funzione sostitutiva, ma aggiuntiva, integrativa al lavoro professionale, svolto sia da istituzioni pubbliche, sia da imprese cooperative e non; condizione per una efficace realizzazione degli obiettivi dell'una e dell'altra forma organizzativa è pertanto una loro chiara di-

stinzione, tale da evitare sovrapposizioni improprie.

Da tutto ciò deriva che uno dei soggetti collettivi previsti dalla presente proposta di legge, il cui apporto può avere un valore qualificante ai fini della riforma dello Stato sociale, è costituito dalla cooperativa di utenti dei servizi sociali e cioè dell'espressione organizzata degli interessi dell'utenza.

La garanzia e promozione dei diritti dei cittadini in merito ai bisogni dalla cui mancata o insufficiente tutela sul mero terreno della « spontaneità » sociale e di mercato nasce l'esigenza di uno specifico intervento dello Stato, spetta in termini generali o comunque in ultima istanza ai poteri pubblici. Ciò non esclude tuttavia la legittimità — e in più casi l'opportunità — di un autonomo intervento in prima persona di organismi liberamente associativi che mirino ad esprimere quegli interessi promuovendone un adeguato soddisfacimento.

Un'altra figura societaria, che per le sue peculiari caratteristiche merita di essere distintamente riconosciuta sul piano legislativo e specificatamente sostenuta, così come previsto dalla presente legge, è la « cooperativa integrata ».

Tale forma di cooperazione di produzione e lavoro ha come carattere distintivo l'inserimento fra i propri soci di lavoratori handicappati senza per questo impedire il perseguimento delle finalità propriamente produttive e imprenditoriali, anzi coniugandole con quelle di carattere sociale. Il riconoscimento e il conseguente sostegno sono richiesti al solo scopo di colmare il « deficit di produttività » indotto in essa dalla presenza di una quota minima — fissata per legge — di soci portatori di *handicap*.

I fini peculiarmente sociali (di inserimento lavorativo e civile) di tali cooperative sono dunque perseguiti per via indiretta, e senza oneri per l'erario, al quale si offre viceversa una occasione di risparmio, ponendosi positivamente e autonomamente a frutto, mediante lo strumento cooperativo, la capacità lavorativa di cit-

tadini altrimenti destinati a gravare sulla assistenza pubblica.

* * *

Di qui la necessità di avere un quadro legislativo certo sulla identificazione giuridica delle cooperative che con scopi e funzioni differenziate si propongono « la promozione ed integrazione sociale », dizione che riteniamo idonea ad individuare i tre tipi di cooperative che svolgono le loro attività in questo settore, in particolare, si prevedono:

a) *cooperative servizi sociali*: sono cooperative di produzione e lavoro che hanno come scopo la realizzazione di interventi nel settore assistenziale, sanitario ed educativo, rivolti alla persona e alle collettività; trattasi di cooperative che in quest'ultimo decennio per la contrazione della spesa pubblica, la scarsa adattabilità istituzionale ai nuovi bisogni, il nuovo atteggiamento politico-culturale degli amministratori pubblici e delle forze politico-sindacali, hanno avuto un notevole sviluppo ed hanno assunto per struttura organizzativa, fatturato, numero e qualità professionale dei soci lavoratori, il carattere di vere e proprie imprese, pur mantenendo la loro specificità di imprese cooperative;

b) *cooperative di produzione e lavoro integrate*: lo scopo di queste cooperative, che operano in vari settori (produzione e lavoro, agricoltura, ecc.), consiste nell'inserire soggetti considerati marginali (portatori di *handicap* fisico, psichico e sensoriale), come soci lavoratori ordinari, offrendo al socio handicappato ed emarginato una concreta possibilità di integrazione sociale: si tratta di un processo che attraverso la partecipazione del socio handicappato al raggiungimento degli obiettivi della cooperativa, gli permette di acquisire una autonoma capacità professionale e quindi di diventare un soggetto imprenditoriale attivo;

c) *cooperative di utenti di servizi sociali*: queste cooperative costituiscono una fattispecie di autorganizzazione di utenti di bisogni sociali emergenti nel settore assistenziale, sanitario ed educativo; esse costituiscono un settore meno sviluppato, ma certamente non meno importante: come la cooperazione di utenza si è sviluppata nei settori della cooperazione di consumo, di abitazione o della mutualità integrativa, così si può espandere nel settore dei servizi sociali dalla parte dell'utenza per rispondere ad esigenze di una qualità della vita superiore, non legata soltanto alle sole necessità primarie (articolo 1).

L'articolo 2 ha lo scopo di superare l'anacronistico divieto posto dalla legge n. 1815 del 23 novembre 1939, all'esercizio in forma societaria delle professioni che prevedono l'iscrizione ad albi o elenchi professionali. La domanda e l'offerta di servizi qualificati non possono prescindere da un contributo di medici ed altre figure professionali, disposti a svolgere la loro professione in forma cooperativa. Se nella pratica esistono già numerosi soci di cooperative con qualifica professionale che richiede l'iscrizione agli albi, occorre rimuovere gli ostacoli legislativi che rendono precaria la loro partecipazione come soci lavoratori alla cooperativa.

L'articolo 3 prevede che le cooperative di cui all'articolo 1 devono essere iscritte al registro prefettizio e che nei loro statuti devono essere contenute ed in fatto osservate le clausole mutualistiche di cui all'articolo 26 della cosiddetta legge Basevi (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577), che prevedono una remunerazione limitata del capitale sociale, la indivisibilità delle riserve durante la vita della società e in caso di scioglimento la devoluzione dell'intero patrimonio sociale a fini di pubblica utilità dedotto soltanto il capitale versato ed i dividendi eventualmente maturati.

Tale previsione mette in evidenza il carattere non speculativo, ma pur sempre imprenditoriale della cooperativa, senza

comprimere la sottoscrizione di capitale sociale da parte dei soci, come accade in quelle proposte di legge sulle cooperative di « solidarietà sociale » che prevedono il divieto di distribuzione di qualsiasi utile ai soci.

L'articolo 4 prevede alcune modifiche agli articoli 10, 11 e 13 della citata legge Basevi, nel senso che una copia del verbale redatto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza sulle cooperative deve essere trasmesso alla regione nel cui territorio la cooperativa ha sede legale e che i provvedimenti conseguenti devono essere presi, previo parere della regione.

Viene inoltre previsto che le cooperative di cui all'articolo 1 della presente legge oltre ad essere iscritte nella sezione del registro prefettizio cui direttamente afferisce l'attività da esse svolta, facciano parte di una specifica sezione denominata « Sezione cooperazione di promozione e integrazione sociale ».

L'articolo 5 prevede specifiche agevolazioni fiscali come la riduzione di un quarto delle imposte catastali ed ipotecarie in relazione a contratti di mutuo, acquisto o locazione, relativi ad immobili destinati all'esercizio di attività sociali e particolari norme relative alla successione e donazione. Inoltre l'articolo 5 del decreto-legge n. 70 del 14 marzo 1988, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154 ha esentato dall'IVA le prestazioni assistenziali erogate dalle cooperative. Questa esenzione da un lato ha reso più concorrenziali le prestazioni svolte dalle cooperative, dall'altro ha creato problemi soprattutto per chi gestisce strutture e quindi l'IVA a monte, non deducibile in tutto o in parte. Si prevede pertanto che tale esecuzione sia esercitata con facoltà di rinuncia.

Gli articoli 6 e 7 prevedono alcune agevolazioni esclusivamente per le cooperative integrate con soci portatori di *handicap*. Per tali cooperative è prevista la possibilità che la pubblica amministrazione stipuli contratti a trattativa privata anche in deroga alle norme vigenti e che

per i soci portatori di *handicaps* sia prevista la fiscalizzazione degli oneri sociali, tenuto conto della loro effettiva, obiettiva minore produttività.

All'articolo 8 l'attività delle cooperative di cui all'articolo 1, anche per la carenza di una legge nazionale di riforma della assistenza, opera in settori la cui competenza è delle regioni e di altri enti territoriali: pertanto la presente proposta di legge dà una serie di indicazioni-quadro entro le quali si dovrebbe articolare la legislazione regionale.

Innanzitutto le regioni istituiscono l'albo delle cooperative di promozione e integrazione sociale e determinano le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari; in secondo luogo possono emanare norme volte a promuovere e sostenere lo sviluppo di queste cooperative come ad esempio credito d'impresa agevolato, per l'acquisto di immobili, attrezzature, strumenti e macchinari utili ai fini dello svolgimento delle loro attività.

Articolo 9: ultimo punto di grande rilievo sono i rapporti con le pubbliche amministrazioni per la gestione dei servizi, attualmente estremamente diversificati nelle singole realtà e frutto spesso di una concezione che ha come criterio predominante il puro risparmio monetario. Le leggi regionali debbono disciplinare

pertanto le convenzioni fra enti locali e le cooperative secondo i seguenti criteri:

- 1) durata pluriennale che consente una adeguata programmazione, e tacita proroga se non viene data disdetta sei mesi prima della scadenza; 2) definizione degli *standards* di qualità del servizio; 3) requisiti di formazione professionale degli operatori ed a questo proposito le legislazioni regionali dovrebbero definire con precisione alcune figure professionali e avviare corsi di formazione e riqualificazione; 4) inoltre in convenzione saranno disciplinati i rapporti finanziari, le forme di controllo, le cause e le modalità di decadenza e di revoca dei contributi e degli altri benefici concessi.

L'articolo 10, ai fini di rendere più produttiva l'attività di queste cooperative nel settore della promozione e integrazione sociale, prevede che le disposizioni recate dalla presente legge siano applicate anche ai consorzi di cooperative che associno in misura non inferiore al 70 per cento le cooperative di cui all'articolo 1.

L'articolo 11 infine prevede la possibilità di adesione alle cooperative di cui alla presente legge delle persone giuridiche pubbliche o private che prevedono nel loro statuto il sostegno allo sviluppo delle cooperative di integrazione e promozione sociale.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. La presente legge disciplina l'attività delle cooperative di promozione e integrazione sociale. Per cooperative di promozione e integrazione sociale si intendono:

- a) le cooperative di servizi sociali;
- b) le cooperative di produzione e lavoro integrate;
- c) le cooperative di utenti di servizi sociali.

2. Sono cooperative di servizi sociali di cui al punto a) del comma 1 le cooperative di produzione e lavoro che hanno come scopo sociale la realizzazione di interventi nel settore assistenziale, sanitario ed educativo rivolti alla persona e alle collettività.

3. Sono cooperative di produzione e lavoro integrate di cui al punto b) del comma 1 le cooperative che hanno come scopo l'inserimento permanente come soci lavoratori di invalidi fisici, psichici e sensoriali che presentano una riduzione permanente delle proprie capacità lavorative non inferiore a quella prevista dalle disposizioni in materia di assunzioni obbligatorie e di persone che abbiano subito una istituzionalizzazione non inferiore a cinque anni o che siano in cura presso le unità sanitarie locali. La percentuale di soci lavoratori invalidi non può essere inferiore al 40 per cento dei soci della cooperativa. La percentuale di soci lavoratori, invalidi fisici, psichici e sensoriali non può essere inferiore al 40 per cento di cui almeno un terzo deve essere composta da soci con invalidità superiore o uguale ai due terzi.

4. Sono cooperative di utenti di servizi sociali di cui al punto *c*) del comma 1, le cooperative che hanno come scopo di procurare direttamente ai propri soci servizi nel settore assistenziale, sanitario ed educativo.

5. Alle cooperative di promozione ed integrazione sociale si applicano le norme relative al settore in cui operano, in quanto compatibili con la presente legge.

6. La denominazione sociale, comunque formata, deve includere l'indicazione di « cooperativa di promozione e integrazione sociale ».

ART. 2.

*(Modifica della legge
23 novembre 1939, n. 1815).*

1. Il divieto posto dall'articolo 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, non si applica alle società disciplinate dalla presente legge.

ART. 3.

*(Obblighi per le cooperative
di promozione e integrazione sociale).*

1. Le cooperative di promozione e integrazione sociale devono essere iscritte al registro prefettizio di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, come modificato dall'articolo 6 della legge 17 febbraio 1971, n. 127, ed i loro statuti devono prevedere espressamente ed inderogabilmente le clausole di cui al successivo articolo 26 dello stesso decreto legislativo, come modificato dall'articolo 1 della legge 2 agosto 1951, n. 302, che devono essere in fatto osservate.

ART. 4.

(Modifiche al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577).

1. All'articolo 10 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14

dicembre 1947, n. 1577, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Se l'ispezione riguarda " cooperative di promozione e integrazione sociale », una copia del verbale deve essere trasmessa, a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, entro quaranta giorni dalla data del verbale, alla regione nel cui territorio la cooperativa ha la sede legale ».

2. All'articolo 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Per le cooperative di promozione e integrazione sociale i provvedimenti di cui al secondo comma sono disposti previo parere della regione nel cui territorio la cooperativa ha la sede legale ».

3. Al secondo comma dell'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, sono aggiunte, in fine, le parole:

« Sezione cooperazione di promozione e integrazione sociale ». In tale sezione sono iscritte le cooperative di servizi sociali, le cooperative di produzione e lavoro integrate e le cooperative di utenti di servizi sociali.

4. All'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Oltre che nella sezione per esse specificamente prevista, le cooperative di promozione e integrazione sociale sono iscritte anche nella sezione cui direttamente afferisce l'attività da esse svolta ».

ART. 5.

(Agevolazioni fiscali).

1. Ai trasferimenti di beni per successione o donazione a favore delle cooperative di promozione e integrazione sociale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 637.

2. Le cooperative di promozione e integrazione sociale godono della riduzione di un quarto delle imposte catastali e ipotecarie in dipendenza dei contratti di mutuo, di acquisto o di locazioni, relativi agli immobili destinati all'esercizio delle attività sociali.

3. Tra le prestazioni previste dal numero 19) dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, rese da società di mutuo soccorso, devono intendersi comprese le prestazioni rese dalle cooperative e loro consorzi, sia direttamente che in esecuzione di appalti, convenzioni e contratti in genere, di assistenza domiciliare, in comunità e simili, in favore degli anziani ed inabili adulti, degli handicappati psico-fisici, dei minori anche coinvolti in situazioni di disadattamento e di devianza secondo quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 5 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154, con facoltà di rinuncia da parte delle cooperative stesse e loro consorzi interessati.

ART. 6.

(Contratti di fornitura).

1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali territoriali, le unità sanitarie locali, possono, in deroga alla vigente disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, stipulare con le cooperative di produzione e lavoro integrate di cui all'articolo 1, comma 3, contratti a trattativa privata per la fornitura di beni e servizi.

2. Gli enti locali territoriali, le USL e gli altri enti pubblici riservano comunque una quota di contratti sia a trattativa privata che di pubblica assegnazione sui servizi erogati nell'ambito delle rispettive competenze alle cooperative di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 1, che per le caratteristiche della loro composizione e le finalità sociali perseguite sono prevalentemente legate al territorio.

2. Le cooperative di produzione e lavoro integrate che intendono concorrere alla aggiudicazione dei contratti di fornitura di cui al comma 1 devono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 8.

ART. 7.

(Fiscalizzazione degli oneri sociali).

1. Le cooperative di produzione e lavoro integrate hanno diritto ad usufruire per i soci lavoratori portatori di *handicap*, della fiscalizzazione degli oneri sociali.

ART. 8.

(Normativa regionale).

1. Le regioni emanano norme attuative della presente legge, istituendo l'albo regionale delle cooperative di promozione e integrazione sociale e determinando le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari.

2. Le regioni possono altresì emanare norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo delle cooperative di promozione e integrazione sociale, verificandone la finalità sociale attraverso opportuni controlli.

3. Le regioni possono altresì stipulare, con istituti di credito, convenzioni al fine di fornire agevolazioni creditizie alle cooperative di promozione e integrazione sociale per l'acquisto di immobili, attrezzature, strumenti e macchinari utili ai fini dello svolgimento delle loro attività.

ART. 9.

(Convenzioni).

1. Le leggi regionali disciplinano le convenzioni fra le cooperative di promozione e integrazione sociale e la regione, gli enti locali territoriali e le altre amministrazioni pubbliche locali.

2. Le convenzioni, di cui al comma 2, stipulabili anche in difetto di leggi regionali, devono comunque indicare tra l'altro:

a) la durata, preferibilmente pluriennale, del rapporto convenzionale, che in ogni caso si intende tacitamente prorogato se non denunciato sei mesi prima della scadenza;

b) le attività che saranno svolte dalla cooperativa di promozione e integrazione sociale;

c) i requisiti di qualificazione professionale degli operatori;

d) gli *standards* di qualità del servizio;

e) la disciplina dei rapporti finanziari;

f) le modalità di controllo sullo svolgimento delle attività;

g) le cause e le modalità di decadenza della convenzione e di revoca dei contributi e degli eventuali altri benefici concessi.

ART. 10.

(ConSORZI).

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai consorzi cooperativi che associno in misura non inferiore al 70 per cento cooperative di promozione ed integrazione sociale.

ART. 11.

(Partecipazione delle persone giuridiche).

1. Possono essere ammessi come soci delle società cooperative di cui alla presente legge persone giuridiche pubbliche o private nei cui statuti sia previsto il finanziamento e lo sviluppo imprenditoriale delle attività delle cooperative di integrazione e promozione sociale.