# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4984

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAPRIA, MARIANETTI, ARTIOLI, BORGOGLIO, CAVICCHIOLI, BUFFONI, CRISTONI, SALERNO**

*Presentata il 20 luglio 1990*

Nuove norme in materia di cooperazione e di volontariato sociale

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La crisi del modello di « Stato sociale » proposto dalla società italiana si mostra oggi con maggiore evidenza alla luce del ruolo che la nostra economia ha acquisito nella comunità europea ed internazionale.

Indubbiamente non si ha difficoltà a registrare la divaricazione esistente tra un diffuso benessere, legato alle capacità consumistiche dei cittadini, e una ormai radicata insufficienza dei servizi pubblici, ed in particolare dei servizi destinati ai cosiddetti soggetti deboli della società, quali gli invalidi, i tossicodipendenti, gli anziani, gli *ex* detenuti.

Parimenti non si ha difficoltà a constatare gli ostacoli di carattere istituzionale e culturale ad un reinserimento dei predetti soggetti in contesti pubblici e privati.

Le insufficienze e le rigidità dello Stato nel settore socio-sanitario rappresentano le logiche premesse allo sviluppo del volontariato sociale, il quale ha acquisito dimensioni considerevoli e direttamente proporzionali alle necessità e ai disagi sociali.

D'altro canto la stessa imprenditoria privata sta mostrando sempre maggiore interesse verso le attività di assistenza sociale e sanitaria, sostituendosi in numerosi casi allo stesso ente pubblico e offrendo spesso una qualificata rete di servizi e professionalità.

Tuttavia la presenza dei tre soggetti – pubblico, sociale ed imprenditoriale – non favorisce la ricerca di un servizio qualitativamente elevato da fornire all'utenza. Al contrario, in assenza di una regolamentazione legislativa ed in attesa

della riforma della sanità, produce sovrapposizioni di competenze, confusione, dilettantismo, forme di speculazione.

La presente proposta di legge intende disciplinare ed armonizzare la crescita delle presenze e delle funzioni dei soggetti interessati al settore socio-sanitario, privilegiando da una parte l'aspetto professionale e conseguentemente la qualità del servizio, dall'altra l'integrazione nel mondo del lavoro dei soggetti deboli ed infine la possibilità degli stessi di organizzarsi e tutelare i propri interessi di lavoratori e di utenti.

Premesso che all'ente pubblico, in particolare la regione, si intende affidare un ruolo programmatorio e di vigilanza delle attività svolte nel settore *de quo*, si è prestata particolare attenzione nel ricercare la formula imprenditoriale capace di garantire professionalità ed efficienza nell'erogazione dei servizi e, nel contempo, assicurare e conservare la natura sociale e partecipativa dell'attività.

Non si può infatti disconoscere che la cooperazione, chiamata dalla Costituzione a svolgere una funzione sociale, caratterizzata dai requisiti di mutualità e democrazia gestionale, ha sviluppato soprattutto in quest'ultimo decennio una propria identità imprenditoriale che consente ad essa di esercitare un ruolo importante sul mercato nazionale.

La scelta della cooperazione si presta anche al fine del coinvolgimento del già citato « volontariato » sociale. Esso si esprime soprattutto attraverso strutture associative, le quali, rispetto ad alcune categorie di soggetti emarginati, hanno svolto un importante ruolo di sostegno e di recupero.

Ciò non esclude comunque la possibilità di un contributo da parte dei volontari in strutture imprenditoriali, sempreché il contributo stesso sia portatore di professionalità e motivazioni umane.

Invero il fenomeno del volontariato ha assunto dimensioni tali da non poter essere abbandonato a se stesso ed impiegato in organismi spesso improntati al dilettantismo o alla semplice, seppur importante, sensibilità umana.

Questo tessuto di solidarietà interpersonali deve essere valorizzato, portato allo scoperto, capace di esprimere tutte le proprie energie a favore della collettività.

A tal fine si propone l'« albo dei cittadini volontari » che, lungi dall'essere un tentativo di burocratizzare un fenomeno spontaneo, vuole essere una sorta di vetrina di agenzia delle professionlità e delle esperienze presenti nel volontariato italiano.

L'albo, la cui disciplina sarà di seguito esposta in sede di rassegna dei singoli articoli della proposta di legge, può consentire l'integrazione delle esperienze associative e di quelle imprenditoriali nel campo dell'assistenza socio-sanitaria grazie anche alla modalità del volontariato sociale, il quale, oltre a prestare la propria attività presso strutture associative, potrà operare anche presso imprese cooperative.

Inoltre, coerentemente alla finalità generale della proposta di legge, l'albo vuole rispondere all'esigenza di garantire completamente la qualità del servizio erogato, consentendo l'applicazione di meccanismi di controllo (disciplinabili in sede di stipulazione della convenzione) volti ad accertare i requisiti professionali e di esperienza di tutti gli operatori, compresi i volontari.

L'articolo 1 definisce e qualifica le imprese cooperative operanti nel settore socio-sanitario, distinguendo tra cooperative di servizi sociali, cooperative di solidarietà sociale, cooperative di produzione e lavoro integrate e cooperative di utenti di servizi sociali.

Le cooperative di servizi sociali rappresentano una realtà operante sul mercato, con risultati del tutto convincenti. Le cooperative di solidarietà sociale e le cooperative integrate sono la risposta a due distinte problematiche: le prime erogano la propria attività verso particolari categorie di utenza socialmente emarginate (invalidi, tossicodipendenti, alcolisti, anziani, *ex* detenuti) con il possibile ausilio di soggetti volontari, i quali dovranno tuttavia essere iscritti all'albo dei cittadini volontari. Le cooperative integrate

consentono invece l'ingresso nel mondo del lavoro di soggetti invalidi, affidando loro un ruolo imprenditoriale, di diretta responsabilità nella gestione dell'ente in cui operano.

Quest'ultima è indubbiamente una risposta diversa, non assistenzialistica, come finora è stata data a questi cittadini.

Le cooperative di utenti di servizi sociali ripropongono una esperienza già felicemente sperimentata della cooperazione nel settore del consumo e dell'abitazione.

L'articolo 2 prevede la inapplicabilità, a favore delle cooperative del settore socio-sanitario, del divieto posto dalla legge 23 novembre 1939, n. 1815. Tale legge dispone che i professionisti, esercenti attività per le quali è richiesto l'iscrizione ad un albo professionale, non possono associarsi in forme societarie.

È ovvio che qualora tale divieto operasse nei confronti delle cooperative *de quibus*, si pregiudicherebbe considerevolmente la capacità di operare delle stesse a livelli qualitativamente alti.

È indubbio che le recenti proposte di legge sulle società dei professionsti indicano una diversa sensibilità e convinzione tendenti ad abrogare definitivamente il predetto divieto.

Gli articoli 3 e 4 estendono alle cooperative sociali la disciplina propria delle società cooperative.

L'articolo 5 prevede alcune agevolazioni fiscali.

Gli articoli 6, 7 e 8 disciplinano l'intervento delle regioni in materia.

L'articolo 6 affida alle regione il compito di dare attuazione alla presente legge, istituendo l'albo regionale delle cooperative del settore socio-sanitario, promuovendo la cooperazione del settore medesimo, esercitando gli opportuni controlli, creando le condizioni creditizie più favorevoli, promuovendo attività di formazione a favore dei volontari che vogliano iscriversi al citato « albo dei cittadini volontari ».

L'articolo 7 dispone che le leggi regionali disciplinano le convenzioni tra cooperative sociali e gli enti pubblici interessati. Particolare attenzione è data alla qualità del servizio, ai requisiti professionali degli operatori e alla modalità di controllo sullo svolgimento delle attività.

L'articolo 8 prevede che solo le cooperative iscritte all'albo regionale possano stipulare con gli enti pubblici contratti a trattativa privata.

L'articolo 9 disciplina la presenza dei volontari nelle cooperative di solidarietà sociale. Essi prestano gratuitamente la propria attività, salvo il rimborso delle spese sostenute, assicurando alla cooperativa un contributo di professionalità, esperienza ed umanità.

Condizione assoluta per accedere alle cooperative è l'iscrizione all'albo dei cittadini volontari.

Alla volontà statutaria delle cooperative è rinviato il compito di stabilire le modalità di adesione e a partecipazione dei volontari alla cooperativa stessa.

L'articolo 10 disciplina l'albo dei cittadini volontari. Esso è istituito presso ogni provincia e raccoglie l'iscrizione di coloro che intendano prestare la propria attività nel settore socio-sanitario. Maggiore favore è assicurato ai volontari che possiedono titoli professionali inerenti al settore socio-sanitario. In ogni caso all'albo possono iscriversi persone che abbiano già maturato esperienze o coloro che abbiano partecipato ai corsi di formazione disciplinati dal comma 4 dell'articolo 6.

La scelta della provincia è dovuta all'esigenza di conciliare il dato territoriale alla mobilità del volontario. Tale mobilità, riferita sia alla domanda che all'offerta di prestazioni volontarie, sarebbe certamente limitata se contenuta entro i confini comunali o circoscrizionali, ovvero priva di reali riferimenti se dispersa nel territorio regionale.

Occorre inoltre rilevare che l'articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante ordinamento delle autonomie locali, affida alla provincia funzioni amministrative nel settore dei servizi sanitari

attribuite dalla legislazione statale e regionale.

L'albo è tenuto da un comitato composto da rappresentanti della regione, delle province, delle centrali cooperative e delle confederazioni sindacali.

L'articolo 11 prevede la fiscalizzazione degli oneri sociali per i soci lavoratori invalidi delle cooperative integrate.

L'articolo 12 estende la disciplina ai consorzi che associno le cooperative sociali nella misura del 70 per cento.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

*(Ambito di applicazione).*

1. La presente legge disciplina l'attività delle cooperative che operano nel campo sociale e sanitario. Tali cooperative comprendono:

*a)* le cooperative di servizi sociali;

*b)* le cooperative di solidarietà sociale;

*c)* le cooperative di produzione e lavoro integrate;

*d)* le cooperative di utenti di servizi sociali.

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

3. Sono cooperative di solidarietà sociale di cui alla lettera *b)* del comma 1 le società cooperative che hanno lo scopo di svolgere attività sociali e sanitarie rivolte a categorie di utenza socialmente emarginate, quali invalidi, tossicodipendenti, alcolisti, anziani, *ex* detunti. Le cooperative di solidarietà sociale possono avvalersi dell'opera di associati volontari iscritti all'albo dei cittadini volontari di cui all'articolo 10.

4. Sono cooperative di produzione e lavoro integrate di cui alla lettera *c)* del comma 1 le cooperative che hanno come scopo l'inserimento lavorativo permamente in qualità di socio lavoratore di soggetti sociali quali gli invalidi fisici, psichici e sensoriali che presentino una riduzione permanente della propria capacità lavorativa non inferiore a quella prevista dalle disposizioni in materia di assunzioni obbligatorie e di persone che ab-

biano subito una istituzionalizzazione non inferiore a cinque anni o che siano in cura presso le unità sanitarie locali.

5. La percentuale di soci lavoratori appartenenti alle categorie di cui ai commi 2, 3 e 4 non può essere inferiore al 30 per cento e superiore al 50 per cento dei soci delle cooperative.

6. Sono cooperative di utenti di servizi sociali di cui alla lettera *d)* del comma 1, le cooperative che hanno come scopo di procurare direttamente ai propri soci servizi nel settore sociale sanitario.

7. Si applicano alle cooperative di solidarietà e integrazione sociale le norme relative al settore in cui operano in quanto compatibili con la presente legge.

8. La denominazione sociale deve contenere l'indicazione di cooperative di solidarietà 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 cooperative disciplinate dalla presente legge.

ART. 3.

*(Obblighi per le cooperative che operano nel campo sociale e sanitario).*

1. Le cooperative di cui all'articolo 1 devono recepire negli statuti ed osservare nei fatti le clausole mutualistiche di cui all'articolo 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, e devono essere iscritte al registro prefettizio di cui all'articolo 13 del suddetto decreto legislativo, come modificato dall'articolo 6 della legge 17 febbraio 1971, n. 127.

ART. 4.

*(Obblighi e divieti per le cooperative che operano nel campo sociale e sanitario).*

1. Nei casi di recesso, di esclusione o morte del socio, la liquidazione della quota o il rimborso delle azioni ha luogo per un importo comunque non superiore al loro valore nominale. Nel caso di scioglimento o liquidazione delle cooperative l'intero patrimonio, dedotto il capitale sociale, deve essere destinato a fini di solidarietà, con preferenza a favore di altre cooperative di cui all'articolo 1.

ART. 5.

*(Agevolazioni fiscali).*

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

2. Le cooperative di cui all'articolo 1 godono della riduzione di un quarto delle imposte catastali e ipotecarie in dipendenza dei contratti di mutuo, di acquisto o di locazione, relativi agli immobili destinati all'esercizio delle attività sociali.

3. Tra le prestazioni previste dal n. 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 sia 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 adattamento e di deviazione, secondo quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 5 del decreto-legge 144 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.

*(Normative regionali).*

1. Le regioni emanano norme attuative della presente legge, istituendo l'albo regionale delle cooperative di cui all'articolo 1 e determinando le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitario.

2. Le regioni possono altresì emanare norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo delle cooperative di cui all'articolo 1 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 cui all'articolo 1 per l'acquisto di immobili, attrezzature, strumenti e macchinari utili ai fini dello svolgimento delle loro attività.

4. La regione, anche in deroga alla normativa professionale, promuovono e finanziano attività di formazione, orientamento ed aggiornamento a favore dei soggetti che intendano iscriversi all'albo dei cittadini volontari di cui all'articolo 10.

5. L'attività formativa di cui al comma 4 è gestita direttamente dall'ente regionale o affidata ad enti ed associazioni del volontariato ovvero ad enti cooperativi operanti nel settore socio-sanitario.

ART. 7.

*(Convenzione).*

1. Le leggi regionali desciplinano le convenzioni fra le cooperative di cui all'articolo 1 e la regione, gli enti locali territoriali e le altre amministrazioni pubbliche locali.

2. Le convenzioni, 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 dalle cooperative di cui all'articolo 1;

*c)* i requisiti di qualificazione professionale dei cooperatori e dei volontari;

*d)* gli *standard* di qualità del servizio;

*e)* la disciplina dei rapporti finanziari;

*f)* le modalità di controllo sullo svolgimento delle attività, con particolare riguardo alla rispondenza al servizio da prestare, delle figure professionali e delle tipologie di intervento proprie degli operatori, compresi i volontari;

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

ART. 8.

*(Contratti e trattative private).*

1. Le regioni, gli enti locali e le unità sanitarie locali, al fine di promuovere le attività svolte dalle cooperative di cui alle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 1, in deroga alla disciplina dei contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare con tali cooperative contratti a trattativa privata.

2. Per concorrere all'aggiudicazione di cui al comma 1 le cooperative devono essere iscritte agli albi regionali di cui all'articolo 6 e devono garantire *standards* di adeguata qualità dei servizi.

ART. 9.

*(I volontari delle cooperative di solidarietà sociale).*

1. I volontari delle cooperative di cui alla lettera *b)* dell'articolo 1 devono possedere adeguati profili professionali o di

esperienza in relazione alle attività promosse dalla cooperativa cui appartengono, e devono essere iscritti all'albo di cui all'articolo 10.

2. Non trovano applicazione a favore dei volontari i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo.

3. Ai volontari viene garantita l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni occorsi in occasione delle attività prestate e viene riconosciuto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate pertinenti e funzionali allo svolgimento delle attività, nei limiti previsti nei singoli statuti.

4. Lo statuto delle società cooperative di solidarietà sociale deve disciplinare le modalità di adesione e partecipazione dei volontari alla cooperativa medesima, fermo restando che il volontariato non può essere il legale rappresentante né concorrere a determinare il numero minimo per la legale costituzione e sussistenza della cooperativa.

ART. 10.

*(Albo dei cittadini volontari).*

1. È istituito presso ciascuna provincia l'albo dei cittadini volontari.

2. All'albo possono iscriversi coloro che intendono prestare gratuitamente la propria attività ai fini dell'assistenza sociale e sanitaria rivolta alla persona.

3. I volontari che possiedono titoli professionali inerenti alle attività nel settore socio-sanitario, hanno diritto alla iscrizione automatica all'albo. I volontari che esercitano nello stesso settore attività per le quali non è richiesto un particolare titolo di studio devono documentare, ai fini dell'iscrizione, la propria motivazione ed esperienza.

4. Le iscrizioni all'albo sono disposte dal comitato per l'albo dei cittadini volontari composto da:

*a)* due membri designati dall'ente regione, di cui uno esperto in materia socio-sanitaria;

*b)* due membri designati dall'ente provincia, di cui uno esperto in materia socio-sanitaria;

*c)* un membro designato da ciascuna delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo;

*d)* un membro designato da ciascuna confederazione sindacale.

5. L'attività del comitato di cui al comma 4 è disciplinata da un apposito regolamento predisposto dal comitato stesso, entro 60 giorni dalla data della costituzione, ed approvato dall'ente provincia, sentito il parere dell'ente regione. Il regolamento deve prevedere i criteri per la tenuta degli elenchi a livello provinciale degli iscritti all'albo, anche al fine del rilascio di attestati.

6. La provincia deve indicare, entro 90 giorni della data di entrata in vigore dalla presente legge:

*a)* lo schema della domanda di iscrizione all'albo;

*b)* l'elenco della documentazione da allegare;

*c)* lo schema di comunicazione che il cittadino iscritto deve trasmettere all'albo allorché presti la propria attività presso società cooperative di solidarietà sociale.

ART. 11.

*(Fiscalizzazione degli oneri sociali).*

1. Alle cooperative di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 1 si applica la fiscalizzazione degli oneri sociali per i soci lavoratori handicappati.

ART. 12.

*(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 cui all'articolo 1.