

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2795

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARLONI, MARTELLI, LUCIANO AGOSTINI, CAPONE, COVA,  
DI SALVO, GRASSI, GIUSEPPE GUERINI, IACONO, IORI,  
MAESTRI, MURER, NICOLETTI, PREZIOSI, ROMANINI, RUBI-  
NATO, SGAMBATO, VALERIA VALENTE, VENITTELLI**

Modifica all'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, in materia di integrazione della nozione di persona svantaggiata agli effetti dell'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali

*Presentata il 22 dicembre 2014*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La definizione di cooperativa sociale è contenuta nella legge n. 381 del 1991 che, all'articolo 1, definisce le cooperative sociali quali imprese che nascono con lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. Questo scopo è perseguito attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Alle cooperative sociali si applicano le norme relative al settore in cui le stesse operano, in quanto compatibili con la legge n. 381 del

1991, e la denominazione sociale deve contenere l'indicazione di « cooperativa sociale ».

Le cooperative sociali si distinguono in due tipologie fondamentali: a) cooperative sociali di tipo A: gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi, cioè servizi sociali, sanitari ed educativi, sia direttamente sia in convenzione con enti pubblici; le cooperative sociali di tipo A rappresentano il 60 per cento della cooperazione sociale; b) cooperative sociali di tipo B: svolgono attività produttive finalizzate all'inserimento nel mondo del lavoro dei cosiddetti soggetti svantaggiati fisici e psichici, ra-

gazze madri, ex detenuti, ex tossicodipendenti. Le cooperative sociali di tipo B possono svolgere qualsiasi attività di impresa — agricola, industriale, artigianale, commerciale e di servizi — con la specificità di destinare almeno il 30 per cento dei posti di lavoro così creati a persone svantaggiate, che altrimenti resterebbero escluse dal mercato del lavoro. Le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali, a proposito della retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate, sono ridotte a zero.

Gli enti pubblici e le società di capitali a partecipazione pubblica possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali iscritte all'albo regionale; possono essere ammesse come soci delle cooperative sociali persone giuridiche pubbliche o private nei cui statuti siano previsti il finanziamento e lo sviluppo delle attività di tali cooperative; possono essere previsti anche soci volontari persone fisiche. L'articolo 2 della legge n. 381 del 1991, infatti, precisa che i volontari devono prestare la loro attività gratuitamente e non possono superare la metà del numero complessivo dei soci.

I commi 3 e 4 ribadiscono il principio secondo cui la posizione dei soci volontari è quella di collaboratori spontanei a titolo gratuito nella cooperativa, ai quali sono riconosciuti soltanto il diritto alle prestazioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, sulla base di parametri stabiliti dalla cooperativa sociale per la totalità dei soci. L'attività per il socio volontario non è mai, dunque, fonte di reddito, non instaurandosi nessun rapporto di lavoro. Per quanto riguarda il tipo di prestazione dei soci volontari, il comma 5 stabilisce che nella gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti.

La prestazione del socio volontario ha una funzione integrativa rispetto al lavoro svolto professionalmente dagli operatori per evitare il rischio che l'utilizzo di volontari possa, nelle gare, abbassare i costi a discapito della qualità del servizio o creare concorrenza sleale tra i partecipanti.

I soci sovventori sono stati previsti dall'articolo 4 della legge n. 59 del 1992 con lo scopo di potenziare le forme di finanziamento delle cooperative. Per avvalersi di questa possibilità gli statuti delle cooperative devono prevedere la costituzione di fondi per lo sviluppo tecnologico o per la ristrutturazione o il potenziamento aziendale. Tali soci possono essere nominati amministratori, ma essi devono comunque rappresentare meno della metà dei componenti del consiglio di amministrazione, e l'unica agevolazione statutaria è la prelazione rispetto ai soci ordinari in seguito a liquidazione della cooperativa. La loro figura acquista così, in molti casi, un ruolo del tutto peculiare: sono finanziatori ma senza altro ritorno se non la soddisfazione di aiutare la crescita di un'impresa di solidarietà. I soci fruitori, poi, sono i soci che usufruiscono direttamente o indirettamente dei servizi offerti dalla cooperativa: è la categoria tipica delle cooperative di consumo. Nella cooperazione sociale questa tipologia di soci è stata riscoperta soprattutto nelle cooperative di tipo A, dove vi è una forte presenza nella compagine sociale di utenti o loro familiari e di membri di associazioni portatrici di interessi specifici.

Il socio lavoratore ordinario contribuisce al funzionamento della cooperativa con il proprio lavoro ricavandone in cambio un corrispettivo in denaro. Con la legge n. 142 del 2001, recante una revisione della posizione del socio lavoratore, si afferma il principio della retribuzione equa del lavoro svolto in relazione alla quantità e alla qualità dello stesso. Il socio lavoratore è colui che con la sua adesione contribuisce economicamente alla formazione del capitale sociale e presta il proprio lavoro per il raggiungimento degli scopi sociali mettendo a disposizione della

cooperativa le proprie capacità professionali, in rapporto allo stato di attività e al volume di lavoro per essa disponibile.

Vi è, poi, il socio lavoratore svantaggiato, figura presente solo nelle cooperative di tipo B. Vengono considerati persone svantaggiate, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354 del 1975. Le persone svantaggiate devono costituire almeno il 30 per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato, essere soci della cooperativa stessa. Per la retribuzione corrisposta a questi lavoratori le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali sono ridotte a zero; per il resto la loro posizione è del tutto assimilabile a quella del socio lavoratore ordinario.

Il socio prestatore a rapporto professionale, esclusivamente nei casi in cui il rapporto professionale è ammesso dalla normativa generale, instaura un rapporto di collaborazione con la cooperativa e le prestazioni professionali rese costituiscono operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

È ammessa la partecipazione alle cooperative sociali anche di persone esercenti attività di assistenza e consulenza: tali figure professionali possono pertanto essere ammesse in qualità di socio, sia volontario che prestatore. Nella categoria dei soci prestatori a rapporto professionale si può, inoltre, far rientrare il consigliere di amministrazione che percepisce un gettone di presenza o comunque un emolumento per la sua attività. La figura del consigliere di amministrazione che percepisce il gettone di presenza prevede, come condizione indispensabile, quella di essere già socio della cooperativa, non essendo ammessi consiglieri inquadrati come soci prestatori che hanno una giu-

stificazione iniziale nella compagine sociale. Infine, i soci persone giuridiche, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 381 del 1991, possono essere ammessi come soci delle cooperative sociali in quanto persone giuridiche pubbliche o private nei cui statuti sia previsto il finanziamento e lo sviluppo delle attività di tali cooperative.

L'elemento distintivo della cooperativa sociale sta nella capacità di armonizzare due valori tipicamente contrastanti, la gestione di servizi socio-sanitari e lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo e sociale di persone svantaggiate, e in questo quadro normativo l'efficacia e l'efficienza aziendali divengono lo strumento ottimale per la realizzazione del benessere comunitario. In materia di cooperative sociali, è di recente intervenuta la Cassazione, con l'importante sentenza n. 10506 del 2012, in cui afferma che soci svantaggiati della cooperativa sociale non sono solo quelli di cui alla legge n. 381 del 1991. Per la Suprema Corte, infatti, i lavoratori svantaggiati utili al calcolo del 30 per cento della forza lavoro per le cooperative sociali di tipo B — e destinatari di sgravi contributivi — non sono solo quelli compresi dalla legge n. 381 del 1991, purché la normativa regionale ne preveda dettagliatamente l'estensione. La Cassazione ha così confermato un suo precedente orientamento in cui già definiva di mero indirizzo la previsione delle categorie di svantaggio dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 e ha sancito la legittimità, da parte della regione, di completarne il contenuto con l'obiettivo di promuovere l'avviamento e l'integrazione lavorativa di chi si trova in situazione di disagio sociale. La sentenza della Cassazione conclude, così, un lungo periodo di incertezze e apre una nuova stagione in cui la questione della riforma dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 non può essere ridotta a un mero ampliamento delle categorie dello svantaggio, ma richiede un ampio intervento di ridefinizione delle modalità di gestione dell'inserimento lavorativo al fine di garantire l'accesso al lavoro anche ai soggetti più problematici. Lungo e difficile, dunque,

appare questo progetto di riforma e di ampliamento dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 che, per il suo carattere di innovatività, deve essere sviluppato per fasi successive secondo una logica multidisciplinare di approccio all'universo del mercato del lavoro e dell'inserimento socio-lavorativo dei soggetti svantaggiati. Tutto ciò trova il suo punto di forza nella valorizzazione di risorse umane, competenze e conoscenze a livello locale, nazionale e internazionale, in grado di generare un vero lavoro in rete e di interfacciare significativamente gli attori coinvolti. Una così radicale riforma deve partire, innanzitutto, da alcune semplici ma fondamentali domande, ossia: le categorie di svantaggio del 1991 sono oggi adeguate? In che direzione occorre modificarle? Qual è il rapporto con gli sviluppi normativi europei? Quali politiche di incentivo possono essere proposte? La risposta si articola nell'analisi delle diverse proposte di riforma presentate negli ultimi anni. In effetti, la recente crisi finanziaria mondiale sta manifestando i suoi effetti anche come gravissima crisi occupazionale, dato che negli ultimi mesi migliaia di persone hanno perso il posto di lavoro e le previsioni per il futuro non sono affatto positive. In una situazione così complessa come quella attuale esiste la necessità che le forze politiche elaborino una nuova teoria economica che cerchi soluzioni ai problemi dell'occupazione; in tale teoria ci si aspetta che lo Stato sia presente con una funzione importante e al tempo stesso strategicamente virtuosa.

La presente proposta di legge cerca di rispondere alla forte esigenza di riforma della normativa resasi necessaria negli ultimi tempi, nei quali è apparso evidente il ruolo che le cooperative sociali svolgono ai fini dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, ma anche che le tipologie cui esse hanno progressivamente rivolto la loro azione sono completamente variate nel tempo. Tali cambiamenti sono stati il risultato di un aumento della domanda di servizi di formazione e di inserimento da parte di nuove tipologie di soggetti, di un'evoluzione giuridica del

concetto di svantaggiato e di un'apertura delle stesse cooperative sociali sostenuta anche dal loro consolidamento e dalla loro crescente stabilità economico-finanziaria. In effetti, un mondo che offre possibilità occupazionali a tipologie di soggetti diversi deve rispondere ad aspettative e a bisogni sempre più diversificati, ma con la capacità di rispondere motivando, supportando nella crescita e offrendo, quindi, servizi efficaci nel loro complesso. Nella pratica, le cooperative sociali hanno da tempo superato le categorie della legge n. 381 del 1991: hanno accolto donne sole con figli a carico offrendo soluzioni di flessibilità che altre imprese non riescono a concepire, persone espulse dal mercato del lavoro senza professionalità appetibili, stranieri e nomadi e altri. Tutto computato nella quota « non svantaggiati », ovviamente, facendosi carico delle criticità che ciò comporta da un punto di vista della produttività e della possibilità di assicurare un adeguato supporto alle persone inserite. La discussione sulle categorie di svantaggio è nata, infatti, insieme alla legge n. 381 del 1991. Sin da subito vi sono stati studiosi e operatori che hanno ritenuto le categorie dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 più appropriate a descrivere bisogni socio-assistenziali che condizioni di esclusione dal mercato del lavoro. E in questo dibattito un ulteriore elemento di complessità è costituito dall'intersecarsi della definizione di svantaggio della legge n. 381 del 1991, delle definizioni connesse alle politiche di incentivo all'occupazione e delle definizioni dell'Unione europea, da ultimo quella del regolamento (CE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014. In ogni caso, anche prescindendo dal dibattito normativo, deve essere segnalato come nei fatti la cooperazione sociale si sia in questi anni resa protagonista di azioni volte a favorire il reinserimento di una pluralità di categorie anche non previste dalla legge n. 381 del 1991. In questa direzione si muove la presente iniziativa legislativa, che prevede l'inserimento di nuove categorie di soggetti svantaggiati nel testo dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« 1. Nelle cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, le persone di cui all'articolo 1 della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, i soggetti in possesso del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, previsto dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, gli apolidi e le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria di cui alla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, nonché le donne vittime dello sfruttamento della prostituzione. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'interno, sentita la Commissione centrale per le cooperative di cui all'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 78 ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0028090\*