

COOPERATIVE SOCIALI 2.0

NUOVI BISOGNI – NUOVE SFIDE

NUOVE PROSPETTIVE

SOZIALGENOSSENSCHAFTEN 2.0

NEUE BEDÜRFNISSE,

NEUE HERAUSFORDERUNGEN,

NEUE CHANCEN

Unser Dank

Am Ende unserer Arbeit können wir hiermit eine bescheidene Analyse der Auswirkungen des Gesetzes Nr. 381/1991 in den ersten fünfundzwanzig Jahren seit der Verabschiedung vorlegen und einen Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen für die Sozialgenossenschaften wagen.

Die Definition des Anpassungsbedarfs des Gesetzes wäre ohne die fachliche Unterstützung von Verwaltern und Vertretern von Sozialgenossenschaften nicht möglich gewesen, die den Mitgliedern von Sophia mit praxisnahen Hinweisen und konkreten Erfahrungsberichten zur Seite gestanden sind.

Ihnen gebührt unser ausdrücklicher Dank, denn alle sind mit ihrem Beitrag am Erfolg beteiligt, hingegen trifft die Verantwortung für allfällige Fehler und Unterlassungen nur uns.

Das Autorenteam von SOPHIA

VORWORT	5
FÜNFUNDZWANZIG JAHRE GESETZ ZU DEN SOZIALGENOSSENSCHAFTEN	7
Einführung	7
Der parlamentarische Verlauf des Gesetzes Nr. 381/1991.....	7
<i>EXCURSUS</i> Das erste Regionalgesetz für Genossenschaften der sozialen Solidarität.....	11
Das Gesetz Nr. 381/1991 auf der Zielgeraden	13
Bisherige Abänderungen des Gesetzes Nr. 381/1991	14
Das historische Szenario für das Gesetz Nr. 381/1991	22
Schlusswort.....	26
LE DIVERSE CATEGORIE DI SVANTAGGIO NEL QUADRO NORMATIVO	27
Premessa	27
Le categorie di svantaggio attualmente riconosciute	28
Le definizioni prima della definizione.....	28
L’articolo quattro della Legge 381/1991	31
Lo svantaggio in altre disposizioni	32
Convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità.....	32
Regolamenti comunitari	33
Normativa italiana con definizioni di svantaggio	35
Normativa della Provincia Autonoma di Bolzano	38
Excursus: agevolazioni per soggetti con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro	39
Bisogni emergenti e gruppi più vulnerabili sul mercato del lavoro	41
Conclusioni	43
Neue benachteiligte Personengruppen	46
Die Veränderung der Arbeitsgesellschaft	46
Neue Gruppen von Benachteiligung	48
Jugendliche im Übergang Ausbildung – Beruf.....	48
Zahlen zur Jugendarbeitslosigkeit.....	49
Angebote der Jugendarbeit.....	53
Schlussfolgerungen	54
Erweiterung der benachteiligten Personengruppen?.....	56
Sollen die benachteiligten Personengruppen erweitert werden?	56
Zusammenfassende Überlegungen	59
COOPERATIVE SOCIALI A SCOPO PLURIMO Riferimenti normativi e indicazioni pratiche....	62
Una breve retrospettiva	62

Presupposti normativi per lo scopo plurimo	64
Lo statuto	65
Gestione amministrativa e contabile	67
Aspetti fiscali e previdenziali.....	67
Vigilanza cooperativa	68
F.A.Q.....	68
Quali caratteristiche deve avere la mia cooperativa sociale per potere adottare lo scopo plurimo?	68
A quali condizioni la mia cooperativa sociale può adottare lo scopo plurimo?	69
Quali motivi possono indurre una coop sociale di un tipo a svolgere attività dell'altro tipo? ..	70
Come scegliere le nuove attività da affiancare a quelle già svolte dalla cooperativa sociale? ..	71
VECCHI SVANTAGGI – NUOVE SFIDE.....	73
Non di solo inserimento lavorativo vivranno le cooperative	73
Il “DOPO DI NOI” come sfida per le cooperative sociali?	76
Premessa	76
I soggetti beneficiari	77
Le prestazioni assistenziali da garantire ai soggetti beneficiari	79
Il Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.....	80
Le polizze assicurative a tutela di persone con disabilità grave	81
Trust, vincoli di destinazione e fondi speciali a favore di persone con disabilità grave.....	82
Le altre disposizioni della legge sul DOPODINOI.....	84
Conclusioni	84
Le linee d’indirizzo dell’INAIL per il reinserimento lavorativo	86
Premessa	86
Il regolamento INAIL per l’inserimento lavorativo.....	87
Conclusioni	88
ANHANG I. SOZIALGENOSSENSCHAFTEN IN SÜDTIROL	90
Sozialwesen, Sozialdienste und Sozialgenossenschaften.....	90
Entwicklung der Sozialgenossenschaften	91
Beitragsfinanzierung	92
Vertragliche Übertragung von Dienstleistungen und Ausschreibungen	92
Ausblick	93
ALLEGATO II. – LA FORZA DEL PENSIERO DEBOLE.....	95
ANHANG II – DIE KRAFT DES SCHWACHEN GEISTES.....	102

VORWORT¹

Die Arbeiten für diese Publikation haben am 8. November 2016 ihren Anfang genommen, genau zum fünfundzwanzigsten Jahrestag der Verabschiedung des Staatsgesetzes zur Regelung der Sozialgenossenschaften. So lange ist es her, seit das Gesetz Nr. 381 diese Unternehmensform regelt, die damals als große Innovation gefeiert wurde und heute aus dem Sozialwesen nicht mehr wegzudenken ist.

Der fortschreitende Rückzug der öffentlichen Hand aus kostenintensiven Bereichen des Sozialstaates macht für mitgliedergetragene Sozialunternehmen immer wieder zusätzlichen Platz frei. Die Statistik der letzten Jahre verzeichnet eine Gründungswelle neuer Genossenschaften, die vor allem im Dienstleistungssektor und im Sozialbereich wirken, wo u.a. der wachsende Bedarf einer alternden Bevölkerung neue Betätigungsfelder für das Innovationsvermögen der genossenschaftlichen Selbsthilfe eröffnet.

Auch wenn einzelne Regionalgesetze sich bereits in den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts an eine erste, territorial begrenzte Regelung der neuen „cooperative di solidarietà sociale“ gewagt hatten, sind die Sozialgenossenschaften, wie wir sie heute in Italien kennen, eindeutig vom Gesetz 381/1991 geprägt, das mit einigen wenigen Ergänzungen fast unverändert sein erstes Vierteljahrhundert überstanden hat.

Trotz dieser Erfolgsgeschichte haben Mitglieder von SOPHIA, der Genossenschaft für soziale Innovation und Forschung, aus aktuellem Anlass eine kritische Bestandsanalyse des Gesetzes Nr. 381/1991 vorgenommen, um seine aktuelle Wirksamkeit zu prüfen, bzw. um festzustellen, ob es die vielseitigen Tätigkeitsbereiche der Sozialgenossenschaften heute noch konkret regeln und fördern kann.

Es sei gleich zu Beginn vorweggenommen: Ein bestimmter Ergänzungs- bzw. Veränderungsbedarf ist dabei eindeutig festgestellt worden. In den Schlussfolgerungen dieser Arbeit werden dafür auch entsprechende Begründungen und Vorschläge angeführt.

Die Analyse erfolgt in vier Schritten: Zu Beginn wird das politische und soziale Umfeld der späten Achtzigerjahre nachvollzogen, denn vor diesem Szenario hat sich der normative Rahmen für die ersten Sozialgenossenschaften entwickelt. Dieser Rückblick ermöglicht gleichzeitig auch einen Vergleich mit der heutigen Situation und zeigt ein erstes Mal auf, dass man Ziele und Mittel des Gesetzes den veränderten Rahmenbedingungen anpassen sollte, um die langjährige Erfolgsgeschichte der Sozialgenossenschaften fortsetzen zu können.

Im folgenden Abschnitt stehen die Benachteiligten im Mittelpunkt, die gleichzeitig Zielgruppe, Mitglieder und Mitarbeiter der Sozialgenossenschaften sind. Dabei werden vornehmlich zwei Fragestellungen untersucht:

- a. Ist die eindeutige, verbindliche Auflistung der Benachteiligungen laut Gesetz Nr. 381/1991 heute noch aktuell?

¹ Um eine leichtere Lesbarkeit des Textes zu gewährleisten, wird auf geschlechtsspezifische Differenzierungen verzichtet. Solo al fine di garantire una più scorrevole leggibilità del testo, si rinuncia a formulazioni specifiche di genere.

- b. Welche Probleme ergeben sich heute – vor allem aus unternehmerischer Sicht – für die Sozialgenossenschaften, die den virtuellen Mittelpunkt eines Netzwerks darstellen, zu dem die benachteiligten Personen, deren Familien, die öffentlichen Diensten und nicht zuletzt der Arbeitsmarkt und die Gesellschaft gehören?

Anschließend wird ein mögliches Zukunftsszenario beschrieben und ein Ausblick auf den „Markt“ gewagt, auf dem Sozialgenossenschaften in den nächsten Jahren und Jahrzehnten wirken werden. Zeichnen sich neue Kategorien von Benachteiligungen ab, die in Zukunft von den Sozialgenossenschaften Unterstützung und Förderung erwarten können?

Haben sich in der jüngsten Vergangenheit neue Bedürfnisse ergeben, denen gegenüber Sozialgenossenschaften, bei entsprechender Anpassung, ihre Integrations- und Assistenzleistungen ausdehnen könnten?

Im letzten Teil werden an Hand der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Analysen mögliche Auswirkungen auf die Unternehmenstätigkeit der Sozialgenossenschaften abgeleitet.

Wenn auch in Zukunft die Sozialgenossenschaften wirksam auf soziale Veränderungen und neue Bedürfnisse reagieren wollen, müssen sie ihr Innovationspotenzial und ihre Anpassungsfähigkeit einmal mehr beweisen, aber auch der normative Rahmen für ihre Unternehmenstätigkeit muss sich nach fünfundzwanzig Jahren dem veränderten Szenario anpassen.

FÜNFUNDZWANZIG JAHRE GESETZ ZU DEN SOZIALGENOSSENSCHAFTEN

Einführung

Betrachtet man die italienischen Sozialgenossenschaften unter einem geschichtlichen Standpunkt, dann besteht kein Zweifel darüber, dass das Gesetz Nr. 381/1991 den formellen Startschuss für diese Unternehmensform darstellt.

Erst seit Inkrafttreten dieses Gesetzes gibt es ein klares normatives Gefüge mit eindeutigen Definitionen und Auflagen, das alle früheren Zweifel und Interpretationsschwierigkeiten über Daseinsberechtigung, Zielsetzung und Wirken der Sozialgenossenschaften beseitigt hat. In den Folgejahren hat dieser zuverlässige und heute noch nahezu unveränderte Rechtsrahmen eine einheitliche und erfolgreiche Entwicklung auf dem gesamten Staatsgebiet ermöglicht.

Aber dasselbe Gesetz steht, historisch betrachtet, gleichzeitig am Endpunkt eines langwierigen Entstehungsprozesses, der sich über die Jahre und sogar Jahrzehnte vor 1991 hingezogen hat. Der am 3. Dezember 1991 im Amtsblatt der Republik Nr. 283 veröffentlichte Wortlaut ist nur das knappe Endergebnis einer langen parlamentarischen Verhandlung zwischen zum Teil sehr unterschiedlichen Weltanschauungen und Zielsetzungen.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird der Werdegang des Gesetzes zusammengefasst, ausgehend von den ideologisch gefärbten Entwürfen einzelner Parlamentarier bis zum endgültig genehmigten Text, der schlussendlich auch unter dem Druck der im rechtsunsicheren Raum bereits tätigen Sozialgenossenschaften zustande gekommen ist.

So betrachtet, ist also das Gesetz Nr. 381/1991 nicht nur der Beginn des unternehmerischen Wirkens der Sozialgenossenschaften, sondern auch das schwierige Endergebnis einer politischen Definitionsarbeit gewesen.

Aber es gibt auch eine weitere Entwicklung, an deren Ende wiederum symbolisch das Gesetz Nr. 381/1991 steht, und zwar der mühevollen und zum Teil von Rückschlägen gekennzeichneten Aufbau des italienischen Sozialstaates in den Jahrzehnten nach dem Ende des zweiten Weltkrieges.

Der zweite Abschnitt dieses Kapitels enthält einen kurzen Rückblick auf die langwierigen und unruhigen Veränderungen des italienischen Wohlfahrtssystems, um die „Marktlücke“ aufzuzeigen, die von den Sozialgenossenschaften geschlossen worden ist, sobald sie dafür vom Gesetz Nr. 381/1991 grünes Licht bekommen haben.

Der parlamentarische Verlauf des Gesetzes Nr. 381/1991

Der Begriff „cooperative di solidarietà sociale“ kommt in den parlamentarischen Unterlagen erstmals im Titel des Gesetzesentwurfes Nr. C1828 vor, den der Christdemokrat Franco Salvi in der VIII. Legislaturperiode am 16. September 1981, also ziemlich genau zehn Jahre vor der endgültigen Verabschiedung des Gesetzes Nr. 381/1991, eingebracht hat.

Nach der Weiterleitung an die Justiz- und Arbeitskommissionen der Abgeordnetenkommission am 22. Oktober 1981 ist dieser Entwurf dann bis zum Ende der achten Legislatur in den Aktenstapeln verstaubt.

Dem formellen Misserfolg zum Trotz, verdient dieses Vorhaben eine Erwähnung an dieser Stelle, nicht nur, weil es die erstmalige parlamentarische Verwendung des Begriffs der Solidaritätsgenossenschaften belegt, sondern auch, weil es zwei interessante Merkmale aufweist:

1. Die Regelung des neuen Unternehmensmodells sollte in unkomplizierter, nahezu genialer Weise erfolgen, und zwar durch die einfache Einfügung des Artikels 2511-bis im Zivilgesetzbuch. Darin möchte der Onorevole Salvi die Definition verankern, dass Genossenschaften der sozialen Solidarität jene sind, die ihre Tätigkeit auch im Interesse von Nicht-Mitgliedern ausüben. Somit wäre erstmals als Daseinsberechtigung für eine Genossenschaft neben der traditionellen Mitgliederförderung auch die Solidarität, d.h. die unternehmerisch betriebene solidarische Ausrichtung auf das Interesse eines breiten sozialen Umfeldes, anerkannt worden. Dabei können Nutznießer der Unternehmensleistungen Mitglieder werden, aber die Sozialgenossenschaft kann auch Nichtmitgliedern ihre Leistungen anbieten. Als Tätigkeitsbereiche sieht der Entwurf u.a. Erziehung und Kultur, Sport und Freizeit, Pflegedienstleistungen aber auch soziale und moralische Interessen vor.
2. Noch interessanter ist jedoch der Begleitbericht zum Gesetzesentwurf, worin der Abgeordnete seinen Kollegen unmissverständlich erklärt, dass man sich von der Vorstellung eines Staates, der für alle Bedürfnisse der Gemeinschaft aufkommen kann, endgültig verabschieden müsse und dass man die unterschiedlichen religiösen oder ideologischen Ansätze überwinden sollte, um einem solidarischen Handeln im Interesse der Gemeinschaft Platz zu machen und dafür einen geeigneten organisatorischen und juristischen Rahmen zu finden. Von den damals im Wohltätigkeitsbereich mächtigen Stiftungen rät Salvi ab, weil sie undemokratisch geführt werden, auf ihr Vermögen ausgerichtet sind und zu stark von der öffentlichen Hand beeinflusst werden. Auch von den verschiedenen Vereinsformen wird abgeraten, weil sie keinerlei betriebswirtschaftliche Elemente aufweisen. Der Gesetzgeber sollte vielmehr jene Genossenschaften anerkennen – und endlich regeln – die bereits soziale Dienstleistungen zu Gunsten der Gesellschaft in unternehmerisch organisierter Form erbringen. Dadurch wäre auch der rechtsfreie Raum geschlossen, der eine einwandfreie Verwirklichung des Art. 45 der Verfassung verhindert, weil keine Unternehmensform – auch nicht die Genossenschaften – im bestehenden System und bei der vorherrschenden Anschauung der Handelsgerichte eine soziale Aufgabe übernehmen kann.

Eine konkrete Folge hat dieser Gesetzesentwurf immerhin ausgelöst, denn die Initiative des Onorevole Salvi und seiner sechs Mitunterzeichner hat die Genossenschaftsverbände veranlasst, sich der Materie (endlich) konkret anzunehmen, einen gemeinsamen Standpunkt auszuarbeiten und die endgültige Anerkennung des neuen Unternehmensmodells zu fordern.

Die nächsten Vorhaben zur gesetzlichen Regelung der „cooperative di solidarietà sociale“, die gleich zu Beginn der IX. Legislaturperiode gestartet worden sind, zeugen von einem plötzlich gesteigerten Interesse an der Materie.

Die christdemokratische Abgeordnete Mariapia Garavaglia bringt den gescheiterten Vorschlag des Parteikollegen Salvi aus der vorangegangenen Legislatur mit unverändertem Text am 12. Oktober 1983 unter der Nr. C637 in der Kammer ein. Und der besagte Franco Salvi, als

Senator der Republik wiedergewählt, unternimmt am 14. März 1984 mit dem Vorschlag Nr. S586 einen neuen Versuch, der zwar auch diesmal nicht in ein Gesetz mündet, aber wiederum einen besonderen Hinweis verdient, weil er den inzwischen in der Praxis verzeichneten Erfahrungen und Entwicklungen der Sozialgenossenschaften Rechnung trägt.

Im neuen Entwurf spricht man nicht mehr nur generell von ihrem Wirken für die sozialen Bedürfnisse der Menschen, sondern erwähnt erstmals als Schwerpunkt der Tätigkeit ausdrücklich im Artikel vier die soziale Eingliederung von Benachteiligten mittels Beschäftigungsmaßnahmen. Zu den geschützten Kategorien gehören Personen mit physischen und psychischen Handicaps und mit Verhaltensproblemen, die auch zu 100% arbeitsunfähig sein können. Deren Entlohnung wird von der Mitgliederversammlung festgelegt und genießt die Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen.

Für diese Sonderform der neuen Sozialunternehmen bürgert sich im Laufe der Diskussion die Bezeichnung „integrierte Erzeugungs- und Arbeitsgenossenschaft“ ein, die neben jener der „Genossenschaften für Sozialdienste“ benützt wird, um die unterschiedliche Ausrichtung der beiden Modelle zu kennzeichnen. Darin kann man bereits die ersten Ansätze zur späteren Unterteilung in Sozialgenossenschaften vom „Typ A“ und „Typ B“ erkennen, aber vorerst entfacht diese Zweiteilung vor allem eine ideologisch gefärbte Diskussion.

Die unterschiedliche Bewertung der ersten Sozialgenossenschaften, die im Parlament auf parteipolitischer Ebene erfolgt, geht zurück auf die zwei zum Teil entgegengesetzten Weltanschauungen in der damaligen Genossenschaftsbewegung.

Für die Verfechter eines christlichen Sozialengagements verdienen vor allem jene Sozialunternehmen, die den aktiven Einsatz von Bürgern zu Gunsten der Gemeinschaft bündeln, sowohl gesetzliche Anerkennung als auch Förderungen und Schutz. Ihre Fähigkeit, den freiwilligen sozialen Einsatz der Mitglieder mit betriebswirtschaftlichen Funktionen zu strukturierten Sozialunternehmen zu vereinen und in den Dienst kollektiver Bedürfnisse zu stellen, macht sie, vor allem im Sinne des Genossenschaftsverbandes Confcooperative, zu den einzigen echten Sozialgenossenschaften und zu den Prototypen eines auf die gesamte örtliche Gemeinschaft ausgerichteten Genossenschaftsmodells.

Demgegenüber konsolidiert sich im parlamentarischen linken Flügel die Vision eines Mitgliederzentrierten Genossenschaftsunternehmens, bei welchem benachteiligte Personen mindestens die Hälfte der Mitgliederbasis darstellen und zur ersten Zielgruppe des Förderauftrages gehören, weil sie durch die Arbeitsmöglichkeiten in der Genossenschaft ihre soziale Wiedereingliederung verwirklichen können. Demokratisch selbstverwaltete „integrierte“ Arbeitsgenossenschaften werden zum Ziel des Genossenschaftsverbandes Legacoop und seiner parlamentarischen Lobbyarbeit.

Diese zentrale Bedeutung des benachteiligten Mitgliedes im Gegensatz zur Schlüsselrolle des freiwilligen Mitglieds und die vorwiegende Ausrichtung auf benachteiligte Mitglieder statt auf kollektive Belange sind nur einige der Unterschiede, zwischen denen eine mühevollt taktische Vermittlungsarbeit beginnt, die den restlichen Teil der IX. Legislatur beansprucht, ohne konkrete Verhandlungserfolge zu erzielen oder gar gesetzliche Bestimmungen hervorzubringen.

Schon zu Beginn der X. Legislatur, die vom 2. Juli 1987 bis zum 26. März 1992 dauert, ist allen Beteiligten klar, dass für die neuen Sozialunternehmen umgehend ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden muss, wenn man vermeiden will, ihr zahlenmäßiges Wachstum zu behindern und die soziale Bedeutung ihrer Leistungen zu gefährden, die zunehmend auch eine Entlastung für den kriselnden Staatshaushalt darstellen bzw. aktiv ein Neuland betreten, das die staatlichen Sozialdienste noch gar nicht erkennen.

Einen neuen Anfang startet der Senator Claudio Vecchi von der K.P.I., der am 17. September 1987 den Gesetzesentwurf Nr. 438 einbringt, um die zunehmende Selbsthilfe der Bürger in geordnete Bahnen zu lenken. Ziel seines Vorschlages ist es, Sozialunternehmen zu etablieren, die wirksam die Lebensqualität der benachteiligten Personen am Rande der Gesellschaft fördern, aber auch zu vermeiden, dass eine unregelmäßige, überwiegende Beteiligung von Freiwilligen schlussendlich die Qualität der Sozialleistungen und den Wettbewerb gefährdet. In seinem Modell einer Sozialgenossenschaft bestehen neben den „ordentlichen“ und den freiwilligen, d.h. ehrenamtlich wirkenden Mitgliedern, auch Mitglieder, die auf Grund ihrer Bedarfslage oder Benachteiligung vor allem selbst Abnehmer der Unternehmensleistungen sind.

Solidaritätsgenossenschaften, die nicht nur eine Sozialleistung erbringen, sondern mit einer echten Produktionsleistung Invaliden beschäftigen, werden in einem eigenen Artikel geregelt und Genossenschaften gleichgestellt, die reine Dienstleistungsunternehmen sind.

Gegen die genossenschaftliche Einmischung in Wirkungsbereiche, die traditionsgemäß vom Staat wahrgenommen werden, macht der rechte Flügel im Senat mobil und behindert eine zügige Bearbeitung des Entwurfes.

Der inzwischen mehrfach erwähnte Senator Franco Salvi verzichtet auch in dieser Legislatur nicht auf einen Gesetzesvorschlag, den er am 9. Juli 1987 mit Nr. 173 einbringt. Lesenswert ist auch diesmal sein Begleitbericht, weil darin erstmals genauere Angaben über die zahlenmäßige Dimension der „cooperative di solidarietà sociale“ angeführt sind, die sich seit 1980 jährlich verdoppelt haben und Ende 1986 fast tausend Unternehmen verzeichnen. Diese Akteure, mit ihren 15.663 Abnehmern, 1.546 benachteiligten Mitarbeitern und 4.051 freiwilligen Mitgliedern fordern berechtigterweise das Ende der normativen Ungewissheit und verdienen Förderungen.

In Anbetracht dieses Ausmaßes, auf Grund der inzwischen gesteigerten Sensibilität gegenüber dem neuen Modell und angesichts der Vorteile für alle Beteiligten, definiert der Gesetzesentwurf erstmals auch konkrete Förderungsmaßnahmen vor allem, um die Arbeitsplätze für Benachteiligte innerhalb der Sozialgenossenschaften zu sichern.

Die geschützten Kategorien werden in einer Auflistung definiert, die man bis zum Gesetz Nr. 381/1991 noch mehrfach überarbeiten wird, und die zu diesem Zeitpunkt neben Personen mit physischen und psychischen Benachteiligungen auch ausgegrenzte Mitglieder der Gesellschaft enthält, wie Alte, Suchtkranke oder Jugendliche in Notlagen.

In den Folgejahren hat im Senat eine mühevollste Mediation zwischen den beiden Entwürfen stattgefunden. Auch die Genossenschaftsbewegung hat sich aktiv daran beteiligt, um die Möglichkeit vorzusehen, öffentliche Aufträge im Wege von privaten Verhandlungen an Sozialgenossenschaften zu übertragen, um Gewinnausschüttungen zu regeln bzw. zu verbieten oder um andere offene Streitpunkte zu klären, wie z. B. die unterschiedlichen prozentuellen Mindest- bzw. Höchstanteile der einzelnen Mitgliederkategorien.

Der Vollständigkeit halber muss angemerkt werden, dass auch in der Abgeordnetenkommission im Laufe der X. Legislaturperiode mehrere Gesetzesvorschläge zur Regelung des normativen Umfeldes der „cooperative di solidarietà sociale“ eingebracht worden sind, z. B. vom Christdemokraten Nino Cristofori mit Nr. 669 am 8. Juli 1987 und von seiner Parteikollegin Mariapia Garavaglia mit Nr. 1645 am 8. Oktober 1987, die beide in ihren Entwürfen frühere Konzepte lediglich überarbeitet und neu eingereicht haben. Andere Gesetzesentwürfe zu demselben Argument stammen vom Sozialisten Felice Borgoglio (eingereicht mit Nr. 2617 am 21. April 1988), vom Kommunisten Renato Grilli (eingereicht mit Nr. 2964 am 6. Juli 1988) und zuletzt vom Sozialisten Franco Piro (eingereicht mit Nr. 5507 am 6. März 1991), der weitgehend die bis dorthin im Senat debattierten Texte in seinen Entwurf eingearbeitet hat.

Eine detaillierte Behandlung all dieser Vorschläge erübrigt sich an dieser Stelle, weil die Unterschiede unter den Gesetzesentwürfen und der entsprechende Mediationsbedarf in der Abgeordnetenkommission weitgehend jenen im Senat entsprechen, aber vor allem, weil am Ende der nachfolgenden Verhandlungs- und Sitzungsrunden alle Entwürfe in einen einzigen Text gezwängt worden sind, der als „testo unificato“ in beiden Parlamentshäusern den abschließenden Verlauf bis zur Umwandlung in das Gesetz Nr. 381/1991 durchgemacht hat.

Entscheidend für die Beschleunigung in dem fast zehnjährigen Entstehungsprozess des Gesetzes für die italienischen Sozialgenossenschaften ist höchstwahrscheinlich auch das entschlossene und eigenständige Vorgehen der Autonomen Region Trentino – Südtirol gewesen, auf welches im nachstehenden „Excursus“ kurz eingegangen wird, weil es, historisch betrachtet, das erste, wenn auch regional beschränkte Gesetz erlassen hat, das italienische Sozialgenossenschaften regelt.

EXCURSUS Das erste Regionalgesetz für Genossenschaften der sozialen Solidarität

Dieses betagte Regionalgesetz ist zum Teil heute noch gültig, hat aber in der Folge des Staatsgesetzes Nr. 381/1991 relevante Anpassungen erfahren, so dass der Originaltext vielfach in Vergessenheit geraten ist.

Im vorliegenden geschichtlichen Rückblick erscheint es daher angebracht, den ursprünglichen Wortlaut zu behandeln, weil diese Bestimmung die Sozialgenossenschaften in der Region Trentino – Südtirol in den früheren Jahren ihres Wirkens fast drei Jahre lang entscheidend geprägt hat.

Auf Grund der eigenen Zuständigkeit hat die Autonome Region bereits am 22. Oktober 1988, während im Parlament noch heftige Debatten stattfinden, das Gesetz Nr. 24 erlassen und darin erstmals ausdrücklich anerkannt, dass die Sozialgenossenschaften ein geeignetes Instrument für die Förderung des Menschen sind und dass deren Entfaltung förderungswürdig ist.

In diese neue Kategorie, die im regionalen Genossenschaftsverzeichnis Anerkennung findet, fallen laut Artikel 2 des Gesetzes:

- a) Genossenschaften für soziale Solidarität,
- b) integrierte Erzeugungs- und Arbeitsgenossenschaften,
- c) Genossenschaften für Sozialdienste.

Ferner stellt der Artikel 9 des Gesetzes, was Eintragungspflicht, Förderung und Aufsicht betrifft, auch die Zusammenschlüsse von Sozialgenossenschaften in Form von Verbänden oder Konsortien den eigentlichen Sozialgenossenschaften gleich. Die einzelnen Modelle weisen folgende Unterscheidungsmerkmale auf:

- a) Eine Genossenschaft für soziale Solidarität bezweckt die Förderung des Menschen im Allgemeinen und die soziale Integration von gesellschaftlich benachteiligten Personen, die sowohl Mitglieder als auch Nichtmitglieder sein können. Die Förderung erfolgt durch die rationelle Nutzung der zur Verfügung stehenden menschlichen und materiellen Mittel. Als gesellschaftlich benachteiligt gelten jene Personen, die aus objektiven oder subjektiven Gründen die positive Eingliederung in die Gesellschaft, in der sie leben, ohne angemessene Hilfe unter dem physischen, psychologischen, familiären, kulturellen, beruflichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkt nicht schaffen, sowie aus Altergründen und im Allgemeinen all jene, die einer sozialen Unterstützung oder besonderer Betreuung bedürfen. Die Angabe „Genossenschaft für soziale Solidarität“ muss in der Firmenbezeichnung vorkommen. Satzungsänderungen, die den Gesellschaftszweck ausschalten wollen, sind ebenso untersagt, wie die Ausschüttung von Gewinnen und die Aufteilung von Rücklagen.
- b) Eine integrierte Erzeugungs- und Arbeitsgenossenschaft bezweckt die dauerhafte Eingliederung von physischen, psychischen und sensorischen Invaliden in den Arbeitsprozess sowie die zeitweilige Eingliederung der anderen Personen aus den Zielgruppen der Genossenschaften für soziale Solidarität, die einer Einführung in die Arbeitswelt bedürfen. Wenigstens dreißig Prozent der entlohnenden arbeitenden Mitglieder müssen eine dauerhafte Verminderung der eigenen Arbeitsfähigkeit um mindestens zwei Drittel aufweisen. Die Eingliederung erfolgt auf Hinweis der Betreuungsstellen der öffentlichen Körperschaften, mit denen die Genossenschaft auch die Eingliederungsmaßnahmen vereinbaren muss, die nicht länger als drei Jahre dauern dürfen. Die Angabe „integrierte Erzeugungs- und Arbeitsgenossenschaft“ muss in der Firmenbezeichnung vorkommen.
- c) Eine Genossenschaft für Sozialdienste bezweckt hauptsächlich die Versorgung mit Sozialdiensten all jener Personen, die „aus objektiven oder subjektiven Gründen die positive Eingliederung in die Gesellschaft, in der sie leben, ohne angemessene Hilfe unter dem physischen, psychologischen, familiären, kulturellen, beruflichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkt nicht schaffen“. Der Betreuungsbedarf ist sehr weit definiert und kann auch aus Altersgründen bestehen. Die Mitglieder von Genossenschaften für Sozialdienste müssen eine berufsbezogene Sachkenntnis besitzen, die der satzungsgemäßen Tätigkeit der Genossenschaft entspricht. Die Bereitschaft der Genossenschaft, mit den für Sozialdienste verantwortlichen öffentlichen Körperschaften zusammenzuarbeiten, muss in der Satzung verankert sein.

Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Zuständigkeitsbereich der Region bereits bestehenden Genossenschaften, welche die Voraussetzungen für die Zugehörigkeit zur neuen Kategorie der „Sozialgenossenschaften“ aufweisen, bekommen zwei Jahre Zeit, um sich den neuen Bestimmungen anzupassen.

Die Autonome Region Trentino – Südtirol ist zwar die erste, aber nicht die einzige Region, die das neue Modell der Sozialgenossenschaften zum Gegenstand einer gesetzlichen Bestimmung gemacht hat, allerdings hat sie auf Grund der autonomen Zuständigkeit eine wesentlich konkretere Definition gesetzlich verankern können.

Andere Regionen mit Normalstatut haben sich hingegen damit begnügen müssen, im Rahmen des bestehenden normativen Umfeldes erstmals auch jene innovativen Genossenschaften zu fördern, die als Unternehmensgegenstand soziale Dienstleistungen bzw. die Integration benachteiligter Menschen in den Arbeitsmarkt vorsehen.

So hat die Region Lombardei mit dem Gesetz Nr. 67 vom 27. November 1989 Beiträge für Investitionen und für Betriebskosten bereitgestellt. Dabei ist, dem damaligen Erfahrungswert in der regionalen Praxis entsprechend, auch eine erste, ziemlich detaillierte Auflistung der benachteiligten Personenkategorien erstellt worden, die man dann, auf Grund der relevanten Entwicklung der Sozialgenossenschaften in der Lombardei, in nahezu unveränderter Weise im Gesetz Nr. 381/1991 wiederfindet.

Die Region Piemont hat mit dem Gesetz Nr. 48 vom 16. August 1989 bereits den Schritt unternommen, den Sozialgenossenschaften einen Teil der Sozialbeiträge für ihre benachteiligten Mitarbeiter zurückzuerstatten und einen bevorzugten Zutritt zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen einzuräumen. Piemont gebührt also auch eine Art Pionierrolle, weil es ansatzweise bereits Förderungen vorgesehen hat, die zwei Jahre später das Gesetz Nr. 381/1991 allen im Staatsgebiet tätigen Sozialgenossenschaften einräumen wird.

Das Gesetz Nr. 381/1991 auf der Zielgeraden

Zum Jahresbeginn 1991 erfährt die Debatte zum neuen gesetzlichen Rahmen für die Sozialgenossenschaften in beiden Häusern des italienischen Parlaments eine entscheidende Beschleunigung. Die Zahl der im gesetzessfreien Raum tätigen Genossenschaften hat weiter zugenommen, die Verbände verstärken ihre Lobbyarbeit und auch die nationale Kommission, die im Auftrag des Arbeitsministeriums die Aufsicht über das Genossenschaftswesen koordiniert, urgiert Klarheit für diesen Bereich.

Sowohl in der Abgeordnetenversammlung als auch im Senat werden alle vorliegenden Gesetzesvorschläge nach einer ersten Behandlung auf Kommissionsebene zu einem einzigen Entwurf zusammengefasst, der die Nr. 173-438 B erhält und den parlamentarischen Weg neuerlich durchlaufen muss.

Auf Grund der positiven Gutachten der zuständigen Kommissionen und nach Überwindung der letzten parteipolitischen Individualismen genehmigt der Senat am 23. Oktober 1991 den in der Abgeordnetenversammlung bereits behandelten Text, ohne weitere Änderungen oder Ergänzungen anzubringen, so dass der Staatspräsident am 8. November 1991 das Gesetz endgültig unterzeichnen und am 3. Dezember 1991 im Amtsblatt der Republik veröffentlichen kann.

Ab diesem Zeitpunkt gewährt das neue Gesetz den Regionen Italiens ein Jahr Zeit, um die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zu erlassen, die den örtlichen Besonderheiten im Wirken der Sozialgenossenschaften Rechnung tragen und eine zweckgebundene Förderung ermöglichen sollen.

Am Ende dieser chronologischen Wiedergabe der Entstehungsgeschichte des Gesetzes Nr. 381/1991 kann man feststellen, dass der Begriff „Genossenschaften der sozialen Solidarität“ im Zuge der parlamentarischen Behandlung zu Gunsten der generellen Definition „Sozialgenossenschaften“ auf der Strecke geblieben ist und dass die übersichtliche Gliederung in verschiedene Kategorien mit unterschiedlichen Bezeichnungen verloren gegangen ist. An ihre Stelle tritt im ersten Artikel eine Unterteilung nach Tätigkeitbereichen, u.zw. in soziale Dienstleistungen auf der einen Seite und in Arbeitseingliederungsmaßnahmen auf der anderen, die in der Folge zur heute gebräuchlichen Unterscheidung nach Sozialgenossenschaften vom „Typ A“ und vom „Typ B“ geführt hat.

Die solidarische, „public benefit“ Ausrichtung gilt für alle Sozialgenossenschaften, da sie das allgemeine Interesse der Gemeinschaft an der Förderung des Menschen und an der sozialen Integration der Bürger bezwecken.

Das Gesetz Nr. 381/1991 etabliert also eine genossenschaftliche Unternehmensform, bei der das zentrale Anliegen nicht das private Interesse der Mitgliederförderung ist, sondern das generelle, gleichsam öffentliche Interesse der Gemeinschaft an dem Wohlergehen ihrer Teilnehmer und an der Integration der Schwächeren.

Durch das Gesetz Nr. 381/1991 wird erstmals sichtbar und juristisch abgesichert, was jene „soziale Aufgabe“ des Genossenschaftswesens konkret sein kann, die von den Gründungsvätern der Republik im Artikel 45 der italienischen Verfassung bereits 1948 anerkannt worden war.

Bisherige Abänderungen des Gesetzes Nr. 381/1991

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist inzwischen ein Vierteljahrhundert vergangen und neun der zwölf Artikel sind heute noch in ihrem ursprünglichen Wortlaut unverändert gültig, vor allem jene, die Zielsetzungen und Merkmale der Sozialgenossenschaften zum Gegenstand haben.

Die Artikel vier und fünf sind im Laufe der Zeit zum Teil umfassend abgeändert worden, um die Kategorien der Benachteiligten zu erweitern und die Kooperation mit der öffentlichen Hand neu zu regeln. Die jüngste gesetzliche Maßnahme ist erst im Jahre 2017 erfolgt und ergänzt die Auflistung der Tätigkeiten, die von Sozialgenossenschaften gemäß Buchstabe a) des ersten Absatzes des Artikels eins ausgeübt werden können.

Die ersten fünf Jahre hat der Gesetzestext, trotz der äußerst innovativen Materie, vollständig unverändert überstanden. In diesem Zeitraum hat man in den einzelnen Regionen die territorialen Förderungen definiert und die Grundlagen für die schwierige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Diensten und Sozialgenossenschaften geschaffen.

Allerdings fehlt für diese komplexe „public-privat“-Kooperation zum Beginn der Neunzigerjahre in Italien jedwede Praxis, und es stellt sich bald heraus, dass die sehr generell gehaltene Formulierung des Artikels 5 des Gesetzes Nr. 381/1991 in seiner ursprünglichen Fassung zwar eine große Gestaltungsfreiheit vorgesehen, aber die Innovationsbereitschaft der öffentlichen Hand wohl überschätzt hat.

Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers ist klar: Unternehmen, die im neuen Verzeichnis der Sozialgenossenschaften eingetragen sind, sollen mit öffentlichen Ämtern Konventionen abschließen, um die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen zu vereinbaren und dadurch wirksam die Beschäftigung von benachteiligten Personen zu fördern.

Dieser Förderwille wird in seiner praktischen Umsetzung von den aufkommenden EU-Kriterien des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs und von strengeren Ausschreibungs- und Vergabekriterien gehemmt, die auch dann Anwendung finden müssen, wenn es darum geht, Sozialgenossenschaften zu beauftragen, die benachteiligte Mitarbeiter beschäftigen.

Es darf also nicht wundern, dass der Artikel 5, der einen ursprünglich sehr einfachen normativen Rahmen für die Auftragserteilung an Sozialgenossenschaften festgelegt hat, vom Gesetz Nr. 52 vom 6. Februar 1996 vollständig überarbeitet und in die Nähe des aktuellen Wortlauts gebracht worden ist. Am 23. Dezember 2014 hat dann das Gesetz Nr. 190 eine weitere Erklärung am Ende des ersten Absatzes des Artikels 5 angebracht.

In der folgenden Tabelle wird der aktuelle Wortlaut des Artikels 5 seinem Originaltext gegenübergestellt. Die bereits erwähnte, jüngste Ergänzung aus dem Jahre 2014 ist am Ende des ersten Absatzes kursiv angeführt.

Gesetz Nr. 381/1991 – Art. 5 – Konventionen

Ursprünglicher Text

- (1) Gli enti pubblici possono, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, purché finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1.

Aktueller Text (Stand 23.11.2016)

- (1) Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1. *Le convenzioni di cui al presente comma sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione*

(2) Per la stipula delle convenzioni di cui al presente articolo, le cooperative debbono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1.

idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.

(2) Per la stipula delle convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1. Gli analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea debbono essere in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione a tale albo e risultare iscritti nelle liste regionali di cui al comma 3, ovvero dare dimostrazione con idonea documentazione del possesso dei requisiti stessi.

(3) Le regioni rendono noti annualmente, attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, i requisiti e le condizioni richiesti per la stipula delle convenzioni ai sensi del comma 1, nonché le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.

(4) Per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari e educativi, il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con la adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo. La verifica della capacità di adempiere agli obblighi suddetti, da condursi in base alla presente

legge, non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Die nächste Abänderung am Originaltext del Gesetzes Nr. 381/1991 erfolgt im Rahmen einer Neuregelung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Häftlinge.

Die mit Gesetz Nr. 354/1975 erlassene neue Kerkerordnung erkennt schon seit langem die zentrale Bedeutung der Arbeit für die Umerziehung, die Rehabilitation und die gesellschaftliche Wiedereingliederung der Häftlinge an. Aber erst das Gesetz Nr. 193 vom 22. Juni 2000 führt konkrete Fördermaßnahmen zu Gunsten der Arbeitsbeschaffung für Häftlinge ein, wofür die Sozialgenossenschaften der ideale Partner des Justizministeriums wären.

Allerdings definiert das Gesetz Nr. 381/1991 in seiner ursprünglichen Formulierung lediglich die Verurteilten, die zu haftalternativen Maßnahmen zugelassen sind, als benachteiligte Kategorie, während die Insassen von Strafanstalten davon ausgeschlossen sind. Das Gesetz Nr. 193/2000 greift also in die Bestimmungen für Sozialgenossenschaften ein und ergänzt die Auflistung der Benachteiligten im Gesetz Nr. 381/1991 um die in Haftanstalten inhaftierten und eingewiesenen Personen. Die Fördermaßen für Produktionsvorhaben und Dienstleistungen, die innerhalb von Haftanstalten für die Beschäftigung von Häftlingen verwirklicht werden, dehnt das neue Gesetz auch auf Unternehmen aus der Privatwirtschaft und öffentliche Körperschaften aus.

Diesen „Justizbenachteiligten“ steht die Freistellung von Sozialabgaben auf ihrer Entlohnung nicht im vollen Ausmaß zu, wie es das Gesetz Nr. 381/1991 für alle anderen Kategorien vorsieht. Dies erfordert eine komplizierte Umformulierung des Artikels 4, die in der nachstehenden Tabelle dem Originaltext gegenübergestellt wird. Da noch dazu das Ausmaß dieser Begünstigung von den jeweiligen Budgetmitteln des Staatshaushaltes abhängig ist, wird vorgesehen, dass im zweijährigen Abstand die Senkung der Sozialabgaben auf der Entlohnung von Häftlingen mit einem Ministerialdekret festgesetzt wird.

Um die Fortführung der Beschäftigungsmaßnahmen auch nach der Haftentlassung zu fördern, wird schließlich auch die teilweise Entlastung von den Sozialbeiträgen für einen bestimmten Zeitraum nach der Beendigung der Haft gewährt.

Gesetz Nr. 381/1991 – Art. 4 – Benachteiligte Personen

Ursprünglicher Text

(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 istituti psichia-

Aktueller Text (Stand 23.11.2016)

(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 psichia-

trici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-bis, 47-ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni.

- (2) Le persone svantaggiate di cui al comma 1 devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa. La condizione di persona svantaggiata deve risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza.
- (3) Le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate di cui al presente articolo, sono ridotte a zero.

trici, 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. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni.

- (2) Le persone svantaggiate di cui al comma 1 devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa. La condizione di persona svantaggiata deve risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza.
- (3) Le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate di cui al presente articolo, con l'eccezione delle persone di cui al comma 3-bis, sono ridotte a zero.

(3-bis) Le aliquote di cui al comma 3, dovute dalle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Gli sgravi contributivi di cui al presente comma si applicano per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di diciotto mesi per i detenuti e internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato.

In zeitlicher Reihenfolge betrachtet, ist die vorerst letzte Veränderung des Gesetzes Nr. 381/1991 im Rahmen der sog. Reform des Dritten Sektors im Jahre 2017 erfolgt. Dabei wird die bisherige, sehr allgemein gehaltene Auflistung der von Sozialgenossenschaften vom Typ A im Sozialbereich, im Gesundheitswesen und in der Erziehung erbrachten Dienstleistungen um sechs weitere Tätigkeitsbereiche ergänzt, die nunmehr auch von Sozialgenossenschaften (die *ope legis* als Sozialunternehmen gelten) abgedeckt werden können, wobei sie allerdings mit den restlichen Sozialunternehmen konkurrieren.

Im nachstehenden neuen Wortlaut sind die vom Art. 17, Absatz 1 des Dekretes Nr. 112 vom 3. Juli 2017, mit Wirkung ab 20. Juli 2017 eingefügten neuen Tätigkeitsbereiche kursiv angeführt, so dass sich eine Gegenüberstellung mit dem ursprünglichen Gesetzestext erübrigt.

Gesetz Nr. 381/1991 – Art. 1 – Absatz 1

Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

- a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, *incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106;*
- b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

In Anbetracht der beachtlichen Tragweite der neuen Bestimmung mit immerhin sechs weiteren Tätigkeiten, empfiehlt es sich, an dieser Stelle den Wortlaut des ersten Artikels ohne die zahlreichen Verweise auf andere Gesetze wiederzugeben. Dadurch wird das ganze Innovationspotenzial deutlich, das nach fünfundzwanzig Jahren die bisherige, äußerst generell gehaltene Definition des Wirkungsbereiches für Sozialgenossenschaften vom Typ A novelliert hat.

Gesetz Nr. 381/1991 – Art. 1

Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

- a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi inclusi²:
 - a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 e successive modificazioni³, ed interventi, servizi e prestazioni

² La numerazione a), b), c), d), l), e p) delle prestazioni e dei servizi, inclusi nei servizi socio-sanitari della lettera a) corrisponde alla elencazione contenuta all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p) del decreto legislativo D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 112, recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106.

³ Nella legge 8 novembre 2000, n. 328 „Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” l'articolo 1 al primo comma impegna la Repubblica ad assicurare alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, mentre con il secondo comma definisce „interventi e servizi sociali” tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sul trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, cioè tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

Ai sensi del presente decreto legislativo, per „servizi sociali” si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni⁴, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni⁵;

- b) interventi e prestazioni sanitarie;
- c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni⁶;

⁴ La legge 5 febbraio 1992, n. 104 „Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, nella quale l’articolo 3 definisce persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione, garantendo alla persona handicappata, così definita, il diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative.

⁵ La legge 22 giugno 2016, n. 112 „Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”, detta anche „Legge sul dopo di noi” rinvia, per la definizione dei beneficiari gravemente disabili, alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, di cui alla nota precedente.

⁶ Il decreto citato è definito „Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie” e contiene le seguenti definizioni :

- Sono prestazioni sanitarie a rilevanza sociale le prestazioni assistenziali che, erogate contestualmente ad adeguati interventi sociali, sono finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite, contribuendo, tenuto conto delle componenti ambientali, alla partecipazione alla vita sociale e alla espressione personale. Dette prestazioni, di competenza delle aziende unità sanitarie locali ed a carico delle stesse, sono inserite in progetti personalizzati di durata medio/lunga e sono erogate in regime ambulatoriale, domiciliare o nell’ambito di strutture residenziali e semiresidenziali.
- Sono prestazioni sociali a rilevanza sanitaria tutte le attività del sistema sociale che hanno l’obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute. Tali attività, di competenza dei comuni, sono prestate con partecipazione alla spesa, da parte dei cittadini, stabilita dai comuni stessi e si esplicano attraverso:
 - a) gli interventi di sostegno e promozione a favore dell’infanzia, dell’adolescenza e delle responsabilità familiari;
 - b) gli interventi per contrastare la povertà nei riguardi dei cittadini impossibilitati a produrre reddito per limitazioni personali o sociali;
 - c) interventi di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l’autonomia e la permanenza nel proprio domicilio di persone non autosufficienti;
 - d) interventi di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali di adulti e anziani con limitazione dell’autonomia, non assistibili a domicilio;
 - e) interventi, anche di natura economica, atti a favorire l’inserimento sociale di soggetti affetti da disabilità o patologia psicofisica e da dipendenza, fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di diritto al lavoro dei disabili;
 - f) ogni altro intervento qualificato quale prestazione sociale a rilevanza sanitaria ed inserito tra i livelli essenziali di assistenza secondo la legislazione vigente.Dette prestazioni, inserite in progetti personalizzati di durata non limitata, sono erogate nelle fasi estensive e di lungoassistenza.
- Sono da considerare prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria di cui all’articolo 3-septies, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modifiche e integrazioni, tutte le prestazioni caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria, le quali attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da H.I.V. e patologie terminali, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative. Tali prestazioni sono quelle, in particolare, attribuite alla fase post-acuta caratterizzate dall’inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell’ambito del processo personalizzato di assistenza, dalla indivisibilità dell’impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell’assistenza e dalla preminenza dei fattori produttivi sanitari impegnati nell’assistenza. Dette

- d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni⁷, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;
- p) servizi finalizzati all’inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone
 - a) molto svantaggiate ai sensi dell’articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni
 - b) svantaggiate o con disabilità ai sensi dell’articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni, nonché persone beneficiarie di protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, e persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all’articolo 2, quarto comma, 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.
- b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Secondo comma (invariato)

Si applicano alle cooperative sociali, in quanto compatibili con la presente legge, le norme relative al settore in cui le cooperative stesse operano.

Terzo comma (invariato)

La denominazione sociale, comunque formata, deve contenere l’indicazione di „cooperativa sociale”.

Das historische Szenario für das Gesetz Nr. 381/1991

Der Rückblick auf den langwierigen parlamentarischen Instanzenweg des Gesetzes Nr. 381/1991 im ersten Teil dieses Kapitels sollte die eingangs aufgestellte Behauptung rechtfertigen, dass das Gesetz über die italienischen Sozialgenossenschaften nicht nur den Startmoment

prestazioni a elevata integrazione sanitaria sono erogate dalle aziende sanitarie e sono a carico del fondo sanitario. Esse possono essere erogate in regime ambulatoriale domiciliare o nell’ambito di strutture residenziali e semiresidenziali e sono in particolare riferite alla copertura degli aspetti del bisogno socio-sanitario inerenti le funzioni psicofisiche e la limitazione delle attività del soggetto, nelle fasi estensive e di lungoassistenza.

⁷ La legge 28 marzo 2003, n. 53 contiene la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

für ein neues Genossenschaftsmodell, sondern gleichzeitig auch den Abschluss eines umständlichen Entstehungsprozesses darstellt.

Noch viel langwieriger, aber vielleicht interessanter, ist der wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprozess Italiens, aus dem die Sozialgenossenschaften als neue Form bürgerlicher Selbsthilfe hervorgegangen sind. Auch aus diesem Betrachtungswinkel steht das Gesetz Nr. 381/1991 gleichzeitig am Anfang einer neuen Ära der Genossenschaftsbewegung, aber ebenso am Ende einer Evolution, die zum heutigen italienischen Sozialstaat geführt hat.

Will man die Entwicklung verstehen, die zur Entstehung der Sozialgenossenschaften geführt hat, muss man zeitlich etwas ausholen und nach dem Zweiten Weltkrieg beginnen. Der Wiederaufbau ab 1945 ist fast nahtlos in einen Industrialisierungsprozess übergegangen, der als Kehrseite eine zunehmende Landflucht und starke Migrationsflüsse von Arbeitskräften aus dem agrarwirtschaftlich geprägten „Mezzogiorno“ in die nördlichen Regionen mit sich gebracht hat.

Bei seiner „rinascita“ in der neuen republikanischen Form hat der italienische Staat den wirtschaftlichen Aufschwung mit einer konsequenten Industrialisierung verwirklicht. Die Fünfzigerjahre des vorigen Jahrhunderts werden als Wirtschaftswunder bezeichnet, das von einer aktiven Präsenz des Staates in strategischen Industriezweigen getragen wird und von der Errichtung neuer Infrastrukturen gekennzeichnet ist.

Zeitgleich trägt ein innovationsbereites Privatunternehmertum zur Konjunkturbelebung bei, indem es der Landwirtschaft billige Arbeitskräfte entzieht und konkrete staatliche Exportförderungen beansprucht. Die starke Präsenz Italiens im internationalen Warenverkehr ist mit ein Grund dafür, dass Rom als Ort für die Unterschrift der ersten Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft am 25. März 1957 gewählt wird. Italienische Politiker sind in diesen Jahren federführend beim Aufbau der späteren europäischen Institutionen.

Flankierende Maßnahmen sind die Agrarreform, die den Großgrundbesitz zu Gunsten eines bäuerlichen Grundeigentums abschafft, sowie ein nationaler Plan zur Errichtung von Wohnheimen für die Arbeiterklasse auf dem gesamten Staatsgebiet.

Allerdings muss bemerkt werden, dass die staatlichen Reformen der Nachkriegsjahre und die damaligen Wirtschaftsförderungen nicht in der Lage gewesen sind, einen starken Auswanderungsstrom, vor allem aus dem nach wie vor benachteiligten Süden zu unterbinden. Dort hinken Infrastrukturen, Beschäftigungslage und Durchschnittseinkommen, allem Aufschwung zum Trotz, weit hinter dem nationalen Durchschnitt nach.

Dieselben Nachkriegsjahre sind in sozialer Hinsicht von ersten Versuchen des Staates gekennzeichnet, die in der demokratischen Verfassung verankerten Rechte auf Freiheit, Bildung und Gesundheit, sowie auf Arbeit und gerechte Entlohnung mit zeitgemäßen Maßnahmen zu verwirklichen. Nach dem Verfall des Königreichs mit seiner Ständegesellschaft und der Überwindung des Autoritarismus unter Benito Mussolini stellen diese Rechte auf Gleichbehandlung und auf soziale Fürsorge für weite Teile der Bevölkerung Neuland dar.

Beachtenswert – auch für die spätere Entwicklung der Sozialgenossenschaften – ist der Wortlaut des Artikels 38 der Verfassung: *Jeder arbeitsunfähige Staatsbürger, dem die zum Leben erforderlichen Mittel fehlen, hat Anspruch auf Unterhalt und Fürsorge. Die Arbeiter haben Anspruch auf Bereitstellung und Gewährleistung der ihren Lebenserfordernissen angemessenen*

nen Mittel bei Unfällen, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter sowie bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsunfähigen und Körperbehinderten haben Anspruch auf Erziehung und Berufsausbildung. Für die Erfüllung der in diesem Artikel vorgesehenen Aufgaben sorgen Organe und Anstalten, die vom Staat dafür eingerichtet oder ergänzt werden. Die private Wohlfahrtspflege ist frei.

Es dauert allerdings Jahre, bis das neue Recht der Bürger auf wirksame Sozialleistungen verwirklicht werden kann und während dieser Zeit bleibt die Rolle des Staates in allen Bereichen und in allen Regionen vorrangig. Die Genossenschaftsbewegung unternimmt noch keinerlei Vorstöße in den Sozialbereich, da die großen Arbeits- und Produktionsgenossenschaften maßgeblich mit dem Volkswohnbau beschäftigt sind und später eine wichtige Rolle übernehmen, um Arbeitsplätze und Produktionskapazitäten nach dem folgenschweren Ausstieg des Staates aus wichtigen Industriesektoren zu retten.

So sind Genossenschaften noch weitgehend unbeteiligt, wenn die Bestimmung des Art. 32 der Verfassung mit Jahrzehntelanger Verspätung verwirklicht wird, und die Republik konkret daran geht, die Gesundheit als Grundrecht des Einzelnen und als Interesse der Gemeinschaft zu hüten und den Bedürftigen kostenlose Behandlung zu gewährleisten. Der erste staatliche Gesundheitsdienst für alle Bürger wird erst mit Gesetz Nr. 833 vom 23.12.1978 verwirklicht.

Im Bereich der Altersvorsorge verursacht die Ausdehnung des Rentenanspruches auf immer neue Zielgruppen, die keine nennenswerte Eigenleistungen oder Beitragseinzahlungen vorgenommen haben, erste Schwierigkeiten, die noch nicht von der demografischen Entwicklung der Bevölkerung oder vom Überwiegen der Rentner gegenüber den aktiven Lohnempfängern verursacht sind. Sie sind die Folge einer unüberlegten Verwaltung des Nationalen Instituts für Sozialfürsorge, dem die verschiedenen politischen Lager bei der Einlösung von Wahlversprechen ungedeckte Verpflichtungen von maroden Rentenkassen privilegierter Kategorien von Arbeitnehmern übertragen.

Auch die Schulreform zu Beginn der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts spielt eine Rolle bei der Vorbereitung der späteren Tätigkeitsbereiche von Sozialgenossenschaften. Die Einführung der allgemeinen Schulpflicht hat auch eine Vielzahl von benachteiligten und behinderten Jugendlichen einem geregelten Unterricht zugeführt. Ihre prekäre Existenz, die sie in der Obhut von meist kirchlichen Einrichtungen zubringen, wird endlich mit einer abgeschlossenen Schulbildung oder einer beruflichen Ausbildung ergänzt. Die sog. Einheitsmittelschule und die spätere Liberalisierung des Hochschulstudiums haben auch benachteiligte Studienabgänger dazu berechtigt, einen Zugang zum geregelten Arbeitsmarkt zu fordern.

Die Arbeitseingliederung erfolgt aber nur zu einem geringen Teil direkt in den Unternehmen, da diese die ersten Anzeichen einer Wirtschaftskrise verspüren, die zum Teil von Erdölschocks und Energiekrise verursacht ist, zum Teil auf die geringe Produktivität des italienischen Wirtschaftssystems, auf Inflationsansätze und Abwertungstendenzen der schwachen italienischen Lira zurückgehen.

Für die spätere Entwicklung der genossenschaftlichen Selbsthilfe ist auch die zunehmende Ineffizienz des Zentralstaates ausschlaggebend, dessen Kompetenzen im Sozialbereich unübersichtlich auf verschiedene Ministerien und nationale Körperschaften verteilt sind, was den Ruf nach territorialer Autonomie und nach einem Gegengewicht zur zentralistischen Verwaltung

des Staatsapparates laut werden lässt. Allerdings fehlt überall in der Peripherie eine ausreichende Erfahrung in der konkreten Abwicklung von Sozialdiensten, auch wenn zahlreiche Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen entstehen, die nach der Auflösung der ländlichen Großfamilien in der Betreuung arbeitsunfähiger und älterer Menschen tätig werden.

Vor diesem Szenario ist das Gesetz Nr. 382 vom 22. Juli 1975 entstanden, das erste Maßnahme für eine Dezentralisierung der italienischen Staatsverwaltung im Sinne des Artikels 5 der Verfassung enthält. Die Regierung erhält den klaren Auftrag, den Regionen für alle Sachgebiete, die nicht vom Artikel 117 der Verfassung ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, die Gesetzgebungsbefugnis zu übertragen.

In der Folge dieses Gesetzes erhalten neu geschaffene lokale Körperschaften auf regionaler Ebene zahlreiche Zuständigkeiten des Zentralstaates im Sozial- und Gesundheitswesen. Die öffentliche Hand bleibt zwar weiterhin bestimmend, aber die größere Nähe zu den Leistungsempfängern ermöglicht auch eine progressive Einbindung der Bürger in die Planung und Vorbereitung der Sozialdienste auf lokaler Ebene und schafft für die spätere Selbsthilfe der Sozialgenossenschaften fruchtbaren Boden.

Dies geschieht gerade rechtzeitig zu der mit Gesetz Nr. 180 vom 13. Mai 1978 durchgeführten Reform der Psychiatrie, die u. a. die Betreuung von psychisch Kranken von den geschlossenen psychiatrischen Anstalten direkt den Provinzen in der Peripherie überträgt. Diese Entwicklung ist die erste Bewährungsprobe für die private, organisierte Selbsthilfe, denn es fehlen überall Erfahrungen und Strukturen für die offene ambulante Behandlung psychisch kranker Menschen, die, dem innovativen Ansatz der Reform entsprechend, nach jahrelanger Ausgrenzung nunmehr auf die Rückführung in die Gesellschaft vorbereitet werden sollen. Aus der Zusammenarbeit von Ärzten, Fachpersonal und Familienangehörigen entstehen die ersten offenen Zentren für psychische Gesundheit, die ausnahmslos in genossenschaftlicher Form geführt werden, auch wenn die damals vorherrschende Ausrichtung auf die reine Mitgliederförderung ihre juristische Anerkennung lange verhindert hat. Nach der Konsolidierung dieses gemeinsamen Ansatzes in der Behandlung von psychischen Krankheiten ist von diesen Prototypen der späteren Sozialgenossenschaften der größte Druck auf das Parlament ausgegangen, endlich einen geeigneten normativen Rahmen zu schaffen.

Zwei weitere Elemente müssen erwähnt werden, wenn man das Szenario vervollständigen will, vor welchem die ersten Sozialgenossenschaften ihre Tätigkeit entfaltet haben.

Zum einen die sozialen Unruhen und Studentenproteste, die in den späten Sechzigerjahren des vorigen Jahrhunderts quer durch Europa ausgebrochen sind. In Italien kann man sie nur zum Teil als Studentenunruhen bezeichnen, vielmehr sind sie einer kollektiven Forderung nach einer gesellschaftlichen Erneuerung entsprungen, die von intellektuellen und gewerkschaftlichen Kreisen getragen wird, die der Privatinitiative und der Selbsthilfe in der Verwirklichung eines effizienteren Sozialstaates Gehör und Platz verschaffen wollen.

Schlussendlich ergibt sich in den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts eine italienische Sozialpolitik, die mit lauten und konkreten Forderungen nach Pluralismus konfrontiert ist. Der Staat als einziger Träger der Sozialleistungen wird in Frage gestellt, neben der allgegenwärtigen öffentlichen Hand wird eine ausgeglichene Präsenz von nicht profitorientierten privaten Anbietern gefordert und die Suche nach innovativen Formen für die Selbsthilfe kann beginnen. Denn

nach dem wirtschaftlichen Höhenflug, der nur einem Teil der Bevölkerung einen höheren Lebensstandard beschert hat, und nach der Wirtschaftskrise, die vor allem Arbeitnehmer und ärmere Schichten betroffen hat, zeichnet sich eine „neue Armut“ ab.

Die Landflucht hat am Rande der großen Industriestädte des Nordens zur Bildung von stark besiedelten Vororten geführt, deren Einwohner vielfach am Rande der Gesellschaft stehen. Neben der Armut und der Jugendarbeitslosigkeit tritt das Problem der Suchterkrankungen zunehmend in den Vordergrund, für welche die Sozialdienste weder Erfahrung noch Ressourcen bereitstellen können. Sogar medizinische Erfolge, wie die gestiegene Lebenserwartung und die höheren Überlebenschancen behinderter Neugeborener können hier zum Problem werden, weil zielgruppengerechte Sozialleistungen vom Staat nicht bereitgestellt werden und wirksame Hilfeleistungen von privater Hand noch fehlen, um benachteiligte Personen als Vollmitglied der Gesellschaft zu unterstützen.

Schlusswort

An dieser Stelle angelangt, kann man behaupten, dass auch für die Entwicklung des italienischen Sozialstaates das Gesetz Nr. 381/1991 einen Schlusstrich unter einen komplexen Entstehungsprozess darstellt und gleichzeitig am Anfang einer rechtlich abgesicherten, genossenschaftlich ausgerichteten Selbsthilfe steht, die in den letzten Jahrzehnten die Fähigkeiten der Genossenschaften bei der Übernahme ihrer sozialen Aufgabe erfolgreich bewiesen hat.

In den folgenden Kapiteln wird die Frage behandelt, ob die Sozialgenossenschaften im Rahmen des Gesetzes Nr. 381/1991 heute noch wirksam ihren satzungskonformen Aufgaben nachkommen können oder ob die Fähigkeit und der Wille der Genossenschaften, sich einem veränderten sozialen Umfeld mit neuen Bedürfnissen anzupassen, von einer Norm, die seit fünfundzwanzig Jahren größtenteils unverändert besteht, in ihrer Innovationsfähigkeit eher gehemmt werden.

LE DIVERSE CATEGORIE DI SVANTAGGIO NEL QUADRO NORMATIVO

Premessa

La legge n. 381/1991 è stata salutata da molti come la concreta realizzazione della funzione sociale della cooperazione, riconosciuta dall'articolo 45 della Costituzione.

Nel corso del suo lungo iter parlamentare la legge ha perso, rispetto alle bozze, alcuni riferimenti significativi, quali, p. es. il termine di solidarietà per definire la finalità del nuovo modello e la tipologia della cooperativa “integrata”. Ma è pur sempre nata un'impresa mutualistica, in grado di concretizzare il principio della sussidiarietà e di svolgere, anche in modo esclusivo, attività rilevanti sul piano dell'interesse generale, grazie ad una compagine sociale allargata, se non addirittura disomogenea.

Infatti, i suoi soci non sono più accomunati dall'intento mutualistico di migliorare la propria situazione economica con una reciprocità di prestazioni all'interno della cooperativa, ma dall'orientamento verso una solidarietà, espressa in chiave imprenditoriale, condivisa anche con persone esterne alla compagine sociale, grazie alla mutualità allargata.

La tipologia di cooperativa sociale, definita dall'articolo 1, primo comma lettera b) della legge n. 381/1991, persegue l'interesse generale della comunità alla promozione umana mediante l'offerta di lavoro a favore di persone con difficoltà di accesso ad un'occupazione.

Le cooperative di inserimento lavorativo nascono in un momento storico, in cui le imprese for profit risentono della crescente concorrenza internazionale combattuta a colpi di produttività e di delocalizzazione in paesi con un minore costo del lavoro. Infatti, per le imprese „normali”, la redditività, cioè il conseguimento di utili per remunerare il capitale, è il fine principale, cui sono sottomessi gli interessi degli altri stakeholder.

Invece, le imprese sociali perseguono innanzitutto l'interesse generale della comunità nel lungo termine, e l'equilibrio economico è soltanto una condizione per realizzare lo scopo principale.

La sfida imprenditoriale delle cooperative sociali di “tipo B” consiste nel gestire processi produttivi che creano valore economico, al pari delle altre imprese, ma dando contemporaneamente accesso al lavoro a soggetti deboli che altrimenti sarebbero soltanto beneficiari dell'assistenza sociale.

L'utilizzo di forza lavoro svantaggiata è la principale funzione imprenditoriale di queste cooperative sociali, per le quali l'azzeramento della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale sulla retribuzione corrisposta ai lavoratori svantaggiati rappresenta un tangibile riconoscimento per l'inserimento nei processi aziendali di persone a ridotta produttività. Questa agevolazione ha portato il legislatore a definire in modo preciso ed univoco le categorie di lavoratori svantaggiati, onde di evitare un utilizzo ingiustificato della decontribuzione.

Il capitolo che segue è dedicato alla delicata opera di definizione dei soggetti svantaggiati, che non è avvenuta soltanto nell'ambito della legge n. 381/1991 ma che si trova, seppure a

diverso altro titolo e con finalità diverse, in numerose altre disposizioni, cui si farà brevemente cenno.

Le categorie di svantaggio attualmente riconosciute

Le definizioni prima della definizione

Nel primo capitolo abbiamo ripercorso l'iter parlamentare, lungo un decennio, che ha portato all'approvazione della legge n. 381/1991 nella sua attuale versione. Abbiamo ricordato per sommi capi le numerose e in parte contrastanti proposte, le lunghe e difficili mediazioni, i rinvii, le modifiche e i compromessi, con cui si è arrivati al testo finale.

Il presente capitolo è dedicato invece alla persona svantaggiata, figura centrale della legge e, più ancora, dell'attività delle cooperative sociali.

Anche in questo caso pare opportuno iniziare, ripercorrendo brevemente i dibattiti e i lavori parlamentari per comprendere quella lunga evoluzione che il termine "svantaggio" ha avuto, dalle prime iniziative, in cui era ancora del tutto generico, fino alle definizioni vigenti, precise e generalmente riconosciute.

Per completezza di analisi si deve partire dalla proposta di legge, presentata il 16 settembre 1981 alla Camera dei Deputati dal democristiano Franco Salvi e registrata con il numero C2828. Sebbene non vi si trovino ancora riferimenti espliciti a categorie di persone svantaggiate, l'iniziativa merita di essere citata, oltre che per avere introdotto negli atti parlamentari il termine di "cooperative di solidarietà sociale", innanzitutto per la sua relazione accompagnatoria che descrive in modo trasparente lo stato d'animo del momento, ammettendo che "è entrata in crisi l'idea che lo Stato possa giungere a soddisfare i bisogni diffusi della comunità, mentre non è chiaro con che cosa possa essere sostituito il modello del welfare-state che deve essere accantonato".

Leggendo gli atti parlamentari, si scopre così che in quel momento, cioè oltre dieci anni prima dell'approvazione della legge n. 381/1991, nella sola Lombardia operavano già quasi trenta cooperative e che "numerose altre erano in via di costituzione". Il fenomeno si stava sviluppando "a ritmo accelerato" ed era già avviato verso dimensioni che ne imponevano l'uscita dal "limbo normativo" in cui era costretto a operare.

Il primo firmatario illustra inoltre ai suoi onorevoli colleghi che il nuovo modello d'impresa cooperativa "tende a operare in una proiezione sociale che trascende gli interessi degli aderenti", assecondando i bisogni dei più indigenti e di conseguenza il soddisfacimento degli interessi generali della comunità, quindi anche di non soci.

Partendo da questi presupposti, nel primo articolo si definiscono le cooperative di solidarietà sociale come quelle che svolgono la propria attività allo scopo di soddisfare interessi morali, assistenziali, educativi, sociali, culturali, sportivi e ricreativi anche di non soci. Gli altri articoli contengono dettagliate disposizioni in materia di agevolazioni contributive e fiscali, compresa l'esenzione dall'IVA. Questo primo progetto di legge, di cui si è già detto che rimarrà chiuso

nei cassetti della Camera per tutto il resto dell'ottava legislatura, intendeva regolamentare, come si direbbe oggi, una cooperativa sociale di "tipo A".

Passando alla successiva nona legislatura, durata dal 1983 al 1987, la proposta di legge sulla "Disciplina delle cooperative di solidarietà sociale", presentata alla Camera da Mariapia Garavaglia (DC) il 12 ottobre 1983 con il numero C637, non merita particolare attenzione, in questa sede, poiché riprende sostanzialmente il testo presentato nella legislatura precedente dall'onorevole Salvi.

Quest'ultimo, invece, diventato Senatore della Repubblica, elabora un nuovo disegno di legge, depositato il 14 marzo 1984 con il numero S586, nel quale, all'articolo 4, si prevedono per la prima volta "lavoratori con handicap o difficoltà comportamentali", per i quali si concede un totale sgravio degli oneri sociali relativi all'attività lavorativa svolta con finalità di reinserimento sociale, al fine di "sviluppare una formula di recupero che, sperimentata in questi anni tra notevoli difficoltà, ha comunque offerto interessanti risultati".

Nella terminologia ancora assai generica del progetto in esame, i lavoratori svantaggiati sono "persone con handicap fisici, psichici o difficoltà comportamentali" con un grado di invalidità pari anche al cento per cento, il cui trattamento economico e normativo è determinato dalla cooperativa con deliberazione dell'assemblea dei soci. Il tentativo del senatore Salvi non merita maggiori approfondimenti, non essendo mai confluito in un testo di legge approvato, al pari di altre due iniziative avviate alla Camera nel corso della stessa legislatura.

In una di queste la già citata Mariapia Garavaglia ripresenta, il 22 giugno 1984 con il numero C1831, una proposta identica a quella di Franco Salvi al Senato, mentre nell'altra, Nino Cristofori (DC) il 22 marzo 1984 con il numero C1479 sottopone all'aula un articolo unico che prosegue nella definizione, ancora del tutto sperimentale, dei soggetti svantaggiati. La sua relazione accompagnatoria disegna un interessante spaccato delle attività che le cooperative di solidarietà sociale, in assenza di un quadro normativo di riferimento, si erano andate ritagliando negli anni:

- prevenzione e recupero dei disadattati, drogati, ex carcerati, ex ricoverati in manicomio, cui sono offerte occasioni di lavoro;
- reinserimento sociale e lavorativo degli handicappati attraverso la costituzione di laboratori per la produzione e la commercializzazione di manufatti;
- assistenza ai minori attraverso la gestione di scuole, doposcuola, ambulatori, case, colonie, centri ricreativi e culturali, mense, ecc.;
- assistenza agli anziani, agli infermi, anche per il tramite di apposite convenzioni con gli enti locali.

Poco rileva, ai fini del presente esame, che per le cooperative sociali il progetto Cristofori preveda l'esenzione dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, con la quale era stato introdotto un limite minimo di retribuzioni giornaliere, su cui commisurare i contributi previdenziali. L'applicazione della retribuzione minima alle coop avrebbe rappresentato un "ingiustificato rilevante aggravio" alla luce del fatto che esse "erogano del tutto occasionalmente compensi ai soci (che oggi si direbbero volontari) notevolmente inferiori al limite minimo".

Anche la IX legislatura si chiude senza una legge sulla cooperazione sociale e tantomeno senza progressi nella definizione dei soggetti svantaggiati.

A tal fine, seppure al prezzo di un'intensa attività parlamentare, svolta anche su pressioni esterne delle centrali del movimento, risulta decisiva, invece, la legislatura successiva, aperta il 2 luglio 1987 e conclusa il 22 aprile 1992.

Già in data 8 luglio 1987 l'onorevole Cristofori, rieletto alla Camera, ripresenta la sua proposta, in una versione più articolata rispetto all'articolo unico del 1984, introducendo termini innovativi quali "cooperative di promozione umana" e "cooperative di integrazione sociale".

Ai fini che qui interessano, va sottolineato che nella relazione accompagnatoria sono usate indifferentemente dizioni quali "portatori di handicap" e "disadattati", mentre nel testo di legge proposto si precisa che sono beneficiari dell'integrazione sociale "persone invalide con riduzione della capacità lavorativa almeno di un terzo".

Ci riprova anche il senatore Salvi con un'iniziativa depositata in Senato il 9 luglio 1987 con il numero S173 che ricalca sostanzialmente le sue precedenti due proposte. L'unica novità degna di rilievo è la definizione, introdotta all'articolo 1, secondo cui "sono soggetti socialmente svantaggiati gli invalidi fisici, psichici e sensoriali ed i soggetti in stato di emarginazione temporanea o permanente, quali i tossicodipendenti, gli anziani, i minori in stato di abbandono temporaneo o definitivo, nonché gli appartenenti ad altre categorie determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità e dell'interno, sentita la Commissione centrale per le cooperative di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni".

In questo progetto si prevede per la prima volta una definizione "flessibile" dei soggetti svantaggiati, le cui categorie possono essere aggiornate, in base all'evoluzione dei bisogni, con decreti ministeriali, senza mettere mano al testo di legge, frutto di delicate mediazioni.

Peccato che questa previsione, presente anche nel testo finale della legge n. 381/1991, sia rimasta a tutt'oggi lettera morta e che finora nessuno si sia avvalso della facoltà di adeguare le categorie svantaggiate all'evoluzione dei bisogni, nonostante siano sotto gli occhi di tutti le mutate esigenze dei giorni nostri, assai diverse rispetto a quelle di venticinque anni fa.

Ancor più ricca di dettagli è la proposta del senatore comunista Claudio Vecchi che nel suo disegno di legge, presentato con il n. S438 il 17 settembre 1987, ammette in modo spietato che "gruppi interi di cittadini, specialmente svantaggiati, sono condannati all'isolamento ed emarginati, mentre le leggi e i servizi che devono operare in questa direzione sono arretrati e insufficienti".

Fra le definizioni inserite nell'articolo 1 si legge, che sono "soggetti socialmente svantaggiati gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i tossicodipendenti, gli anziani, gli ex carcerati, gli alcolisti e gli appartenenti alle categorie determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità e dell'interno, sentita la Commissione centrale per le cooperative di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni".

Il successivo articolo 4, dal titolo "cooperative per l'inserimento lavorativo degli invalidi", precisa che possono beneficiare della loro attività gli "invalidi fisici, psichici e sensoriali, con riduzione della capacità lavorativa non inferiore a quella prevista dalla disciplina in materia di assunzioni obbligatorie".

Oltre a quelle appena citate, all'inizio della X legislatura si registrano diverse altre proposte, destinate a finire tutte nel "testo unificato" che porterà alla legge n. 381/1991.

A solo titolo informativo si riepilogano qui di seguito le definizioni di soggetto svantaggiato, proposte nell'ambito di queste iniziative parlamentari:

- La proposta C2617 presentata alla Camera il 21 aprile 1988 dal primo firmatario Felice Borgoglio (PSI) prevede che i soci delle cooperative di produzione e lavoro integrate siano cittadini che presentino una riduzione della capacità lavorativa almeno del 40 per cento per invalidità fisica, psichica e sensoriale, congenita o acquisita, o cittadini che siano stati istituzionalizzati per almeno cinque anni o siano stati in cura ambulatoriale nei servizi psichiatrici territoriale. Possono acquisire la qualità di socio anche soggetti con invalidità totale ma con residua capacità lavorativa.
- La proposta C2964 presentata alla Camera il 6 luglio 1988 dal primo firmatario Renato Grilli (PCI) riprende la previsione delle cooperative di produzione e lavoro integrate, i cui soci possono essere 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 e che siano in cura presso le unità sanitarie locali.
- La proposta C5507 presentata alla Camera dal primo firmatario Franco Piro (PSI) il 6 marzo 1991, quindi a ridosso della legge definitiva, prevede già la suddivisione in cooperative sociali di "tipo A" e di "tipo B". Per queste ultime si "considerano cittadini svantaggiati gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in situazione di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative previste dagli articoli 47, 47-bis, 47-ter e 48 della legge 26 luglio 1975 n. 354 ... nonché gli altri soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ...".

L'articolo quattro della Legge 381/1991

Pur senza togliere nulla alla centralità che i soggetti svantaggiati rivestono per la *mission* imprenditoriale delle cooperative sociali e, di conseguenza, anche per la normativa di settore, va tenuto presente che l'elencazione delle persone svantaggiate, cui si è pervenuti al termine del lungo iter parlamentare della legge n. 381/1991, è innanzitutto la base per definire a quali lavoratori della cooperativa sociale spettino le agevolazioni contributive, previste dall'articolo quattro della legge medesima.

Fatta questa considerazione, risulta meglio comprensibile che, per altre finalità, siano state dovute formulare definizioni diverse delle categorie di svantaggio, cui si farà brevemente cenno più avanti.

Infine, a livello puramente teorico, non si può escludere che le cooperative sociali possano avviare al mercato del lavoro anche persone svantaggiate, appartenenti a categorie diverse da quelle dell'articolo 4, seppure al prezzo di rinunciare alle agevolazioni contributive, ottenendo, se previste, eventuali altre forme di sovvenzione. Una prima disposizione che potrebbe orientare le cooperative sociali a questa "apertura" verso nuove categorie di soggetti svantaggiati sarà analizzata nel breve excursus alla fine di questo capitolo.

Il terzo comma dell'articolo quattro prevede l'azzeramento delle aliquote contributive per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate, con l'eccezione delle retribuzioni pagate alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno, per le quali spetta una riduzione percentuale individuata ogni due anni con decreto ministeriale.

Il primo comma del medesimo articolo 4, come risulta dopo le modifiche ed integrazioni, cui si è fatto cenno nel primo capitolo, prevede che fra soggetti svantaggiati avviati al lavoro grazie alle attività agricole, industriali, commerciali o di servizi della cooperativa sociale – e che devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della stessa – rientrano 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.

Lo svantaggio in altre disposizioni

Per quanto ovvio, di soggetti svantaggiati non si sono occupati solo i progetti di legge sfociati poi nella legge n. 381/1991 che ha dalla sua il merito di avere formulato un elenco dettagliato e preciso delle categorie, cui spettano le agevolazioni contributive concesse all'inserimento lavorativo messo in atto dalle cooperative sociali.

Per evitare una mera elencazione cronologica di altre disposizioni, emanate su questo argomento, si ritiene preferibile riportare qui di seguito, in una classificazione che potremmo definire “gerarchica”, le più importanti normative inerenti lo svantaggio umano e sociale, evidenziando, di volta in volta, le definizioni adottate in relazione alle categorie di persone svantaggiate, per agevolare il raffronto con l'articolo quattro della legge n. 381/1991.

Convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità

Trattandosi di una disposizione sovranazionale di portata universale, deve essere citata al primo posto la Convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità, conosciuta con la sigla CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disabilities), approvata nella sessione plenaria del 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18.

La Convenzione non si limita a condannare la discriminazione contro qualsiasi persona sulla base della disabilità e a riconoscere la diversità delle persone con disabilità, ma pone le basi per promuovere e proteggere i diritti umani di tutti i disabili, inclusi quelli che richiedono sostegni più intensi.

Ai fini dell'analisi che qui interessa, la definizione adottata dall'ONU afferma che le persone con disabilità includono quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a

lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri.

A queste persone è riconosciuto il diritto di essere coinvolte attivamente nei processi decisionali inerenti alle politiche e ai programmi che li riguardano direttamente.

La Convenzione riconosce quindi, di fatto, soltanto le disabilità fisiche, tutela la parità dei diritti dei portatori, ma non cita svantaggi sociali e non entra nel merito delle misure di supporto, se non con una raccomandazione generica di tutelare la dignità sociale e di promuovere il riconoscimento delle capacità, dei meriti e delle attitudini delle persone con disabilità, e il loro contributo nei luoghi di lavoro e nel mercato lavorativo.

Peraltro l'ONU non è arrivata a richiedere o raccomandare misure per il sostegno delle attività lavorative di soggetti svantaggiati, forse anche a fronte delle perplessità manifestate dagli Stati più poveri, che per scarsità di risorse finanziarie non sarebbero stati in grado di garantire alle persone con disabilità l'esercizio concreto dei diritti in materia di salute, istruzione e lavoro.

La Convenzione non entra nel merito della valutazione dello svantaggio ma si concentra sulle barriere che la vita del disabile incontra e sui servizi, di cui necessita. L'ONU ritiene più rilevante intervenire sulle cause di esclusione, discriminazione, assenza di pari opportunità, anziché definire o valutare il grado di fabbisogno assistenziale.

Regolamenti comunitari

L'Unione Europea si è occupata più volte di persone svantaggiate, arrivando a definirne concretamente le categorie nell'ambito delle misure a favore dell'occupazione. In altre parole l'UE definisce le categorie di lavoratori svantaggiati e disabili nell'intento di promuoverne l'occupazione, pur dovendo salvaguardare la corretta applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato sugli aiuti di stato.

Il Regolamento (CE) n. 2204/2002 approvato dalla commissione il 12 dicembre 2002 stabilisce che possono avvalersi di progetti, programmi o politiche del lavoro, destinati a favorire l'occupazione, tutti i lavoratori svantaggiati appartenenti a una delle categorie elencate nell'articolo 2 che contiene definizioni ben più ampie di quanto stabilito, dieci anni prima, dalla legge n. 381/1991.

“Lavoratore svantaggiato” è pertanto qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:

- a. qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
- b. qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;
- c. qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;

- d. qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
- e. qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
- f. qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- g. qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- h. qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
- i. qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
- j. qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
- k. qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II, nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti.

Rientra invece nella categoria dei "lavoratori disabili":

- a. qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale, o
- b. qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

Le disposizioni comunitarie del 2002, qui sopra riportate, subiscono una rielaborazione con il Regolamento (CE) del 6 agosto 2008, n. 800/2008 che nelle numerose definizioni del primo comma dell'articolo 2, ai numeri 18 e ss. considera:

18) "lavoratore svantaggiato" chiunque rientri in una delle seguenti categorie:

- a) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- b) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3);
- c) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;
- d) adulti che vivono soli con una o più persone a carico;
- e) lavoratori occupati 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 dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- f) membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile;

19) "lavoratore molto svantaggiato" chi è senza lavoro da almeno 24 mesi;

20) "lavoratore disabile" chiunque sia:

- a) riconosciuto disabile ai sensi dell'ordinamento nazionale o
- b) caratterizzato da impedimenti accertati che dipendono da un handicap fisico, mentale o psichico.

Lo stesso Regolamento, nella nona sezione, ammette come misure a sostegno dell'occupazione dei soggetti di cui sopra, le integrazioni salariali che non superano il 50% dei costi annuali del lavoratore svantaggiato o del 75% di quello disabile, ma anche gli oneri sostenuti per l'adeguamento dei locali, i costi riguardanti il tempo di lavoro impiegato dal personale esclusivamente per assistere il lavoratore disabile e gli investimenti relativi ad attrezzature o software, ad uso dei lavoratori disabili, ivi compresi gli ausili tecnologici adattati o di assistenza.

Per completezza va citata anche un'altra disposizione comunitaria, contenuta nel più recente Reg (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014 che all'articolo 2 rielabora ulteriormente e semplifica le definizioni introdotte dal Regolamento (CE) n. 2204/2002.

Si ritiene opportuno trascrivere in questa sede la disposizione in esame, poiché norme nazionali hanno fatto, in seguito, specifico riferimento proprio a questa definizione comunitaria, in base alla quale è:

- “lavoratore con disabilità” (comma 3 dell'articolo 2) chiunque sia riconosciuto come lavoratore con disabilità a norma dell'ordinamento nazionale o chiunque presenti durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.
- “lavoratore svantaggiato” (comma quattro dell'articolo 2) chiunque soddisfi una delle seguenti condizioni:
 - a. non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
 - b. avere un'età compresa tra i quindici e i ventiquattro anni;
 - c. non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
 - d. avere superato i cinquant'anni di età;
 - e. essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
 - f. 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 dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
 - g. appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro 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.

Normativa italiana con definizioni di svantaggio

Prima di passare a un'elencazione sommaria di fonti normative italiane contenenti definizioni di lavoratori svantaggiati, diverse da quelle introdotte dalla legge n. 381/1991, vanno fatte alcune considerazioni preliminari.

Si è già evidenziato che la Convenzione dell'ONU è incentrata sui diritti dei soggetti svantaggiati che devono essere posti nella condizione di vivere e partecipare alla società civile, rimuovendo gli ostacoli che impediscono loro di farlo e promuovendo soluzioni che ne consentano la partecipazione al pari degli altri.

Le disposizioni italiane che in un certo senso corrispondono al riconoscimento dei diritti umani sono innanzitutto due articoli della Costituzione del 1948:

1. L'articolo 3 rappresenta una dichiarazione di principio con un forte richiamo ai diritti umani e afferma che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, laddove nella dizione "condizioni personali e sociali" si possono ritenere ricompresi svantaggio e disabilità, termini del tutto inusuali nel 1948. Per tutti i cittadini – quindi con disabili e svantaggiati tacitamente compresi – la Repubblica deve rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.
2. L'articolo 38 della Costituzione, invece, ha avuto un ben maggiore impatto sulla normativa nazionale, in quanto sancisce esplicitamente il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale spettante al cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. Inoltre gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Quest'articolo tutela quindi la concreta applicazione dei diritti che l'articolo 3 riconosce a svantaggiati e disabili.

Fatta questa premessa costituzionale, si possono evidenziare alcune norme di legge ordinaria vigente che definiscono le categorie svantaggiate in modo diverso dalla legge n. 381/1991.

Vanno citate innanzitutto le disposizioni sulle imprese sociali, emanate con decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118.

Questa norma, nel regolamentare la possibilità di acquisire la qualifica di impresa sociale da parte delle organizzazioni che svolgono attività di impresa con l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e disabili, riprende le definizioni del citato regolamento (CE) n. 2204/2002, limitando peraltro l'inserimento ai lavoratori svantaggiati definiti in tre punti dell'articolo 2 del testo comunitario, primo paragrafo, lettera f),

- i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
- ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
- x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale.

Per quanto riguarda, invece, l'inserimento di lavoratori disabili, la legge sull'impresa sociale fa riferimento all'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g) del regolamento comunitario in questione, che nella sua portata complessiva comprende, come già evidenziato, le persone riconosciute come disabili ai sensi della legislazione nazionale o affette da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

Ben più recente è la legge 18 agosto 2015, n. 141 contenente “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”. Nelle definizioni contenute nell’articolo 2 si legge che “per agricoltura sociale si intendono le attività esercitate dagli imprenditori agricoli ... e dalle cooperative sociali ... dirette a realizzare inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati, definiti ai sensi dell’articolo 2, numeri 3) e 4), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 nonché di persone svantaggiate, di cui all’articolo quattro della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni”.

Va sottolineato che la legge sull’agricoltura sociale aggiunge a queste categorie, già codificate e note, anche “i minori in età lavorativa, inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale”.

Un’altra legge importante che ha formulato, a sua volta, definizioni delle categorie di soggetti che qui rilevano, è la legge 12 marzo 1999, n. 68 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, meglio nota come legge sul collocamento obbligatorio, avendo come finalità la promozione dell’inserimento e dell’integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato. I soggetti beneficiari del collocamento obbligatorio sono:

- a. le persone in età lavorativa “affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, ...nonché le persone nelle condizioni di cui all’articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1984, n. 222, cioè gli invalidi, la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle loro attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo”;
- b. le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in base alle disposizioni vigenti;
- c. le persone non vedenti o sordomute;
- d. le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all’ottava categoria.

Va ricordato che la legge in esame riserva una quota, seppur marginale, delle assunzioni obbligatorie anche a orfani e vedove/i di deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, a profughi e alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Sempre con riferimento alla legge sulle assunzioni obbligatorie va evidenziato che la legge n. 183 del 12 novembre 2011 “Legge di stabilità 2012” all’articolo 22, comma 5, lettera b) dispone un’ulteriore misura di sostegno agli inserimenti dei lavoratori disabili, parificando il telelavoro ad un’assunzione obbligatoria.

Numerose altre leggi italiane, infine, si sono occupate di persone svantaggiate, dai più diversi punti di vista, dall’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati e pubblici, alle agevolazioni fiscali per investimenti in ausili tecnologici per l’autonomia e in autovetture, alla disabilità a fini scolastici per arrivare alla non-autosufficienza, argomento rilevante per la politica sociale di un prossimo futuro, a tutt’oggi privo di definizione unitaria.

Fra queste, a solo titolo esemplificativo, si ricorda la legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” che formula un’ulteriore definizione di svantaggio, seppur in chiave di condizione per un accesso prioritario

ai servizi sociali. Infatti, ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, "i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali" accedono prioritariamente alle prestazioni erogate dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Inoltre, va ricordata la legge 5 febbraio 1992, n. 104 che pur limitandosi all'assistenza, l'integrazione sociale e ai diritti delle persone handicappate come unica categoria svantaggiata ne fornisce una definizione interessata: è persona handicappata chi presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione. La persona handicappata, così definita, ha diritto a prestazioni in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative. Trattandosi di una legge-quadro, vi si trovano numerose disposizioni di scarsa rilevanza per il presente lavoro che vanno dalla prevenzione, diagnosi precoce, cura e riabilitazione, all'integrazione sociale e scolastica, alla formazione professionale e alle facilitazioni per i veicoli delle persone handicappate. L'integrazione lavorativa viene lasciata dall'articolo 18 interamente all'iniziativa delle regioni, che possono disciplinare agevolazioni alle singole persone handicappate per recarsi al posto di lavoro e per avviare e svolgere attività lavorative autonome, concedendo incentivi e contributi anche ai datori di lavoro anche ai fini dell'adattamento del posto di lavoro per l'assunzione delle persone handicappate. Le Regioni sono incaricate di istituire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge un albo regionale di tutte le istituzioni che svolgono attività idonee a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa di persone handicappate, nel novero delle quali la legge comprende esplicitamente le cooperative sociali.

Infine, va citata anche un'altra disposizione che, seppure nella sua portata limitata di legge regionale, ha aggiornato di fatto l'articolo quattro della legge n. 381/1991 introducendovi una ulteriore sottocategoria di soggetti definiti "deboli". Ci si riferisce alla legge della regione Veneto n. 23 del 3 novembre 2006 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale" che all'articolo 3 conferma che si considerano persone svantaggiate i soggetti di cui all'articolo quattro della legge n. 381/1991, mentre, ai fini della legge in questione, "... si considerano persone deboli i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), del regolamento CE n. 2204/2002 del 5 dicembre 2002 ... nonché i soggetti che versano nelle situazioni di fragilità sociale evidenziate nell'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328 ..."

Un'analisi delle finalità e dei criteri, di volta in volta seguiti in queste disposizioni, esulerebbe dalla portata del presente lavoro e allontanerebbe l'attenzione dall'analisi delle categorie di svantaggio definite dalla legge n. 381/1991, rispetto ad altre previsioni normative.

Normativa della Provincia Autonoma di Bolzano

La legge provinciale 8 gennaio 1993, n. 1 regola da molti anni gli "Interventi provinciali per lo sviluppo dell'economia cooperativa" e nel frattempo ha subito una lunga serie di modifiche,

integrazioni e abrogazioni parziali. Nel tempo si sono susseguite anche numerose norme di attuazione, emanate di volta in volta con delibere della Giunta provinciale, per aggiornare i criteri per la concessione di agevolazioni alle esigenze del movimento cooperativo nelle sue molteplici espressioni imprenditoriali oppure, più in generale, per allineare i contributi destinati alle cooperative alle linee guida della politica economica del momento.

Nonostante il suo ambito di applicazione sia ovviamente limitato alle cooperative con sede nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano, questa legge e, più in particolare, la delibera del 12 luglio 2016 n. 778, meritano un breve approfondimento. Infatti, la recente modifica dei criteri di attuazione identifica esplicitamente una categoria di soggetti “con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro” che possono essere:

- a. persone disoccupate da più di sei mesi;
- b. persone ultracinquantenni prive di un posto di lavoro o in procinto di perderlo (per esempio persone in mobilità oppure in cassa di integrazione straordinaria);
- c. persone migranti da paesi extra OCSE che si spostano o si sono spostate all'interno dell'Unione Europea e che hanno acquisito la residenza o il domicilio stabile in provincia di Bolzano per motivi di lavoro;
- d. persone che intendono iniziare o riprendere un'attività lavorativa e che non hanno lavorato, né seguito corsi di formazione e aggiornamento per almeno due anni; in particolare coloro che a causa della difficoltà di conciliare la vita lavorativa con quella familiare hanno interrotto il lavoro;
- e. persone prive di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, senza un posto di lavoro o in procinto di perderlo,
- f. richiedenti asilo, profughi riconosciuti, persone con protezione sussidiaria, persone con protezione umanitaria.

La delibera non cita la legge n. 381/1991, ma riserva le agevolazioni, in base ai nuovi criteri di attuazione della legge provinciale n. 1/1993, fra altri beneficiari, alle cooperative sociali, di cui agli articoli 3 e 9 della legge regionale 22 ottobre 1988, n. 24, e successive modifiche.

E in questa vecchia legge regionale si trova una disposizione che potrebbe assumere un ruolo rilevante nell'aggiornamento delle categorie svantaggiate, di cui si occupano le cooperative sociali in provincia di Bolzano. Infatti, all'articolo tre, quinto comma della legge regionale n. 24/1988 si legge testualmente che “la specificazione delle categorie dei soggetti svantaggiati, ..., anche diverse da quelle indicate nell'articolo quattro della legge 8 novembre 1991, n. 381 e successive modificazioni e integrazioni ... può essere fatta anche con decreto del Presidente della Giunta provinciale”.

Avvalendosi di questa previsione, la Provincia Autonoma di Bolzano ha fatto un primo, importante passo verso l'aggiornamento delle categorie di persone svantaggiate, seppure limitandosi, almeno per ora, a quelle con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Excursus: agevolazioni per soggetti con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro

Le agevolazioni previste dalla delibera 778/2016 possono essere erogate a:

- a) le cooperative sociali di cui agli articoli 3 e 9 della legge regionale 22 ottobre 1988, n. 24, e successive modifiche;
- b) le cooperative di produzione e lavoro composte per almeno il 60 per cento da lavoratori e lavoratrici che siano stati licenziati a seguito di fallimento o di altra procedura concorsuale, di chiusura definitiva dell'azienda o di consistenti riduzioni di personale;
- c) le cooperative di produzione e lavoro che subentrino nella gestione di imprese e composte da almeno il 60 per cento da lavoratori e lavoratrici che per almeno un anno siano stati dipendenti dell'impresa che si intende rilevare;
- d) le cooperative che svolgono attività imprenditoriali innovative o con particolare valenza sociale;
- e) le cooperative che svolgono attività imprenditoriali, con particolare riguardo alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo delle donne e dei giovani nonché alla qualificazione, riqualificazione e integrazione lavorativa di persone con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Alle cooperative beneficiarie, la delibera non richiede soltanto requisiti formali, quali una previsione statutaria in linea con le finalità sopra elencate, nonché la sede legale e lo svolgimento dell'attività prevalente in provincia di Bolzano. Un concreto supporto al conseguimento degli obiettivi è rappresentato dall'obbligo che il 60 per cento della compagine sociale, nonché del personale della cooperativa sia rappresentato da donne, da giovani o da persone con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

La disposizione contiene una significativa apertura verso altre tipologie di cooperative che vengono ammesse a contribuzione, al pari di quelle sociali, come riconoscimento del loro concreto sostegno alle persone svantaggiate, come qui definite. Peraltro risulta degna di nota la limitazione temporale imposta alle cooperative non sociali che possono presentare domanda di agevolazione soltanto entro la fine del decimo esercizio dalla loro costituzione.

Senza entrare nell'elenco delle iniziative ammesse a contributo e nel complesso sistema di massimali, percentuali e maggiorazioni della contribuzione, va riconosciuto che i nuovi criteri di attuazione, sebbene riferiti a una legge che da oltre vent'anni vuole sostenere, in termini generici, lo sviluppo dell'economia cooperativa, evidenziano alcuni aspetti innovativi.

La delibera sancisce il principio che non sono solo le cooperative sociali a potersi e/o doversi occupare di persone svantaggiate, ma che, fatti opportuni distinguo, anche cooperative "normali" possono validamente impegnarsi per inserire nel mercato del lavoro persone che da sole non sarebbero in grado di farlo. Per incentivare il movimento in tal senso, alle cooperative possono essere concessi contributi *ad hoc*, diversi da quelli riservati alle cooperative sociali per l'inserimento di soggetti, di cui alla legge n. 381/1991. In altre parole, viene introdotta una forma di contributi innovativa che – diversa dall'azzeramento della contribuzione previdenziale riservata *ex lege* alle cooperative sociali e limitata alle categorie previste dalla legge n. 381/1991 – spetta a tutte le cooperative che si occupano delle categorie elencate nella delibera n. 778/2016.

Il nuovo, *rectius* l'ulteriore regime contributivo non è legato al soggetto svantaggiato, la cui retribuzione subisce la decontribuzione previdenziale a titolo individuale, ma riguarda l'impresa cooperativa in generale e i suoi progetti, destinati all'inserimento lavorativo.

Bisogni emergenti e gruppi più vulnerabili sul mercato del lavoro

È già stato evidenziato che il legislatore finora non si è mai avvalso della facoltà, concessa dall'articolo quattro della legge n. 381/1991, di potere ampliare o comunque modificare l'elenco delle persone svantaggiate mediante l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. D'altronde, un crescente fabbisogno di manutenzione della legge sulla cooperazione sociale viene evidenziato da più parti e con motivazioni diverse.

A solo titolo esemplificativo si riporta, in considerazione dell'elevato grado di rappresentatività del proponente, un estratto dalle osservazioni e proposte, presentate dall'Alleanza Cooperative Sociali Italiane in occasione dell'audizione del 10 novembre 2014 alla Commissione affari sociali della Camera dei Deputati sul disegno di Legge "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale".

Con specifico riferimento all'articolo quattro della legge n. 381/1991 vi si legge: "... *Siamo favorevoli alla proposta di ampliamento ad alcune mirate categorie e in primo luogo a un allargamento delle categorie di svantaggio sia per le imprese sociali sia per le cooperative sociali di inserimento lavorativo. Dirimente ci pare, in merito, che il criterio sia quello riferito alle persone svantaggiate, seguito dal legislatore italiano che, nella legge 381 del 1991 prevede all'articolo 4, comma 1, che si considerino persone svantaggiate (che devono costituire almeno il 30% del totale dei lavoratori) nelle cooperative sociali di inserimento lavorativo:*

- *gli invalidi fisici, psichici e sensoriali,*
- *gli ex degenti di istituti psichiatrici, 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.*

...omissis ...

La nostra proposta è di allargare le categorie, in relazione alle mutate esigenze sociali, anche a persone in condizione di svantaggio temporaneo, ad esempio fino a 24 mesi di durata, quali, a titolo esemplificativo, e non esaustivo:

- *gli ex detenuti alla cessazione dello stato di detenzione;*
- *i rifugiati e coloro che godano della protezione internazionale sussidiaria;*
- *le persone migranti vittime del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento;*
- *i giovani provenienti da percorsi di assistenza nelle comunità alloggio e di accoglienza, dopo il compimento della maggiore età.*

Le proposte di allargamento a categorie non svantaggiate in termini soggettivi come persone, ma deboli sul mercato del lavoro come lavoratori (disoccupati di lungo periodo o ultracinquantenni etc.) generano invece solo spiazzamento per le persone più svantaggiate, si sommerebbero impropriamente ad altri incentivi, ma soprattutto sarebbero dal punto di vista imprenditoriale ingestibili. Una volta che un disoccupato ad esempio venisse assunto non sarebbe più

“svantaggiato”, se si riconoscesse questo status in termini temporanei l’impresa sociale dovrebbe attuare un continuo turn over dei lavoratori per mantenere la quota del 30% ...”

Un’altra iniziativa che intende aggiornare l’elenco contenuto nell’articolo quattro della legge n. 381/1991 è stata avviata alla Camera dei Deputati, dove l’onorevole Delia Murer (PD), in veste di prima firmataria, ha presentato il 21 marzo 2013 la proposta di legge C386 “Modifica all’articolo quattro della legge 8 novembre 1991, n. 381, in materia di inserimento lavorativo di persone svantaggiate”.

Il testo proposto, tuttora in attesa dei pareri delle commissioni competenti, prevede un’integrale sostituzione dell’articolo 4. Come esposto nella relazione, alla base della proposta si trovano le nuove “...previsioni dettate dal regolamento CE, già recepite dalla legge della regione Veneto 3 novembre 2006, n. 23”.

La legge regionale citata, all’articolo 3, comma 2, afferma che per soggetti deboli si intendono le persone che abbiano difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro. In sintesi, l’onorevole Murer, con la sua proposta di legge, intende inserire nelle categorie di svantaggio anche alcune delle tipologie di persone cosiddette deboli, facendole rientrare nel computo del trenta per cento, necessario per mantenere la qualifica di cooperativa sociale.

Degno di nota è anche un altro passaggio della relazione parlamentare, poiché contiene un cenno all’impatto economico delle attività svolte dalle cooperative sociali.

Nell’affermare che la *ratio* della normativa proposta è quella di dare una risposta più efficace ai bisogni reali della collettività, utilizzando le risorse in modo più efficiente, si sottolinea che la possibilità di effettuare progetti di inserimento lavorativo anche per categorie denominate “deboli” sviluppa un’azione decisa sulla crisi economica e occupazionale. Quest’affermazione è spiegata con il fatto che “...i soggetti deboli sono prevalentemente in carico ai servizi sociali e drenano, in termini di minimo vitale erogato *ad personam*, ingenti risorse. Mediamente, un comune di 300.000 abitanti eroga oltre 1.200.000 Euro all’anno di contributi per il minimo vitale. In parte queste risorse sono assegnate a persone ancora in grado di svolgere un’attività lavorativa e che potrebbero quindi essere tolte dal circuito assistenziale. Basti pensare che, mediamente, circa il trenta per cento degli utenti in carico ai servizi sociali di un comune è compreso nella fascia di età che va dai trentacinque ai cinquantaquattro anni: individuare per loro uno *status* che consenta l’inserimento lavorativo sotto il profilo di socio lavoratore svantaggiato di una cooperativa sociale di cui alla lettera b) significa trasformare il sussidio in lavoro, cioè l’unico vero obiettivo perseguibile da ogni amministrazione pubblica”.

Sulla base di queste premesse, il nuovo articolo quattro della legge 381/1991 dovrebbe avere il seguente tenore:

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 istituti psichiatrici,*
- *i soggetti in trattamento psichiatrico,*
- *i tossicodipendenti,*
- *gli alcolisti,*
- *i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare,*

- *i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni,*
- *qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare la vita lavorativa e la vita familiare;*
- *qualsiasi persona priva di un titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;*
- *qualsiasi persona con più di cinquant'anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;*
- *qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per dodici dei sedici mesi precedenti o per sei degli otto mesi precedenti nel caso di persone con meno di venticinque anni di età;*
- *donne straniere vittime della tratta, costrette a prostituirsi, che abbiano deciso di abbandonare la loro condizione di sottomissione e di sfruttamento e che usufruiscono del programma di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.*

Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'interno, sentita la Commissione centrale per le cooperative disciplinata dall'articolo quattro del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 78.

Conclusioni

Per quanto ovvio, se si vuole mantenere efficace la legge-base per le cooperative sociali, essa deve seguire l'evoluzione del contesto sociale, in cui sono chiamate ad operare le cooperative stesse. Di conseguenza, anche la definizione dei soggetti svantaggiati che possono beneficiare delle attività di inserimento lavorativo non può essere meno ampia o meno aggiornata rispetto all'evoluzione delle altre norme a tutela dei lavoratori svantaggiati o anche solo all'insorgere di nuove situazioni di disagio o svantaggio.

Anzi, proprio per assecondare il potenziale innovativo che il movimento cooperativo denota fin dalle sue origini, il quadro normativo per le cooperative sociali dovrebbe essere “iper-reattivo”, cioè reagire prontamente di fronte a nuovi svantaggi derivanti da mutamenti sociali in atto. Purtroppo l'articolo quattro della legge n. 381/1991 prevede inutilmente uno strumento per questa manutenzione periodica, di cui il legislatore non ha mai fatto uso negli ultimi venticinque anni.

Va peraltro considerato che non sarebbe utile allargare acriticamente le tipologie di svantaggio, senza tenere conto di un fenomeno, frutto della recente evoluzione socioeconomica. Esiste una sostanziale differenza tra disagio permanente e disagio temporaneo, con effetti diretti sull'inserimento socio-lavorativo e sul recupero dell'autonomia della persona.

Molte persone, infatti, si trovano in situazioni di svantaggio non in modo definitivo e tanto meno per proprie disabilità permanenti, ma a causa di percorsi di vita difficili che ne riducono la propensione all'attività lavorativa o la loro capacità produttiva in genere. E questi casi esigono interventi e accompagnamenti specifici, di cui la normativa per le cooperative sociali deve tenere conto in modo snello e flessibile.

La definizione di svantaggio, di cui al comma 1 dell'articolo quattro della legge n. 381/1991 deve essere estesa, assieme alla defiscalizzazione ed alla rilevanza ai fini del 30% dei lavoratori svantaggiati, innanzitutto anche alle situazioni "temporanee" di debolezza sociale e/o personale che comportano difficoltà ad inserirsi o a rimanere nel mercato del lavoro. Ovviamente lo stato di svantaggio temporaneo dovrebbe essere circoscritto a una durata ben precisa, durante la quale anche a questi soggetti dovrebbe essere somministrato un progetto di inserimento lavorativo redatto con la professionalità e con i metodi tipici delle cooperative sociali.

Potrebbero rientrare in questa situazione, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le persone vittime di tratta, i rifugiati politici, le persone che hanno terminato un periodo detentivo, i minori/giovani in carico ai servizi sociali che, dopo il 18. anno, abbisognano di un ulteriore periodo di accompagnamento socio-educativo, ecc.

Ma altrettanto vero è che, se non si vuole cedere al sospetto che alla base dell'immobilismo che grava sull'articolo quattro della legge n. 381/1991 ci siano mere considerazioni di spesa previdenziale, esistono anche numerose altre considerazioni che reclamano un aggiornamento – in chiave estensiva – dell'elencazione in esame.

L'evoluzione del mercato del lavoro a seguito della grave crisi occupazionale degli ultimi anni ha causato anche una progressiva trasformazione del ruolo delle cooperative sociali di inserimento lavorativo che sempre meno possono fungere da luogo temporaneo di addestramento e formazione di soggetti svantaggiati, in attesa del loro passaggio al mercato del lavoro non protetto, e sempre più devono assumere il ruolo di datore di lavoro ordinario di lungo termine di persone, cui il mercato del lavoro altrimenti non concede accesso.

Non possono essere approfondite, in questa sede, le sfide imprenditoriali e le buone pratiche, derivate dalla citata mutazione da luogo di formazione a luogo di lavoro, ma deve essere sottolineato che un lavoratore svantaggiato, dopo aver passato la sua intera vita lavorativa all'interno di una cooperativa sociale, una volta raggiunti i limiti di età per il pensionamento, non per questo perde improvvisamente e definitivamente il suo bisogno di assistenza o supera la situazione di svantaggio; anzi, la cessazione del ritmo quotidiano del lavoro può causare un aggravio della situazione di svantaggio.

Si viene così a delineare una figura che potremmo definire "ex 381", appartenente alle categorie protette dell'articolo 4, per la quale la cooperativa sociale "di tipo B" non è più competente, per i limiti di età raggiunti dal soggetto, ma di cui dovrebbe occuparsi anche solo per il principio di responsabilità sociale d'impresa. Infatti, le cooperative sociali non sono esentate dalla R.S.I. per il solo fatto di occuparsi, come *mission* imprenditoriale, di soggetti svantaggiati.

Il completamento della cooperativa di inserimento lavorativo con una sezione „di tipo A” destinata ai propri ex lavoratori, per garantire la continuità delle prestazioni a loro favore, è soltanto uno degli sviluppi che la modifica del contesto socioeconomico potrebbe causare alle cooperative sociali.

L'apertura, almeno a livello regionale del Trentino Alto Adige, delle previsioni di cooperative sociali a scopo plurimo, sembra andare proprio in questa direzione.

Neue benachteiligte Personengruppen

Die Veränderung der Arbeitsgesellschaft

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in Zeiten der Vollbeschäftigung und des beständigen wirtschaftlichen Wachstums, dominierte ein nationalstaatlicher Kapitalismus. Die Betriebe waren örtlich, an die Nationalstaaten und die Arbeitsplätze waren an die Betriebe gebunden. Bis in die Achtzigerjahre hinein hatten die Betriebe in den Staaten ihren Sitz, in denen sie produzierten und die Arbeitsplätze waren vor Ort und meist ein „Normalarbeitsverhältnis“, wie es sich heute noch die meisten Menschen und auch der Großteil der Jugendlichen wünschen (Shell Jugendstudie 2015, Astat 2009).

Dieses Normalarbeitsverhältnis wurde begleitet von einem starken Sozialstaat, der versucht hat, der Umverteilung entgegenzuwirken. Mit zunehmender Spezialisierung und Arbeitsteilung der Produktionsprozesse stieg die Abhängigkeit vom „Markt“, vom unbekannten Anderen. Diese damit einhergehende gestiegene Unsicherheit wurde zum Teil durch einen Sozialstaat aufgefangen. Doch spätestens seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist dieser im Rückzug begriffen, bzw. wird beständig abgebaut. Die Zeiten von Vollbeschäftigung waren begleitet von einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum. Dieses ermöglichte, dass man einen Teil der Gewinne den Arbeitnehmern weitergeben konnte und immer mehr Arbeitsplätze geschaffen werden konnten wodurch die Vollbeschäftigung gegeben war. Dies war einerseits eingebettet in einen gesellschaftlichen Kontext mit einer geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung und auf der anderen Seite mit einer eindeutigen Jugendrolle, bei der die Jugendzeit eine Zeit der Ausbildung war, in Vorbereitung auf die spätere Arbeitswelt.

Mittlerweile erleben wir einen Strukturwandel der Erwerbsarbeit, geprägt durch wirtschaftliche Globalisierungsprozesse, die es bedingen, dass Nationalstaaten beständig Gestaltungsraum der Arbeitsmarktpolitik einbüßen. Nico Paech (2012) spricht von drei verschiedenen Entgrenzungsprozessen. Einmal zeitlich: wir zahlen morgen, was wir heute konsumieren, oder die nächsten Generationen bezahlen für das, was wir konsumieren. Die ökologischen und ökonomischen Folgen heutiger Produktionsprozesse bezahlen die künftigen Generationen. Zum anderen spricht er von einem physischen Entgrenzungsprozess. Wir lassen produzieren, wir produzieren nicht mehr selbst. Mit Technik und großem Ressourcen- und Energieaufwand bestreiten wir unseren derzeitigen Lebensstil.

Als dritten Prozess nennt er den räumlichen Entgrenzungsprozess. Die Arbeitsprozesse, die Produktionsprozesse werden aufgeteilt und dorthin verlagert, wo sie am günstigsten sind: wo bekomme ich die günstigsten Ressourcen, wo ist die Arbeitskraft am günstigsten und wo sind die Steuern am niedrigsten. Das bewirkt, dass die Arbeitsplätze ständig umherwandern und die Menschen der Arbeit hinterherlaufen sollen. Zudem lassen sich die Nationalstaaten in eine Konkurrenz um günstige Unternehmenssteuersätze und billige Arbeitsplätze treiben.

Diese Entgrenzungsprozesse gehen einher mit Rationalisierungsprozessen, mit einer Technologisierung in der Arbeitswelt, hin zu einem digitalen Kapitalismus, der bewirkte, dass Arbeitsplätze in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abgebaut wurden und weiterhin abgebaut

werden. Die Arbeit wurde freigesetzt, die Regeln gelockert, mit den Begleiterscheinungen, die wir kennen: eine Flexibilisierung der Arbeit, projektgebundene, kurzfristige, prekäre und unberechenbare Arbeitsbeschäftigungen und so weiter. Das Wachstum, das lange Zeit dazu gedient hat, Vollbeschäftigung aufrecht zu erhalten, haben wir in Europa schon lange nicht mehr. Wir leben bereits in einer Post-Wachstumsgesellschaft. Die systemimmanenten Umverteilungsmechanismen und die höhere Wertigkeit von Kapital gegenüber effektiver Arbeit bewirken eine beständig sich vergrößernde Schieflage, welche derzeit durch eine Nullzinspolitik und durch das beständige Ausgeben „neuen“ Geldes versucht wird zu begrenzen. Diese Versuche schaffen es aber nicht, die unteren Bevölkerungsschichten zu erreichen bzw. neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Eine zurzeit gängige gesellschaftliche Antwort auf diese Entwicklungen ist die Freisetzung der Erwerbsarbeit. Der Druck auf die Arbeitnehmer wird erhöht, ein Niedriglohnsektor wird geschaffen oder ausgebaut, vermehrt werden prekäre Arbeitsplätze etabliert und der Konkurrenzkampf zwischen den Arbeitskräften wird erhöht. Ein Niedriglohnsektor bewirkt, dass die Menschen trotz einer Erwerbsarbeit kein ausreichendes Einkommen erwirtschaften und dadurch keine existenzsichernde Lebenssituation erreichen. Dies verunmöglicht eine mittel- und langfristige Lebensplanung. Von dieser Situation sind Randgruppen stärker betroffen. Wie diverse Studien belegen, leidet auch die Mittelschicht unter dieser Unsicherheit und unter Abstiegsängsten. Diese Ängste haben längst schon die Mitte der Gesellschaft erreicht. Ein weiterer wichtiger Aspekt dieser Veränderung betrifft in erster Linie die Männer. In einer Gesellschaft, in der die Identität der Männlichkeit an Erwerbsarbeit gekoppelt ist, erleben wir durch eine Prekarisierung dieser Erwerbsarbeit ein ständiges Scheitern der Mannwerdung durch Verunmöglichung der Einlösung dieser Identitätskonstruktion (Bernhard, Böhnisch, Herzer 2010).

Es gibt auch andere Ansätze, die versuchen den heutigen Entwicklungen zu begegnen. Ein Lösungsvorschlag ist die Trennung von Arbeit und Einkommen. Dieser orientiert sich einerseits an der feministischen Kritik der Definition von Arbeit. Der größere Teil der menschlichen Arbeit wird ehrenamtlich und freiwillig geleistet. In erster Linie Care Tätigkeiten oder die Arbeit im Haushalt. Demzufolge entspricht es nur einer Sichtweise Arbeit mit Erwerbsarbeit und Einkommen gleichzusetzen. Eine Trennung von Arbeit und Einkommen eröffnet die Möglichkeit bisher einkommenslose Arbeit wertzuschätzen. Der Wert einer Tätigkeit wäre nicht mehr an den Lohn gebunden. Andererseits schließt diese Diskussion an der zunehmenden Prekarisierung der Erwerbsarbeit an. Ein existenzsicherndes Einkommen, welches nicht bloß die Kosten für den Lebensunterhalt deckt und die Gründung einer Familie mit Kindern ermöglicht, sondern darüber hinaus noch Sicherheit für die Unwägbarkeiten des Lebens bietet, ist für einen größeren Teil der Bevölkerung schwer erreichbar. Beständige oder zeitweilige Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung, schlecht bezahlte Arbeit und auch die Angst in diese Lebenslagen gebracht zu werden, breiten sich aus. Ein bedingungsloses und existenzsicherndes Einkommen ist dabei eine Variante, die weitreichendste, welche Arbeit vom Einkommen entkoppelt.

Ein weiterer Lösungsvorschlag, auch komplementär zum vorherigen, ist die Stärkung von regionalen lokalen Kreisläufen, als Gegenbewegung und als Versuch, neue Modelle von Beschäftigung und neue Modelle von Leben aufzubauen. Als Gegenbewegung zu einer Gesellschaft, in der das Kapital mehr zählt als die Arbeit, in der sich das Kapital in den Städten und

Metropolen der Welt akkumuliert und die ländlichen Räume, die kleinstrukturierten Wirtschaftskreisläufe vermehrt unter Druck geraten. Wichtige Bausteine dieser Ansätze sind die Resilienz und die Vielfalt lokaler Ökonomien. Eine Abkehr von der Effizienz und Wachstumsorientierung zu Vielfalt und Nachhaltigkeit. Nico Paech (2012) zieht dabei auch die Ansätze der Subsistenz und der Suffizienz mit ein.

Der Druck den die Erwerbsarbeit auf die Menschen ausübt, die Erwartung der Flexibilität, der Verfügbarkeit und der Anpassungsbereitschaft bewirken ein Zurückdrängen nicht-monetärer Tätigkeiten. Die eingeforderte zeitliche und räumliche Flexibilität verringert die Möglichkeiten unbezahlten produktiven und reproduktiven Tätigkeiten nachzugehen. Zudem schränkt sie auch die sozialen Kontakte ein. Diese gesellschaftliche Fokussierung auf Erwerbsarbeit, an der sich der Lebensablauf orientieren soll, erhöht die Abhängigkeit der Menschen davon. Die Arbeit, auch wenn sie schlecht bezahlt ist, ist eine Eintrittskarte in die Gesellschaft.

Neue Gruppen von Benachteiligung

Diese oben skizzierten gesellschaftlichen Entwicklungen führen dazu, dass einerseits die Personengruppen größer werden, welche es nicht schaffen in den ersten Arbeitsmarkt einzusteigen und längerfristig im zweiten Arbeitsmarkt verweilen. Dies betrifft vielfach jene Personen, welche bereits jetzt von Sozialgenossenschaften begleitet werden. Andererseits kommen auch zusätzliche Personengruppen hinzu, welche gefährdet sind, welche es nicht schaffen im ersten Arbeitsmarkt unterzukommen, bzw. welchen es nicht gelingt ein existenzsicherndes Einkommen mit Erwerbsarbeit zu gewährleisten. Durch die in den letzten Jahren stagnierenden Reallöhne und die steigende Zahl an prekären Beschäftigungsverhältnissen mit den damit einhergehenden Unsicherheiten und mangelnden Lebensperspektiven steigen die sozialen Problemlagen. Zu den betroffenen Personengruppen gehören neben Menschen mit psychischer oder physischer Beeinträchtigung in erster Linie Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Zugewanderte und Asylsuchende, Personen welche nach Familiengründung wieder in die Erwerbsarbeit einsteigen möchten, Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen sowie ältere und jüngere Arbeitssuchende. Anhand letzterer Gruppe möchten wir diese Entwicklung aufzeigen.

Jugendliche im Übergang Ausbildung – Beruf

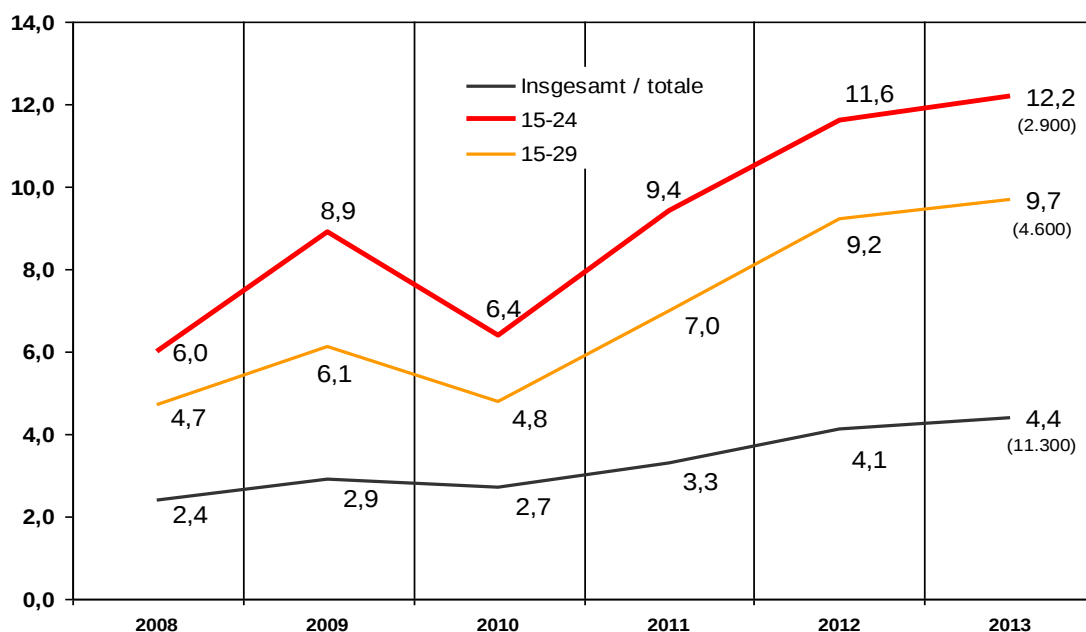
Die Schere, zwischen den Lebenskonzepten der Jugendlichen und der Lebensrealität geht immer weiter auseinander. Jugendliche wünschen sich an vorderster Stelle eine Familie und ein „normales“ Arbeitsverhältnis bzw. eine Vollzeiterwerbstätigkeit (Astat 2009). All das wird heute fragiler denn je. Damit geht die Schere zwischen den Lebensvorstellungen der Jugendlichen und ihrer erlebten Lebensrealität weiter auseinander. Die Jugendzeit entgrenzt sich. Problemlagen der Jugendlichen betreffen in vermehrtem Ausmaß auch Erwachsene und verstärkt wandert der Druck der Arbeitsgesellschaft, der Druck in der Erwachsenenwelt in die Jugendzeit hinein. Das bewirkt, dass die Jugendlichen heute angehalten werden, sich schon früh mit den

Problemen der Erwachsenenwelt zu beschäftigen. Sie sollen sich damit auseinandersetzen, versuchen sich möglichst gut vorzubereiten und die besten Ausgangsbedingungen zu schaffen, damit sie anschließend in der Erwerbsarbeitswelt bestehen können. Möglichst beste Ausbildungen, möglichst viele Qualifikationen, Sprachkenntnisse, Auslandsaufenthalte und vielfältige Arbeitserfahrungen sind wünschenswert. So ist es nicht verwunderlich, wenn ein Großteil der Jugendlichen, drei von vier, in der letzten Jugendstudie angeben, dass einerseits unbestimmte Zukunftsängste und andererseits zu hohe Leistungsanforderungen die größten Ängste in ihrem Leben sind (Astat 2009). Einige Jugendliche machen dabei die Erfahrung, dass sie es zum Teil nicht schaffen, mithalten zu können. Und wenn sie nicht mithalten können, dann ist es aus ihrer Sicht besser auszusteigen, als beständig die Erfahrung zu wiederholen, zu scheitern. Damit verweigern sie sich den Zumutungen, welche an sie gestellt werden.

Zahlen zur Jugendarbeitslosigkeit

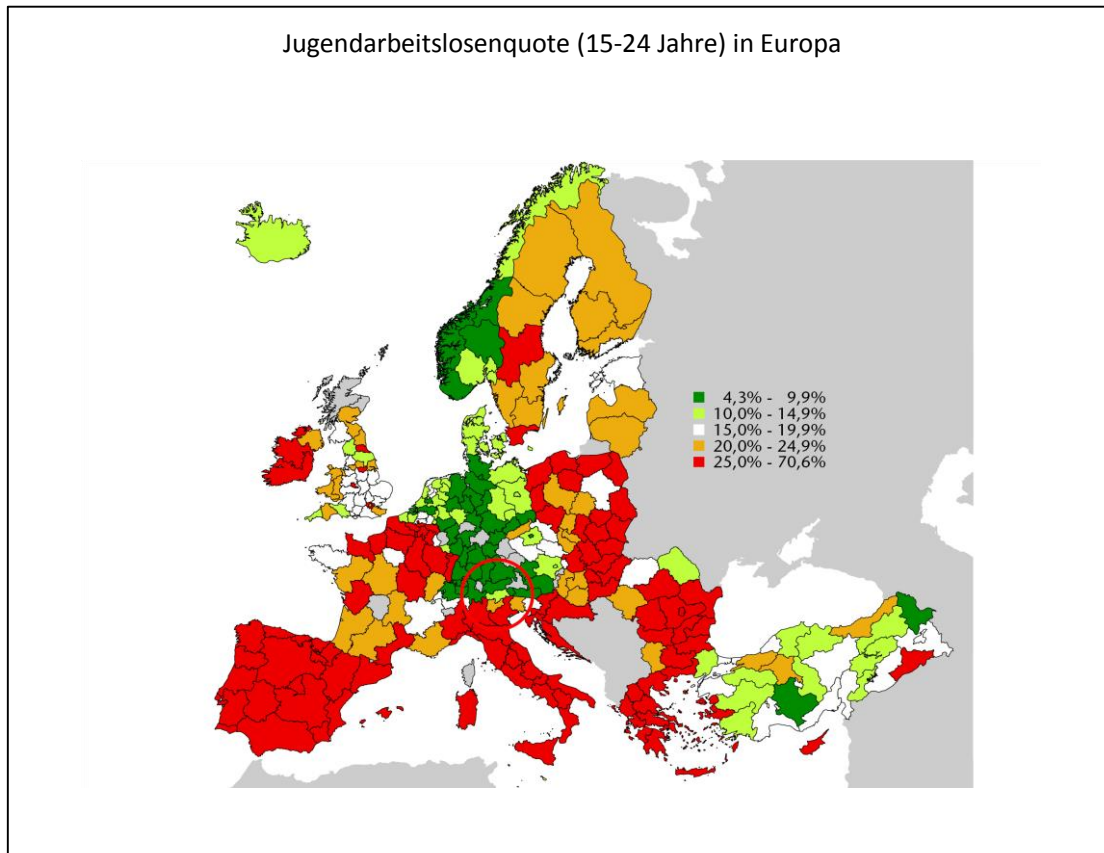
Noch im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts war Jugendarbeitslosigkeit in Südtirol kein Thema. Es herrschte quasi Vollbeschäftigung mit einer Zahl an Jugendarbeitslosigkeit rund um die 5%. Erstmals im Jahr 2009 stieg die Zahl der Arbeitslosen Jugendlichen markant an und mit Ausnahme des Rückgangs von 2010 ist sie ständig gewachsen. Im Jahr 2013 betrug sie über 12%.

Arbeitslosenquote: insgesamt, 15-24 und 15-29-Jährige
Tasso di disoccupazione: totale, 15-24 e 15-29

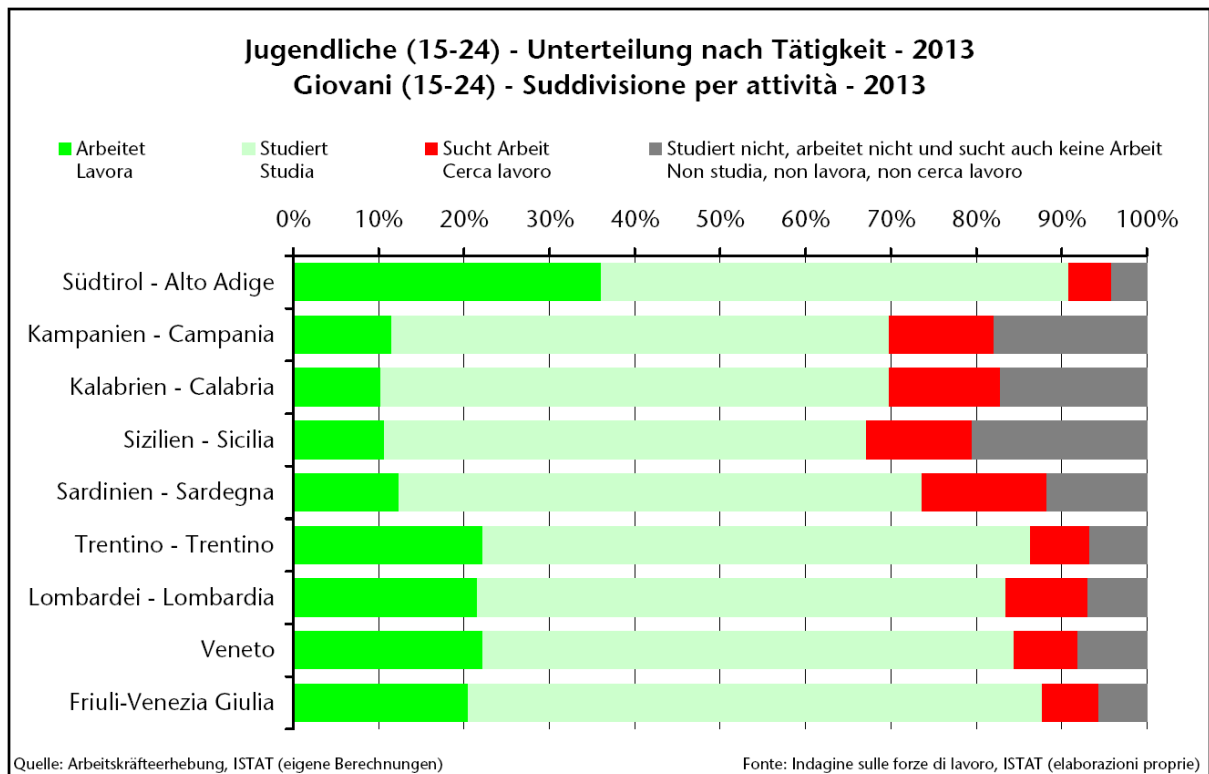


Wenn man diese Zahlen in Bezug zum europäischen Raum setzt, dann kann man einerseits sagen, dass sie noch relativ niedrig sind. Südtirol scheint dabei von der Nähe zum Zentrum Europas, bzw. von der Nähe zum deutschsprachigen Wirtschaftsraum zu profitieren. Während

die Jugendarbeitslosigkeit an den Rändern Europas großteils (weit) über 25% liegt, ist sie im Zentrum vielfach unter 10%.

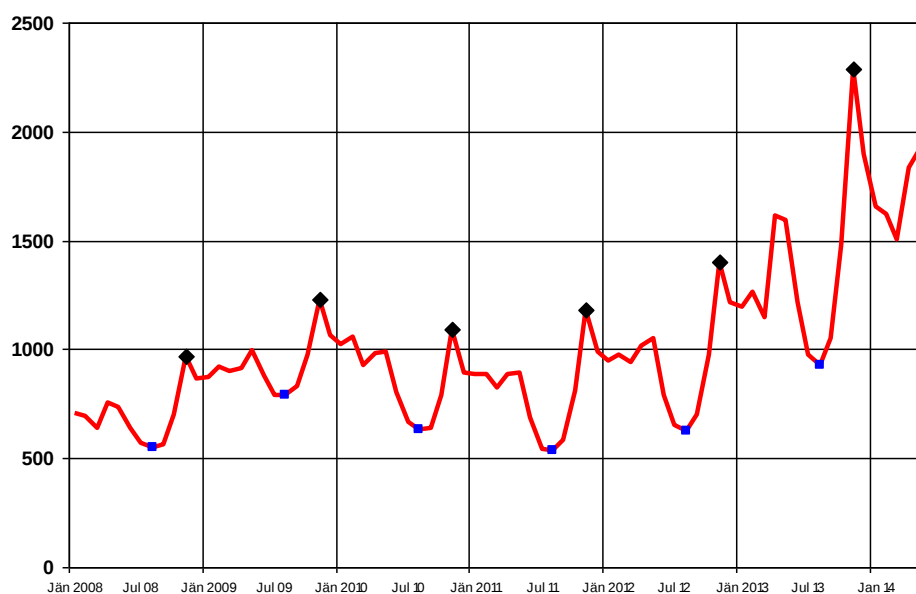


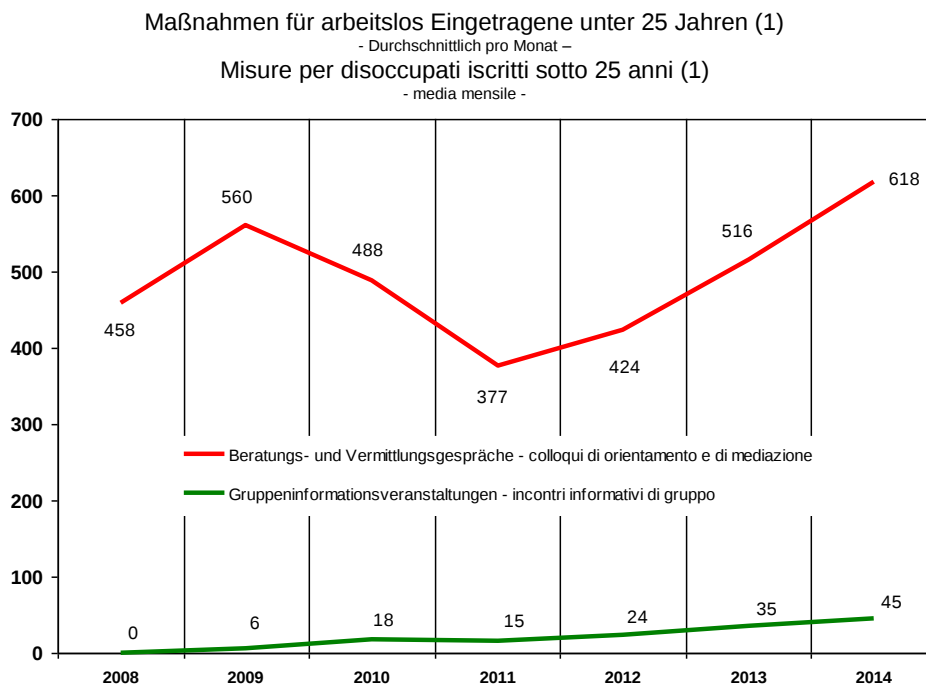
Vergleicht man die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit Südtirols mit dem restlichen Italien, fällt diese bevorzugte Lage ebenfalls auf. Südtirol kann auf die niedrigsten Werte verweisen. Zugleich auch auf den höchsten Wert der Jugendlichen, welche in Arbeit sind und einen etwas niedrigeren Wert als die anderen Regionen an Jugendlichen welche studieren. Zugleich ist auch hier die große Differenz zwischen Regionen aus dem Süden in ihrer peripheren Lage und Regionen aus dem Norden ersichtlich.



Wiewohl der Vergleich mit anderen Regionen Italiens oder mit dem europäischen Kontext auf eine recht gute Situation in Südtirol verweist, ist rund jeder achte Jugendliche von einer Situation der Arbeitslosigkeit betroffen. Die Steigerung lässt sich an der Zahl der eingetragenen jugendlichen Arbeitslosen genauso ablesen wie an der vermehrten Inanspruchnahme von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen.

Eingetragene Arbeitslose unter 25
 Disoccupati iscritti sotto 25 anni





Diese Entwicklungen und die Schwierigkeiten der institutionellen Akteure der verstärkten Nachfrage gerecht zu werden, bzw. die Jugendlichen gemäß ihrem Bedarf zu begleiten hat die Südtiroler Landesregierung veranlasst in diesem Bereich aktiv zu werden.

Sie bezieht sich auf den Bedarf eines niederschweligen Angebotes, welches möglichst nahe an der Lebenswelt der Jugendlichen angesiedelt sein soll. Im Beschluss wird genauer formuliert um welche Aufgaben es handelt.

1. Ausbau der personenzentrierten Beratungsangebote und Begleitung – „Case Management“: für jene Jugendliche, die „abbruchgefährdet“ sind. Gemeint sind die Begleitung und das Coaching der Jugendlichen hin zum Arbeitsplatz oder hin zu einem neuen Ausbildungsplatz durch Fachleute;
2. Ausbau der beruflichen Weiterbildungsangebote und -dienstleistungen für Jugendliche, die aus dem System ausbrechen, damit ihnen der Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert wird. Außerdem soll die Möglichkeit bestehen, berufliche Qualifikationen nachzuerwerben;
3. Entwicklung von spezifischen Bildungsangeboten für (sozial auffällige) Jugendliche, die große Schwierigkeiten haben, die Schul- und Bildungspflicht im Rahmen eines institutionalisierten Bildungsweges zu absolvieren und Lösungen außerhalb des institutionellen Rahmens benötigen;
4. Aktivierung der Praktika, die auch für Schulabbrecher zugänglich sind;
5. Aufbau der Schulsozialarbeit als schulinterner Dienst, der in Zusammenarbeit mit Schulpersonal (Beratungsteam) und externen Diensten individuelle und Gruppenangebote entwickelt und umsetzt;
6. Zentrum für Information und Beratung an den Oberschulen; Beratung und Begleitung durch die Pädagogischen Beratungszentren der Bildungsressorts;
7. Innerhalb der italienischen Berufsbildung werden für die Schüler in schwierigen Situationen je nach Bedarf Informationsgespräche, individuelle Beratung und spezifische Hinweise

zu den am besten geeigneten beruflichen Ausbildungskursen gegeben (es werden die Eigenschaften, Interessen, Fähigkeiten und Eignungen des Einzelnen berücksichtigt), sowie Ausbildungs- und Orientierungsprojekte erstellt. Weiters sind Möglichkeiten eines Orientierungstages in Betrieben von einer Dauer von 2 bis 3 Monaten vorgesehen, die von einem Tutor begleitet werden. Auch diese Tätigkeit kann verstärkt und ausgedehnt werden.

8. Potenzierung der Lehrlingspatenschaft, auch durch finanzielle Unterstützung seitens der Landesverwaltung. Lehrlingspaten sind Menschen, welche die (ehrenamtliche) Aufgabe übernehmen, junge Menschen im Übergang zwischen Schule und Arbeit/Ausbildung zu unterstützen. Die Paten haben Interesse am Leben der jungen Menschen und geben ihr Wissen und ihre Lebenserfahrung an die Jüngeren weiter. Ziel der Betreuung ist es, dass die Jugendlichen einen qualifizierten Berufsabschluss erlangen und so bessere Chancen für die Zukunft haben.“ (Landesregierung Beschluss Nr. 378, 11.03.2013)

Ziel all dieser Maßnahmen soll es sein, Jugendarbeitslosigkeit zu verringern bzw. Ausbildungsabbrüche von Seiten Jugendlicher zu verhindern. Hierbei nimmt die Landesregierung Bezug, dass die zu schaffenden Beratungs- und Begleitungsangebote personenzentriert sein sollen in der Form einer Begleitung eines Coachings. Vorrangige Ausrichtung ist der Verbleib oder Besuch einer (Aus)Bildungseinrichtung bzw. das Erlangen eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes. Zudem wird auf Lösungen außerhalb herkömmlicher Bildungsinstitutionen verwiesen um es (sozial auffälligen) Jugendlichen zu ermöglichen ihre Bildungspflicht zu absolvieren.

Angebote der Jugendarbeit

Die Jugendarbeit hat in den letzten Jahren auf diese Entwicklungen reagiert. Während im ersten Moment die sozialen Auffälligkeiten (politischer) Anlass für sozialpädagogische Maßnahmen waren, rückten zunehmend die Bewältigungsanforderungen der Jugendlichen in den Mittelpunkt der Tätigkeiten. Jugendliche auf Arbeitssuche, mit niedrigem Schulabschluss und Erfahrungen des Scheiterns, welche Schwierigkeiten haben für sich eine Lebensperspektive zu entwickeln. Gerade für diese Jugendlichen haben sich in den letzten Jahren einzelne Beschäftigungsprojekte etabliert:

Zum einen sind dies Projekte welche es Jugendlichen ermöglichen in diversen, vorrangig öffentlichen Institutionen stundenweise tätig zu werden. Diese Beschäftigungsverhältnisse sind ähnlich einem Praktikum, wobei die Jugendlichen als Gegenleistung für ihren Einsatz Gutscheine bekommen, welche sie entweder direkt in einer Jugendeinrichtung oder in den Geschäften einlösen können. Damit können die Jugendlichen Arbeitserfahrungen machen und diverse Arbeitsrealitäten kennenlernen. Diese Projekte haben sich mittlerweile in verschiedenen Südtiroler Bezirken etabliert und werden vielfach in einer Kooperation zwischen Jugendeinrichtungen, den Bezirksgemeinschaften und den Gemeinden verwirklicht.

Zum anderen sind in den letzten Jahren einzelne Projekte entstanden, welche den Jugendlichen Beschäftigung verschaffen wollen. Einzelne werden nur im Sommer durchgeführt, andere das gesamte Jahr. Sommerprojekte geben den Jugendlichen die Möglichkeit Erfahrungen in der Arbeitswelt zu sammeln und verschiedene Arbeiten kennenzulernen. Dies geschieht z.B. indem sie sich eine Woche lang einer Tätigkeit widmen und dafür ein bescheidenes Entgelt bekommen

um sich die Woche darauf einer anderen Tätigkeit zu widmen. Das Projekt STEPS in Brixen widmet sich neben den Sommerbeschäftigungsprojekten das gesamte Jahr über Jugendlichen, welche aus der Schule aussteigen, bzw. den Schulbesuch verweigern. Im Rahmen einer handwerklichen Tätigkeit werden sie pädagogisch begleitet und sozial aufgefangen. Die handwerklichen Tätigkeiten dienen dabei neben der Arbeitserfahrung und der Erweiterung der spezifischen Kompetenzen dem Zweck, dem Jugendlichen Erfahrungen des Gelingens und der Selbstwirksamkeit zu geben. Mithilfe der Herstellung sinnvoller Gebrauchsmöbel, vorrangig für den öffentlichen Raum, können die Jugendlichen sinnstiftend tätig sein, ihren Selbstwert aufbauen und die Erfahrung machen Sinn stiften zu können. Dies ermöglicht oftmals ein Weiterführen der (Aus)Bildungswege und erleichtert einen Einstieg in die Arbeitswelt.

Das Projekt Work Up in Meran ist entstanden aus den Erfahrungen der Jugendarbeit, dass es eine beträchtliche Anzahl Jugendlicher gibt, welche es nicht schaffen in ein Erwerbsverhältnis einzutreten und denen oftmals auch die Voraussetzungen dazu fehlen. Das reicht vom Fehlen eines notwendigen Abschlusses bis zum Mangel an Basiskompetenzen, welche für die Arbeitswelt notwendig sind. Das reicht von Pünktlichkeit bis zur Selbstsorge, wobei der Hintergrund völlig verschieden sein kann. Belastete Familienverhältnisse, fehlende soziale Netzwerke, Erfahrungen des Scheiterns, Zukunfts- und Versagensängste sind vielfach Teil davon. Diese Jugendlichen bekommen im Projekt die Möglichkeit im Rahmen von „einfachen“ produktiven Tätigkeiten die eigenen Kompetenzen zu erweitern. Halbtags können sie in einer Werkstatt tätig sein und verschiedene Produkte herstellen. Diese werden in einem eigenen Shop verkauft. Am Ende der Woche bekommen die Jugendlichen einen Stundensatz je nach geleisteten Stunden ausbezahlt. Dabei wird versucht die Jugendlichen mit einer gewissen Regelmäßigkeit an die Arbeitsstätte in der Werkstatt zu binden. Dies ist aber keine Voraussetzung für die Teilnahme. Wenn ein Jugendlicher eine Stunde später oder einen Tag nicht erscheint, kann er trotzdem gleich wieder einsteigen. Ziel ist es, die Jugendlichen in der Entwicklung von Basiskompetenzen zu begleiten und sie so bald wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Nichtsdestotrotz machen sie die Erfahrung, dass dies für einige Jugendliche sehr schwierig ist und sie in diesen Beschäftigungsprojekten verweilen.

Diese Erfahrungen machen deutlich, dass es für neue benachteiligte Gruppen neue Beschäftigungsmöglichkeiten benötigt, für welche aber noch die gesetzlichen und finanziellen Grundlagen geschaffen werden müssen.

Schlussfolgerungen

Die gesellschaftlichen Entwicklungen mit der Prekarisierung der Arbeitswelt bewirken, dass vermehrt Menschen in schwierige Lebenslagen geraten. Dadurch wird es für immer mehr Menschen schwieriger in eine abgesicherte Erwerbssituation zu kommen. Die Gruppen von Personen, welche auch aufgrund ihrer Lebenssituation in eine Situation der Benachteiligung geraten, werden mehr und diese neuen Gruppen, ebenso wie die bereits anerkannten, schaffen es immer weniger, im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dadurch ergeben sich neue Anforderungen, diesen Personengruppen eine Perspektive zu eröffnen. Während politische Lösungsversuche

oftmals noch darauf abzielen, mehr Beschäftigung durch erneutes Wachstum zu schaffen, weisen die Entwicklung der letzten Jahre in eine gegensätzliche Richtung. Aus diesem Grund werden wir nicht umhinkommen, neue Wege der Existenzsicherung zu entwickeln. Erste Ansätze dazu gibt es schon und es stellt sich die Frage, inwiefern diese auch für Genossenschaften interessant sein könnten. Für jugendliche Arbeitssuchende entstehen Beschäftigungsprojekte, welche die Beteiligten stärken und deren Kompetenzen erweitern möchten. Zugleich sind auch diese allzu oft auf die Integration auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Dies wird in der derzeitigen Situation für eine beträchtliche Gruppe an Menschen nicht bzw. nur auf Kosten eines anderen möglich sein. Gesellschaftlich sinnvolle Beschäftigungsprojekte können nicht an der Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt gemessen werden.

Für Genossenschaften stellt sich die Frage, inwiefern diese neuen Gruppen von benachteiligten Personen, Zielgruppen ihrer Tätigkeiten sein, bzw. werden können. Zugleich gilt es zu überlegen, ob für die bereits in der Praxis entstandenen Lösungsversuche, die genossenschaftliche Organisationsform ein Modell sein könnte, das ihren Anforderungen gerecht wird und das schlussendlich den betroffenen Personen nützlich sein kann.⁸

⁸ Literatur:

- Arnold, Helmut/Böhnisch, Lothar, Schröer, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Sozialpädagogische Beschäftigungsförderung. Lebensbewältigung und Kompetenzentwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter. Juventa. Weinheim und München.
- Astat (Hrsg.) 2009: Jugendstudie. Autonome Provinz Bozen – Astat. Bozen
- Bernhard, A: (2016): Qualitative Evaluation der Freien Universität Bozen des Pilotprojektes MyFuture. Freie Universität Bozen.
- Bernhard/ Böhnisch/ Herzer (2010): Lebenswelten der Männer. Autonome Provinz Bozen – Astat. Bozen
- Landesregierung Beschluss vom 11. März 2013, Nr. 378 Maßnahmenkatalog zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit
- Paech, N. (2012): Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. Oekom Verlag. München.
- Römer, F. (2011). Arme Superkinder. Wie unsere Kinder der Wirtschaft geopfert werden. Beltz Verlag. Weinheim und Basel.
- Shell Deutschland (Hrsg.) 2015: 17. Shell Jugendstudie. Fischer. Frankfurt am Main.

Erweiterung der benachteiligten Personengruppen?

Sollen die benachteiligten Personengruppen erweitert werden?

Der seit mehreren Jahren beobachtete Veränderungsprozess der Gesellschaft deutet darauf hin, dass die Zeiten der Vollbeschäftigung vorbei sind. Die Arbeitswelt flexibilisiert sich um die Menschen zumindest noch teilweise in Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Diese Flexibilisierung der Arbeit bewirkt zunehmend eine Prekarisierung der Lebensverhältnisse. Die zugleich steigende Zahl der nicht Erwerbstätigen und der dabei ersichtlichen Personengruppen, welche erschwerte Voraussetzungen haben eine Arbeit zu bekommen stellt die Frage ob Sozialgenossenschaften Typ B ihre Zielgruppe erweitern sollten. Jugendliche Arbeitslose mit niedriger Qualifikation, ältere lang Arbeitslose, Frauen welche in den Beruf wieder einsteigen möchten oder geflüchtete Menschen sind Beispiele und stellen die Gesellschaft vor die Frage, wie diese Personen ihr Einkommen bestreiten können.

In Gesprächen und Interviews mit Verantwortlichen in Sozialgenossenschaften und dem Abteilungsdirektor für Soziales Luca Critelli wurden die Für und Wider der Erweiterung der Zielgruppen der Sozialgenossenschaften Typ B erörtert. Eine Verantwortliche einer größeren Sozialgenossenschaft in Südtirol bemerkt den steigenden Druck im Zuge der gesellschaftlichen Veränderung der auch Sozialgenossenschaften vermehrt betrifft.

„Meiner Meinung nach sind wir eine der größeren Genossenschaften Südtirols. Wir haben auch ein gutes Image bei der öffentlichen Verwaltung und bei den Diensten, welche uns Personen weiter verweisen. Wir werden oft gefragt, ob wir nicht an einer Ausschreibung teilnehmen und unser Interesse bekunden könnten, für Arbeiten bei denen die Dienste der Auffassung sind dass sie uns bräuchten. Meiner Meinung nach sind wir recht gut positioniert. Zugleich bemerken wir, dass immer mehr Genossenschaften Typ B gegründet werden und dass die Konkurrenz durch Genossenschaften aus anderen Regionen beträchtlich gestiegen ist. Und häufig befinden wir uns in der Schwierigkeit, dass die Ausschreibungen neu organisiert werden, was bewirkt, dass wir zum Beispiel nur mehr einen Teil jener Aufgaben bekommen, welche wir vorher hatten. Aus diesem Grund müssen wir neue Arbeiten für jene Personen finden, welche tätig waren und wir haben Personen welche für zwei Genossenschaften arbeiten, für unsere und für eine andere. D.h. es wird oftmals sehr schwierig und kompliziert und wir haben den Eindruck, dass die Dienste sich nicht bewusst sind, was es heißt, den Prozess der Berufseingliederung zu organisieren. Es ist schon schwierig sich mit zwei Arbeitgebern auseinanderzusetzen, wobei dies für eine Person mit Schwierigkeiten eine noch größere Herausforderung ist. Zudem gibt es Gegebenheiten die besagen, dass es einen Wechsel der Genossenschaften geben soll, welche einen Dienst durchführen. Auch das ist sehr schwierig. Wenn du für drei Jahre einen Dienst gemacht hast und dann zwangsläufig diese Aufgabe weitergehen musst, dann heißt das, dass jene Personen mit Schwierigkeiten, welche dort gearbeitet haben, ihr Arbeitsleben ändern müssen.“

Der steigende Druck lässt sich in den Aussagen der Verantwortlichen der Sozialgenossenschaften vorwiegend auf den finanziellen Druck der öffentlichen Verwaltung zurückführen. Die

Ausrichtung an Ausschreibungen und die Entscheidung für das billigste Angebot erhöhen den Druck auch in Genossenschaften sich vorwiegend auf den finanziellen Aspekt konzentrieren.

So beobachtet eine Verantwortliche die Entstehung neuer Sozialgenossenschaften, welche sich vorwiegend auf einen günstigen Preis konzentrieren: „Das ist auch einer unserer Ängste, weil wir bemerken, dass bereits jetzt auf dem Arbeitsmarkt einige neu gegründete Sozialgenossenschaften Typ B nur die produktivsten Personen der benachteiligten Gruppen anstellen und anschließend einen Preiskampf liefern.“

Durch die verschärften Konkurrenzsituationen wirken die prekären Verhältnisse auch in die Sozialgenossenschaften hinein. So berichtet sie weiter: „Wir versuchen zumindest jenen Personen einen Arbeitsplatz zu garantieren, welche einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben. Aber oftmals ist das nicht möglich.“

Der finanzielle Aspekt wird als immer bedeutsamer erlebt. Dies hat zur Folge, dass die Bedürfnisse der benachteiligten Personen immer weniger im Mittelpunkt stehen können. Eine Sozialgenossenschaft berichtet, dass die Bedürfnisse jeder einzelnen Person wichtig sind und in der Vergangenheit berücksichtigt wurden, sodass Arbeitsplätze auch angepasst werden konnten. So hat sich auch die Arbeit öfters anhand des nachgefragten Bedarfs entwickelt. Der gute Kontakt mit dem öffentlichen Dienst hatte zur Folge, dass einzelne Personen schnell unterstützt werden konnten: „Oft sind es die Dienste selbst, die uns sagen, dass sie eine Person hätten, für welche sie eine Arbeit bräuchten. Manchmal haben wir sogar versucht einen Arbeitsplatz um diese Person herum zu gestalten. Wir hatten zum Beispiel einen guten Mechaniker und da wir doch einige Maschinen besitzen haben wir eine kleine Werkstatt eingerichtet.“

So berichtet diese Sozialgenossenschaft, dass sich ihre Tätigkeiten nicht anhand eines eindeutigen strategischen Plans entwickelt hätten, sondern sie reagierte oftmals auf den Bedarf und integrierte damit auch neue benachteiligte Gruppen von Personen in die Arbeitswelt.

Der Abteilungsdirektor Luca Critelli bemerkt, dass es einerseits jene Genossenschaften gibt, welche verantwortlich und mit viel Know-how ihrer eigenen sozialen Mission der Arbeitsintegration nachgehen. Auch wirtschaftlich sind diese konsolidiert und haben sich in den letzten Jahren fachliche und finanzielle Ressourcen erarbeitet. Auf der anderen Seite gibt es sehr kleine Sozialgenossenschaften, welche oftmals in einer Nische operieren und auch nur die Mindestzahl an Beschäftigten haben. Bei diesen besteht die Gefahr, dass die Benachteiligten nicht sämtliche Unterstützung bekommen, die nötig wäre.

Die Erweiterung der vom Gesetz vorgesehenen Gruppen von benachteiligten Personen um weitere Kategorien wird von vielen Befragten kritisch gesehen. Diese „neuen“ Benachteiligten werden von den Interviewten gesehen und benannt, lassen sich aber nicht mit den derzeit im Gesetz genannten Gruppen „vermischen“. Es wird betont, dass es Aufgabe der öffentlichen Hand ist auch für jene Gruppen Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen, es jedoch schwierig ist, diese zur Zielgruppe einer Sozialgenossenschaft Typ B zu machen. „Ich bin sehr dafür, dass das Arbeitsamt etwas für die Arbeitslosen unternehmen soll aber, wenn sie auf Druck zu den definierten benachteiligten Gruppen gehören sollen, dann bin ich damit nicht einverstanden.“

Eine große Sozialgenossenschaft betont, dass sie in ihrer sozialen Verantwortung obgenannte Zielgruppen auch im Blick hat und versucht in die Genossenschaft zu integrieren. So ist es auch in diesem Fall unter anderem die öffentliche Hand, die um Unterstützung bittet. „Wir haben verschiedene Projekte mit geflüchteten Personen. Die Gemeinde Bozen hat uns gefragt

ob wir nicht was machen könnten. Wir haben ja gesagt, wenn auch mit großen Schwierigkeiten hier helfend einzugreifen. Ein anderer Bereich in dem wir mehr machen als es die Zuständigkeit einer Sozialgenossenschaft Typ B ist, ist jener der älteren Personen, da wir viele Personen auch über 50 haben, welche grundsätzlich nicht eine benachteiligte Gruppe darstellen, aber sie haben fast keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt. Und wenn wir wissen, dass diese Person noch fünf oder zehn Jahre bis zur Pensionierung arbeiten muss, dann stellen wir diese Person auch an.“

Die größte Sorge der Sozialgenossenschaften bei einer Erweiterung der benachteiligten Personengruppen ist jene, dass die Personen mit der stärksten Benachteiligung in einer verstärkten Ausrichtung auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit am meisten unter die Räder kommen. So vermuten sie, dass einige Sozialgenossenschaften sich jene Personen aussuchen, welche am produktivsten sind und sich damit in einer Wettbewerbssituation Vorteile verschaffen. So befürchten sie, dass die Schwächsten unter die Räder kommen und sich niemand mehr um sie kümmert. „Unsere Angst ist es, dass sich anschließend niemand um jene Personen kümmert, welche die größten Benachteiligungen haben. Wer kümmert sich um die am meisten Benachteiligten?“

Auch der Abteilungsdirektor Luca Critelli vertritt eine ähnliche Position. Auch er sieht die Schwierigkeit, dass bei einer Erweiterung der benachteiligten Personengruppen der Druck auf Effizienz erhöht wird, denn damit könnten sich einzelne Sozialgenossenschaften jene Personengruppen aussuchen, welche am einfachsten zu begleiten sind. Damit werden jene Gruppen benachteiligt, welche mehr Unterstützungsbedarf haben. Aus diesem Grund ist die Provinz sehr vorsichtig mit der Erweiterung der benachteiligten Personengruppen, zum Schutz der am stärksten Benachteiligten.

Zugleich, so bemerken Interviewte, gilt festzuhalten, dass die derzeitig im Gesetz vorgesehenen Benachteiligten eine ständige Benachteiligung haben, während „neue“ Benachteiligte wie jugendliche Arbeitslose oder geflüchtete Personen nur eine zeitweilige Benachteiligung aufweisen. Sobald sie einen Platz auf dem regulären Arbeitsmarkt erhalten haben weisen sie auch keine Benachteiligung mehr auf.

Neben dieser größten Schwierigkeit der Vermischung unterschiedlichen Unterstützungsbedarfs und der damit entstehenden Ungleichheit zwischen den diversen Sozialgenossenschaften sorgen sie sich auch um die Finanzierung. In Zeiten des Spardrucks auf die öffentliche Hand befürchten sie, dass die Sozialgenossenschaften bei gleichbleibendem oder sogar sinkendem Budget mehr Leistungen vollbringen sollten und mehr Gruppen in den Arbeitsmarkt integrieren sollten. Für die Unterstützung „neuer“ prekärer Personengruppen benötigt es auch mehr öffentliche Mittel. „Unsere Angst ist auch, dass wir sehen, dass es eine gewisse Menge an Geldern für die Sozialgenossenschaften gibt, welche nicht zunimmt. Wenn nun viele weitere Kategorien von Benachteiligten aufgenommen werden, dann wird es schwierig allen gerecht zu werden. [...] Es ist nicht möglich mit denselben Geldern mehr Probleme zu lösen. Wenn weitere Gruppen aufgenommen werden sollen, müssen auch die Gelder erhöht werden.“

Zusammenfassende Überlegungen

Das Modell der Sozialgenossenschaften in Italien und die mittlerweile 25 jährige Erfahrung damit können getrost als ein Erfolgsmodell bezeichnet werden. Nicht nur im Inland sondern vielfach auch im Ausland wird immer wieder beispielgebend darauf verwiesen. Nichtsdestotrotz haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in diesen 25 Jahren verändert und stellen die einzelnen Sozialgenossenschaften vor neue Herausforderungen. Zugleich gilt es den gesellschaftlichen Auftrag, den sie verfolgen, zu aktualisieren und zu hinterfragen, inwieweit sie diesem gerecht werden können aber auch die Entstehung von neuen Formen von Benachteiligungen inclusive der möglichen Antworten der Genossenschaftsbewegung und auch des Sozialstaates. Zudem erscheint es sinnvoll neue, in der Zivilgesellschaft entstehende Formen genossenschaftlicher Organisation in ihrem Verhältnis zu Sozialgenossenschaften zu diskutieren.

Während der erste Teil die Entstehung der Sozialgenossenschaften und die darauffolgenden gesetzlichen Grundlagen nachzeichnet, wurden darauffolgend die benachteiligten Gruppen und auch die Diskussionen dazu in einem größeren europäischen Rahmen erläutert. Die Vertiefung zu einer spezifischen Gruppe „neuer“ Benachteiligter, der jungen Erwachsenen in prekären Lebensverhältnissen, zeigt beispielhaft die entstandenen neuen Herausforderungen und stellt die Frage nach möglichen Antworten. Eine Erweiterung der Zielgruppe von Sozialgenossenschaften wird in nachfolgenden Experteninterviews diskutiert. Die hier angestellten Überlegungen kommen zu folgenden Schlussfolgerungen und neuen Fragestellungen:

- Der Auftrag der Sozialgenossenschaften, benachteiligte Personen in den Arbeitsmarkt integrieren zu können und für diese Personen eine Übergangssituation zu sein, kann unter den heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen immer seltener eingelöst werden. Der Arbeitsmarkt wird flexibler, selektiver und erfordert immer höhere Qualifikationen. Dies kommt den Benachteiligten nicht entgegen, im Gegenteil, es entstehen immer neue Gruppen benachteiligter Personen.
- Diese Situation bewirkt, dass die Benachteiligten in den Sozialgenossenschaften bleiben. Damit ist es einerseits schwierig für Benachteiligte einen Platz in einer Genossenschaft zu finden andererseits sehen sich die Genossenschaften vor die Herausforderung gestellt, dass „ihre“ Angestellten immer älter werden und auch mit der Arbeit in der Genossenschaft in Pension gehen.
- Diese Situation der längeren Begleitung der Benachteiligten stellt die Genossenschaften vor neue Herausforderungen. Einerseits ist dies die Frage der Entwicklungsperspektive innerhalb einer Genossenschaft und die Veränderung der Bedürfnisse der Benachteiligten Beschäftigten mit dem älter werden. Andererseits stellt sich die Frage der Verantwortung für die Benachteiligten, welche mit der Arbeit in der Genossenschaft in Pension gehen. Können sie weiterhin, auch in einer nicht bezahlten Form tätig sein und eingebunden werden? Können sie durch die Genossenschaft in ihrem „neuen“ Alltag begleitet werden? Braucht es dazu neue Tätigkeitsfelder? Wie und durch wen können die Personen in der Pension am besten begleitet werden?

- Sozialgenossenschaften sehen sich vermehrt einem Konkurrenzdruck ausgesetzt. Dies wird bewirkt durch den besonders in den letzten Jahren entstandenen Spardruck durch und der öffentlichen Hand. Da die öffentliche Hand, Gemeinden und das Land, häufig Partner und Auftraggeber sind wirkt sich ein Spardruck derselben auf die Genossenschaften auf. Sie haben weniger Spielraum in der Gestaltung von Freiräumen und Tätigkeiten, welche sich an den Bedürfnissen der begleiteten Personen orientieren und sie haben mehr Druck Output zu produzieren. Damit können die Genossenschaften weniger ihrem sozialpolitischen Auftrag gerecht werden und müssen sich vermehrt an Arbeitsmarkt- und Wettbewerbserfordernissen anpassen.
- Die Wettbewerbssituation wird noch verschärft durch neu entstehende Sozialgenossenschaften, welche vornehmlich marktwirtschaftlich orientiert sind. Ältere Südtiroler Sozialgenossenschaften machen die Erfahrung, dass neue Genossenschaften entstehen, welche sich an den gesetzlichen Mindeststandards orientieren und welche sich jene Benachteiligten aussuchen, die im Betrieb am „produktivsten“ sind. Dies in einer gesellschaftlichen Situation zunehmender Konkurrenz in der der Preis oftmals das ausschlaggebende Argument ist, bringt die Tätigkeiten der Sozialgenossenschaften unter Druck. Vermehrt müssen sie ihren sozialen Auftrag marktwirtschaftlichen Überlegungen unterordnen. Dies bewirkt, dass Tätigkeitsfelder aufgelassen werden, Tätigkeitsfelder immer wieder wechseln und die Arbeitnehmer sich anpassen müssen. Damit wirkt der gesellschaftliche Druck auf die Arbeitsverhältnisse mit zunehmender Flexibilisierung und Prekarisierung in die Sozialgenossenschaften hinein. Benachteiligte sind davon nochmals stärker betroffen, weil für sie oftmals Stabilität und Kontinuität von zentraler Bedeutung sind.
- Die Krise der Arbeitsgesellschaft und der wirtschaftliche Druck bringen neue Formen der Benachteiligung im Erwerbsprozess hervor. Dabei kann es sich um zeitlich befristete Benachteiligungen handeln, wobei das Ende nicht absehbar ist. Die Betroffenen müssen diese Unsicherheit zusätzlich bewältigen. Einzelne Sozialgenossenschaften versuchen diese Personen ebenfalls in den Erwerbsprozess einzubinden. Mit dem gestiegenen wirtschaftlichen Druck ist dies allerdings erschwert. Zudem entstehen neue sozialpädagogische Antworten auf diese Situationen, welche oftmals Lösungsversuche darstellen und wenig gesetzlich verankert sind.
- Eine Erweiterung der Gruppe der Benachteiligten als Zielgruppe der Sozialgenossenschaften erscheint zum heutigen Zeitpunkt und unter den derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen als nicht sinnvoll. Dies würde den Wettbewerbsdruck und die Ungleichheit zwischen den verschiedenen Genossenschaften erhöhen. Der wirtschaftliche Druck würde sie vermehrt dazu zwingen die „weniger“ Benachteiligten aufzunehmen um produktiver zu sein. Diese Erweiterung der benachteiligten Kategorien würde zu Lasten der am stärksten Benachteiligten gehen. Diese würden außen vor gelassen.
- Neue Formen der Benachteiligung zeigen sich nicht nur in bestimmten Bevölkerungsgruppen, sondern auch in Territorien, ländlichen Gebieten, Stadtteilen usw. Die Bewohner derselben werden sich vermehrt dieser Benachteiligung bewusst und finden neue Formen gesellschaftlichen und genossenschaftlichen Engagements, um dieser Entwicklung entgegenzuarbeiten. Sie solidarisieren sich, übernehmen Verantwortung und gründen unternehmerische Initiativen wie die „Cooperative di comunità“, welche es bereits in mehreren Regionen

Italiens gibt. Damit erscheinen diese neuen Formen genossenschaftlichen Zusammenschlusses als eine weitere Variante von Sozialgenossenschaften, welche dabei nicht bloß eine Gruppe von benachteiligten Personen einzubinden versucht, sondern ein bestimmtes räumliches Gebiet als Ganzes mit all seinen BewohnerInnen im Blick hat. Dafür gilt es noch den gesetzlichen Rahmen abzustecken

Bereits diese Schlussfolgerungen machen deutlich, dass Sozialgenossenschaften vermehrt unter Druck geraten ihrer gesellschaftlichen Aufgabe und vorrangig den benachteiligten Personen gerecht zu werden. Zudem wird ersichtlich, dass sich die Gesellschaft vor der Herausforderung sieht, dass die Gruppe der Benachteiligten kontinuierlich ansteigt. Diese Entwicklung wirft auch die Frage auf, in welcher Weise das Genossenschaftswesen eine Antwort sein kann und wie dies gesetzlich verankert werden könnte. Die Notwendigkeit sich darüber Gedanken zu machen, scheint auch in Südtirol groß genug zu sein.

COOPERATIVE SOCIALI A SCOPO PLURIMO

Riferimenti normativi e indicazioni pratiche

Una breve retrospettiva

La Costituzione della Repubblica Italiana riconosce e valorizza all'articolo 45 la *“funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.”*

Questo principio riconosce in maniera esplicita la cooperazione come forma di impresa con caratteristiche proprie orientate ad un fine comune, di produzione o di consumo. Tuttavia, se ci spingiamo oltre, possiamo leggere l'articolo 45 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione che prevedono rispettivamente che *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità [...]”* e il principio in base al quale *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”*

Partendo da questi principi costituzionalmente garantiti, risulta più agevole individuare le basi da cui nel corso degli anni si è sviluppato il concetto di cooperazione sociale come viene inteso attualmente. Le fasi storiche che hanno contribuito allo sviluppo della cooperazione sociale muovono da una stagione in cui i diritti civili e sociali sono stati messi al centro del dibattito. Basti pensare allo Statuto dei lavoratori del 1970 che rappresenta una svolta in materia di diritti dei lavoratori, o ancora alla legge 180 del 1978 che ha ridefinito l'assistenza psichiatrica abolendo definitivamente i manicomi.

Con il tempo si è radicata sempre di più la necessità di implementare la cura e l'assistenza verso particolari categorie di persone nell'ottica di superare le modalità in cui veniva fino ad allora prestata assistenza ai soggetti più vulnerabili da parte delle istituzioni e strutture pubbliche. La forma cooperativa è stata in grado fin da subito di cogliere questa sfida costituendo forme di supporto strutturate ed innovative.

Già nel 1987, il Ministero del Lavoro emanava una circolare⁹ in cui si esprimeva la necessità di tenere un elenco speciale presso le prefetture per monitorare le cooperative ispirate ai principi di formazione, educazione e assistenzialità. In particolare il Ministero *“prendeva atto di questo nuovo fenomeno, stabilendo altresì che le stesse prefetture dovessero inviare alle regioni di*

⁹ Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 128, 23 dicembre 1987.

competenza un elenco aggiornato annualmente delle cooperative di solidarietà sociale esistenti sul territorio regionale al fine di rilevamenti statistici."¹⁰

La vera svolta si ha però nel 1988 quando la Regione Trentino Alto Adige promulga la legge 24 rubricata *Norme in materia di cooperazione di solidarietà sociale*:¹¹ è la nascita della cooperazione sociale nel nostro territorio. La legge si presenta particolarmente innovativa fin dalla sua rubrica laddove riconosce che la "*Regione, riconoscendo nella cooperativa un'impresa idonea a svolgere attività diretta alla promozione umana, promuove, con la presente legge, lo sviluppo della cooperazione sociale e detta le norme seguenti in materia di cooperative sociali.*"¹²

Successivamente, a livello nazionale viene emanata la storica legge 381 del 1991 che definisce e distingue la cooperazione sociale nelle due tipiche sezioni a) e b). A differenza delle altre tipologie di società cooperative, le quali perseguono un interesse cosiddetto privato, e ai sensi della definizione che ne dà l'articolo 1 della Legge n. 381/1991 che le disciplina, le cooperative sociali "*hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini.*"

Le cooperative sociali quindi sono tali in quanto svolgono determinate attività di rilevanza sociale ed agiscono nell'interesse dei destinatari di tali attività, gli utenti e le persone svantaggiate, che conseguentemente diventano i principali beneficiari della cooperativa. La cooperativa sociale può essere considerata a tutti gli effetti un'impresa privata, disciplinata dalle leggi del diritto privato, ma priva di scopi di lucro e volta al perseguimento dell'interesse generale.

In base a quanto stabilito dall'articolo 1 della Legge n. 381/1991, le cooperative sociali, nel perseguimento del loro fine solidaristico, possono svolgere esclusivamente le seguenti attività:

- a) gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, *comma 1, lettera a)*;
- b) svolgimento di attività diverse (ad esempio attività agricole, industriali, commerciali, di servizi, ecc.) finalizzate all'inserimento lavorativo di "persone svantaggiate", *comma 1, lettera b)*.

Tali due tipologie di cooperative sociali, pur condividendo la stessa finalità (la promozione umana e l'integrazione dei cittadini), hanno pochi tratti in comune.

Le cooperative di tipo A offrono un servizio socio-sanitario (ad esempio attività e servizi di riabilitazione, centri diurni e residenziali di accoglienza e socializzazione, servizi domiciliari di assistenza, attività di assistenza infermieristica, ecc.) ed educativo (ad esempio corsi scolastici, corsi di formazione al lavoro, ecc.) a favore degli utenti, che possono essere anche non soci. Le cooperative sociali di questo tipo possono, a seconda del peso relativo delle loro componenti, essere ulteriormente distinte in:

- cooperative di servizi sociali, ossia cooperative di produzione e lavoro in cui il nucleo fondante dei soci è costituito da soci lavoratori qualificati professionalmente che offrono servizi al pubblico e/o per conto dell'ente pubblico;

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Legge Regionale del Trentino Alto Adige – Südtirol n. 24, 22 ottobre 1988.

¹² Ivi, articolo 1.

- cooperative di solidarietà sociale, il cui primario obiettivo non è tanto di garantire occupazione ai propri soci, professionisti del lavoro sociale, quanto di rispondere a un bisogno sociale individuato e di organizzare servizi di tipo socio-sanitario e/o educativo per utenti soci e non soci.

Molte cooperative sociali, tuttavia, sono organizzazioni in cui confluisce una pluralità di soggetti portatori di aspettative diverse: esse si pongono di conseguenza come obiettivo quello di comporre differenti tipi di interesse nel quadro delle proprie procedure decisionali democratiche.

A differenza delle cooperative sociali di tipo A, quelle di tipo B possono operare nei settori più disparati (agricolo, industriale, commerciale, dei servizi, ecc.) purché siano finalizzate a favorire l'inserimento lavorativo di "persone svantaggiate", così come definite dall'articolo quattro della legge 381/1991, realizzando così uno scopo di promozione occupazionale. Tali cooperative sono riconducibili al genere delle cooperative di produzione e lavoro. Per tale motivo questa tipologia di cooperative sociali deve essere costituita per almeno il 30% da soci-lavoratori o lavoratori dipendenti che siano "persone svantaggiate".

Quello che il legislatore ha posto al centro dell'istituzione delle cooperative sociali è comunque l'interesse generale della collettività, perseguito attraverso lo strumento disciplinato giuridicamente dalle leggi del diritto privato. Le cooperative sociali hanno una natura sociale e mutualistica, priva cioè di scopo di lucro ed estranea per definizione ad obiettivi di carattere speculativo.

Prima del 1991, in ogni caso, molte delle cooperative con evidenti spinte assistenzialistiche ed educative erano attive anche nel settore degli inserimenti lavorativi. Di fatto, quindi, svolgevano sia attività di tipo A che di tipo B. La legge 381 ha imposto a livello nazionale un'alternativa, attraverso la separazione degli ambiti di attività. Molte di quelle realtà che avevano già uno scopo plurimo sono state costrette a creare degli *spin-off* per adeguarsi alla nuova normativa. Contemporaneamente hanno iniziato a sollevarsi numerose discussioni in relazione all'opportunità per una cooperativa sociale di raggiungere il proprio scopo istituzionale portando avanti contemporaneamente funzionalità di tipo A e di tipo B.

Presupposti normativi per lo scopo plurimo

Prima di esaminare in concreto i passaggi che una cooperativa deve compiere per assumere lo scopo plurimo è fondamentale gettare lo sguardo sul panorama legislativo nazionale e capire come si è affrontata la questione dello scopo plurimo nelle altre regioni d'Italia.

In primo luogo, la già menzionata circolare del Ministero del lavoro numero 153/1996 aveva ammesso la possibilità per le cooperative sociali di essere contemporaneamente di "tipo A" e di "tipo B" a condizione di possedere i seguenti requisiti:

- (1) *Le tipologie di svantaggio e/o aree di intervento esplicitamente indicate nell'oggetto sociale devono essere tali da postulare attività coordinate per l'efficace raggiungimento delle finalità attribuite alle cooperative sociali.*
- (2) *Il collegamento funzionale tra le attività di tipo A e B deve risultare chiaramente nello statuto sociale.*

(3) *L'organizzazione amministrativa delle Cooperative sociali deve consentire la netta separazione delle gestioni relative alle attività esercitate ai fini della corretta applicazione delle agevolazioni concesse dalla vigente normativa.*

Partendo dal primo requisito va da sé che un'interpretazione troppo estensiva della disposizione renderebbe eccessivamente elastico il concetto di scopo plurimo.

Per esemplificare, si pensi ad una cooperativa sociale di tipo B che realizza inserimenti lavorativi attraverso attività di manutenzione del verde e che sviluppi lo scopo plurimo con un'attività di tipo A consistente nella gestione di una casa di riposo. In questo caso è evidente come non possa ravvisarsi nessun collegamento funzionale tra le due attività neppure legato ad un eventuale possibile transizione di lavoratori tra i due “rami d'azienda”. Diverso sarebbe se l'attività esercitata al fine del raggiungimento dello scopo di tipo A si svolgesse sempre in ambito agricolo, a favore di altri possibili beneficiari.

Non potrà neppure ravvisarsi un collegamento funzionale nemmeno sulla sola base economico finanziaria di copertura dei costi, laddove, per esempio, una cooperativa sociale intenda coprire le perdite dell'attività di tipo A con ricavi derivanti dalle attività di tipo B.

Il collegamento funzionale è da intendersi piuttosto come una connessione tra le attività di tipo A e di tipo B della cooperativa sociale al fine di *ottenere un rapporto accessorio e strutturato* migliore tra le attività per permettere alla cooperativa di raggiungere più efficacemente le finalità stabilite nella propria *mission*.

Esempi: la cooperativa Alice e la cooperativa Noncello

La cooperativa *Alice* di Tarquinia svolge, tra le molte attività, anche l'attività agricola: sullo stesso fondo agricolo lavorano sia soggetti svantaggiati ex articolo 4, l. 381/1991, nel quadro di progetti di inserimento lavorativo, sia altre persone con disabilità gravi per le quali il lavoro agricolo non ha in primo luogo una valenza occupazionale e/o di formazione professionale, bensì si presta piuttosto a obiettivi di socializzazione e di sviluppo di abilità trasversali. In questo caso, la cooperativa sfrutta le stesse risorse, il terreno agricolo, per perseguire finalità diverse, ma oggettivamente connesse nella pratica, e per offrire alla propria utenza un più ampio ventaglio di opportunità di inclusione sociale.

La cooperativa *Noncello* di Pordenone, inizialmente cooperativa di inserimento lavorativo per persone con disagio psichico, ha sviluppato invece un'area aziendale rispondente a una logica di funzionamento di tipo A per garantire anche a chi ha più difficoltà a mantenere un'occupazione stabile e a inserirsi pienamente nel mondo del lavoro di essere incluso nella vita della cooperativa, in un ambiente più protetto rispetto a quello schiettamente produttivo.

Per quanto riguarda la gestione delle cooperative sociali a scopo plurimo in Provincia Autonoma di Bolzano, l'Ufficio per lo sviluppo della cooperazione ha escluso che in una fase iniziale si provveda alla creazione di una sezione apposita nel registro, verrà invece effettuata un'iscrizione presso il registro delle cooperative sociali di tipo A e di tipo B, e ad una sottocategoria (che potrà essere quella di produzione e lavoro o di servizi).

Lo statuto

Tra le principali azioni concrete che la cooperativa deve attuare per assumere lo scopo plurimo è di fondamentale importanza la modifica statutaria.

Lo statuto modificato integra in sé il nuovo assetto aziendale e imprenditoriale che la cooperativa intende intraprendere per svolgere le attività di cooperativa A e B congiuntamente. Di fatto, la cooperativa a scopo plurimo si suddividerà in due rami aziendali che svolgono attività diverse per il raggiungimento dell'oggetto sociale.

Per quanto riguarda la denominazione, non avvengono modifiche di nessun tipo in quanto resta invariato il nome della cooperativa accompagnato dalla denominazione "cooperativa sociale" che assume rilevanza per entrambi gli scopi sociali della società.

Ciò che cambia nel rinnovato statuto è lo scopo e l'oggetto che devono prevedere esplicitamente un riferimento alle attività di cooperativa sociale a scopo plurimo. In questo senso è raccomandato l'accorpamento di "scopo" e "oggetto" in un unico articolo così da evitare la separazione in capitoli separati che possa dare origine a complessità nella redazione e interpretazione dello statuto.

Lo scopo della cooperativa a scopo plurimo dovrà in primo luogo prevedere il riferimento esplicito alla lettera a) e alla lettera b) dell'articolo 1 della legge 381/1991.

Lo scopo della cooperativa sociale a scopo plurimo e il collegamento funzionale tra le attività

Lo scopo plurimo della cooperativa dovrà essere indicato in maniera esplicita nello statuto come nell'esempio che segue:

La Cooperativa, nell'operare secondo i principi della mutualità e senza fini di speculazione privata, ha lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini, secondo le previsioni della legge n. 381/91 in materia di cooperazione sociale attraverso lo scopo plurimo e pertanto nel seguente modo.

Analogamente, si raccomanda di inserire anche il riferimento al collegamento funzionale tra le attività:

Per l'effettivo raggiungimento degli scopi perseguiti, è necessario il collegamento funzionale fra le attività di tipo B e di tipo A di cui all'articolo 1 della Legge 381/1991, nel rispetto delle condizioni organizzative previste dalla legge, anche di natura amministrativa, con la netta separazione delle gestioni relative alle attività esercitate di tipo B e di tipo A, ai fini della corretta applicazione della vigente normativa.

Per quanto riguarda l'oggetto, è necessario suddividere le attività a seconda che siano svolte nel ramo aziendale che svolge attività tipiche della cooperativa di tipo A oppure nell'ambito delle attività tipiche della cooperativa di tipo B. In definitiva lo statuto indicherà nell'oggetto sociale i seguenti due periodi:

- *Ai fini dello scopo sociale di cui alla lettera a) articolo 1 della legge 381/1991 la cooperativa intende svolgere le seguenti attività:* (seguiranno quindi le attività che la cooperativa intende svolgere nella gestione di servizi socio-sanitari ed educativi);
- *Ai fini dello scopo sociale di cui alla lettera b) articolo 1 della legge 381/1991 la cooperativa intende svolgere le seguenti attività:* (seguiranno quindi le attività che la cooperativa intende svolgere per inserire al lavoro persone svantaggiate).

Esempio

La cooperativa sociale svolge le seguenti attività con riferimento a quanto indicato dalle lettere b) ed a) dell'articolo 1 della Legge n. 381/1991:

- *con riferimento alla lettera a) della Legge 381/1991 l'attività di:*
 1. *gestione di case-abitazione in proprietà mutuale, divisa o indivisa, in usufrutto, in contratto nominale d'affitto a favore delle persone che versano in situazione di svantaggio;*
 2. *etc.*
- *con riferimento alla lettera b) della Legge 381/1991 ai fini di agevolare e supportare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate come sopra individuate, la Cooperativa, in via funzionale, si propone altresì di svolgere le seguenti attività:*
 1. *pulizie generali e speciali, civili, industriali, sanitarie e per industrie alimentari, rifacimento letti, pulizie e riordino mense;*
 2. *etc.*

Gestione amministrativa e contabile

Per quanto riguarda la gestione amministrativa delle cooperative sociali a scopo plurimo è da sottolineare l'importanza di adottare un modello gestionale che permetta la netta separazione contabile delle attività svolte di tipo A e di tipo B.

Beninteso, non si rende opportuna una sovrastruttura complessa, ma un modello organizzativo interno che sia in grado di gestire separatamente le attività, garantendo un'adeguata visione d'insieme sulla *mission* della cooperativa. Non risulta necessario intervenire sulla *governance* della società, essendo talvolta sufficiente ricorrere ad eventuali regolamentazioni private con deleghe a singoli membri del Consiglio di Amministrazione.

Occorre invece che, dal punto di vista contabile, l'attività di tipo A sia tenuta separata da quella di tipo B assicurando una gestione analoga a quella di due rami d'azienda con i rispettivi centri di costo suddivisi adeguatamente. Ai fini della redazione del bilancio, è necessario che vi siano due conti economici separati, mentre è sufficiente un unico stato patrimoniale.

La difficoltà maggiore nella gestione di una cooperativa sociale a scopo plurimo risiede spesso nella frammentazione dell'orario del personale nei due rami di attività. Dall'esperienza, risulta preferibile evitare tale frammentazione, separando i dipendenti che operano nelle attività di tipo A da quelli che operano nell'ambito degli inserimenti lavorativi. Qualora questo non sia possibile, si rende opportuno rendicontare in maniera precisa le ore svolte dal singolo dipendente in ciascuno delle due aree della cooperativa sociale.

Aspetti fiscali e previdenziali

Le cooperative sociali, in virtù della loro funzione sociale riconosciuta costituzionalmente, godono di importanti agevolazioni in ambito fiscale, anche ai fini delle imposte indirette e quelle previste per le erogazioni liberali, e previdenziale.

Per le cooperative sociali a scopo plurimo si presenta il seguente panorama di agevolazioni di carattere fiscale e previdenziale. Le agevolazioni fiscali sono di due tipi:

1. il primo aspetto riguarda specificatamente tutte e due le tipologie di cooperative sociali;

2. il secondo aspetto riguarda il singolo settore nel quale la cooperativa sociale specificatamente opera (p.es. produzione e lavoro, agricolo, industriale, di consumo, etc.). Per le cooperative sociali, infatti, è prevista la doppia iscrizione presso il registro provinciale, sia nel settore “sociale” sia nel settore in cui la cooperativa fa parte in base all’attività da essa svolta. Grazie a questa doppia iscrizione, e solo una volta che ciò sia avvenuto, la cooperativa sociale potrà godere delle specifiche agevolazioni derivanti dall’iscrizione a ciascuno di tali due settori.

In merito alle agevolazioni previdenziali previste per le cooperative sociali, l’articolo 4, comma 3 della legge 381/1991 prevede che le cooperative sociali finalizzate all’inserimento lavorativo di “persone svantaggiate”, relativamente alla retribuzione loro corrisposta, non devono versare le aliquote complessive della contribuzione per l’assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale, compresa la quota a carico del lavoratore.

Vigilanza cooperativa

La revisione cooperativa biennale prevista per le società cooperative avrà in merito alla tipologia cooperativa sociale a scopo plurimo il compito di verificare la presenza di una netta distinzione a livello amministrativo e contabile e relativamente ad alcuni aspetti anche formali, per esempio in merito ad eventuali ruoli e competenze diversificate a seconda dei campi di azione dei due scopi statutari. Non è prevista una modulistica specifica, è bensì sufficiente utilizzare quella applicabile alle cooperative sociali in generale, mentre sarà cura del revisore certificare il rispetto della normativa che disciplina la tipologia cooperativa sociale a scopo plurimo.

Ad oggi il revisore ha unicamente il compito di prendere atto di una *mission* a scopo plurimo, senza entrare nel merito di percentuali di attività da assegnare o riconoscere a favore di uno scopo di tipo A o uno scopo di tipo B.

F.A.Q.

Quali caratteristiche deve avere la mia cooperativa sociale per potere adottare lo scopo plurimo?

La normativa vigente non pone condizioni particolari. Pertanto, in teoria, qualsiasi cooperativa sociale potrebbe adottare lo scopo plurimo, rispettando la normativa illustrata nel capitolo precedente.

Ogni decisione in tal senso compete all’assemblea, anche perché vi è collegata una modifica statutaria che deve essere votata in sede straordinaria.

Ma prima di proporre ai soci l’adozione dello scopo plurimo, il consiglio di amministrazione deve effettuare alcune analisi sulla situazione attuale della cooperativa, per verificare che essa possa fare fronte all’impatto derivante dall’eventuale avvio di una nuova attività. Il consiglio di amministrazione dovrà dimostrare all’assemblea che le attuali funzioni e procedure aziendali della cooperativa sociale sono in grado di sostenere il nuovo business.

In altre parole, gli amministratori dovranno assicurare i soci – pianificazione, progetti e cifre alla mano – che dallo svolgimento contestuale di attività già consolidate, p. es. di tipo B e dall’avvio di nuove attività di tipo A, deriveranno effetti positivi per tutta l’impresa.

A solo titolo esemplificativo e non esaustivo le analisi propedeutiche dovranno riguardare le seguenti problematiche:

- la cooperativa ha una dimensione adeguata, in termini di compagine sociale e di collaboratori, per potere gestire anche le nuove attività?
- la cooperativa ha una situazione patrimoniale/finanziaria consolidata e una redditività costante che permettano di sostenere eventuali investimenti iniziali o costi d’avvio, connessi alle nuove attività, senza che il risultato economico di bilancio si trasformi in perdita?
- la cooperativa ha una struttura direzionale con funzioni aziendali efficienti, in particolare nella pianificazione economico-finanziaria e nel controllo di gestione?
- la cooperativa dispone di personale preparato, in grado di dedicarsi anche alle nuove attività connesse allo scopo plurimo? Gli eventuali costi per l’assunzione e/o la formazione di collaboratori da dedicare al nuovo business saranno ripagati da maggiori introiti?

Conclusione: Una cooperativa sociale che possa rispondere in modo positivo ai quesiti qui sopra riportati, anche nell’ottica della crescita dimensionale derivante dalle nuove attività, potrà avviare con maggiore tranquillità il processo di analisi sulle opportunità e sugli effetti dell’eventuale adozione dello scopo plurimo.

A quali condizioni la mia cooperativa sociale può adottare lo scopo plurimo?

Molte cooperative sociali di un tipo hanno già realizzato con successo forme anche molto diverse di collaborazione con coop sociali dell’altro tipo, fermandosi peraltro a un rapporto paritetico fra partner, p. es. del tipo cliente-fornitore, ma senza gestire direttamente al proprio interno entrambe le tipologie di attività.

La normativa, illustrata nel precedente capitolo, non impone particolari condizioni per adottare lo scopo plurimo, che rimane quindi il risultato di una decisione interna della cooperativa sociale che consiste, sostanzialmente, nel portare all’interno di un’unica cooperativa sociale sia le attività tipiche delle coop di tipo A che quelle di tipo B, sulla base di una libera, ma ben motivata scelta dei soci. Eventuali collaborazioni con cooperative sociali “complementari” alla propria potrebbero assumere in seguito un’importanza del tutto secondaria oppure diventare del tutto inutili.

Se una cooperativa sociale non è stata costituita, fin dall’inizio, con lo scopo plurimo, ogni successiva decisione in tal senso deve tenere conto che l’attività tradizionale, svolta finora, sarà più consolidata e certamente prevalente, rispetto a quella dell’altro tipo, introdotta *ex novo* sulla base di considerazioni che saranno esemplificate qui di seguito. E questa nuova attività dovrà “sposarsi” in modo efficace con quella preesistente, rafforzandola e facilitando in modo tangibile il conseguimento dello scopo sociale che per una cooperativa a scopo plurimo è certamente più complesso che per una coop sociale “semplice”.

Un beneficio concreto che la cooperativa sociale potrebbe trarre dalla “internalizzazione” di attività dell’altro tipo, consiste nel fatto che le diverse aree di servizi avranno una unitarietà di

indirizzo e di direzione che le assoggetterà a principi aziendali comuni, per quanto riguarda, p. es., il controllo di gestione, la pianificazione e la rendicontazione ai soci.

La cooperativa non dipenderà più dal *partner* contrattuale per la fornitura a pagamento dei servizi dell'altro tipo, ma potrà gestire al proprio interno, secondo criteri unitari, entrambe le aree, risultando molto più flessibile di fronte a cambiamenti del mercato, a variazioni della domanda, a modifiche nel comportamento degli utenti ecc.

La principale domanda che il consiglio di amministrazione si deve porre, consiste proprio nella verifica se all'interno della cooperativa sociale, intenzionata ad adottare lo scopo plurimo, sussistano le capacità manageriali per gestire correttamente due aree di *business*, che pur essendo funzionalmente collegate ed entrambe orientate al risultato dell'impresa, denotano certamente caratteristiche e problematiche diverse e richiederanno ai vertici aziendali capacità decisionali diverse.

Se così fosse, gli amministratori potranno proporre ai soci, adducendo le motivazioni strategiche che saranno esemplificate più avanti, l'adozione di un secondo scopo sociale.

Quali motivi possono indurre una coop sociale di un tipo a svolgere attività dell'altro tipo?

Fondamenti per la pianificazione e l'implementazione di attività inedite rispetto alla tipologia consolidata possono essere, a titolo di esempio:

- la necessità di creare occupazione per gli utenti dei servizi della cooperativa, di completare cioè l'avviamento al lavoro, di dare stabilità al percorso di formazione professionale, come può avvenire nel caso di giovani con bisogni speciali, di persone con disabilità, di persone con disagi psichici. Una cooperativa sociale che si è consolidata in attività di tipo A può, in questa ipotesi, trovarsi nella situazione di dover ampliare il proprio campo di intervento, combinando attività di carattere terapeutico, formativo e/o volte prevalentemente all'inclusione sociale con progetti di inserimento lavorativo, svolgendo quindi anche la funzione tipica delle cooperative sociali di tipo B e ponendo le basi perché i percorsi di autonomia degli utenti promossi dalla cooperativa possano essere ulteriormente sviluppati pur all'interno della stessa cornice organizzativa;
- la necessità, speculare rispetto alla prima ipotesi, di fornire dei servizi di carattere socio-culturale o socio-assistenziale, ovvero di fornire sostegno e opportunità di inclusione agli utenti non solo all'interno del perimetro della sfera professionale e lavorativa, bensì anche nel quadro del tempo non lavorativo. In questo caso, una cooperativa di tipo B potrebbe incaricarsi di progettare iniziative volte a una piena partecipazione alla vita sociale e culturale a beneficio dei propri lavoratori offrendo servizi di diversa natura (di carattere ricreativo, formativo, assistenziale, etc.) finalizzate nel complesso al miglioramento della qualità della loro vita – iniziative, del resto, non necessariamente rivolte in modo esclusivo ai soli dipendenti della cooperativa. Non è infrequente, ad esempio, che cooperative di inserimento lavorativo vadano incontro ai bisogni abitativi dei propri lavoratori svantaggiati, specie se non pienamente autonomi nel procurarsi e nel gestire un'abitazione; oppure che tali cooperative giungano a fornire servizi di trasporto a persone con disabilità impiegate in azienda o altri servizi di orientamento e sostegno alle famiglie di queste ultime.

In entrambe le ipotesi sopra menzionate, è opportuno valutare in che misura le risorse già a disposizione della cooperativa possono essere utilizzate per finalità di diverso genere. Un esempio può essere fornito dai progetti di agricoltura sociale, in cui risorse identiche o analoghe (un fondo agricolo, un orto, lavorazioni come la trasformazione delle materie prime, attività connesse con la produzione agricola come nel caso dell'agriturismo, etc.) possono prestarsi non solo a scopi produttivi e a progetti il cui baricentro è costituito dalle potenzialità inclusive del lavoro, ma anche ad attività di natura didattica o a interventi dai chiari intenti terapeutici. Le condizioni di fattibilità per l'apertura del nuovo ramo aziendale, in altre parole, possono parzialmente essere già soddisfatte da alcune delle risorse a disposizione della cooperativa, riducendo l'entità degli investimenti da affrontare.

Come scegliere le nuove attività da affiancare a quelle già svolte dalla cooperativa sociale?

Per la gestione unitaria, all'interno della medesima cooperativa sociale, di attività di tipo "A" e di tipo "B", la normativa pone soltanto alcune condizioni che potremmo definire generiche, ma che proprio per la mancanza di indicazioni precise o vincolanti, lasciano ampio margine discrezionale alle scelte dell'impresa.

Per esercitare congiuntamente le attività, di cui al punto "A" e "B" dell'articolo 1 della legge 381/91, la cooperativa sociale deve definire a livello statutario un oggetto sociale con le tipologie di svantaggio e/o le aree di intervento scelte per la propria attività congiunta.

Fatta questa scelta, l'assemblea dei soci, sempre a livello statutario, dovrà scegliere e definire attività che siano in linea con questo scopo sociale e che, grazie al coordinamento manageriale della cooperativa, realizzino un "collegamento funzionale", cioè siano in grado di integrarsi reciprocamente, in modo efficace, per prestare servizi adeguati, del tipo A e del tipo B, nelle aree di intervento e a favore delle tipologie di svantaggio scelte come oggetto sociale.

Va ricordato che – come esposto nel precedente capitolo – oltre a quanto sancito nello statuto sociale, l'organizzazione amministrativa della cooperativa dovrà in seguito consentire la netta separazione delle gestioni, relative alle attività esercitate, ai fini della corretta applicazione delle agevolazioni vigenti.

Senza entrare nel merito delle innumerevoli possibilità di combinare attività di tipo A e di tipo B a favore dei beneficiari della funzione sociale dell'impresa cooperativa, si ritiene opportuno elencare alcuni criteri che il consiglio di amministrazione potrà seguire nella scelta delle nuove attività, p. es. del tipo B, da affiancare a quelle già consolidate, di tipo A, che la cooperativa svolge da tempo.

Fermo restando che l'assemblea avrà definito le categorie di svantaggio e le aree di intervento per l'attività congiunta, sarà compito degli amministratori scegliere quali attività dell'altro tipo introdurre nella coop sociale divenuta a scopo plurimo.

In questa scelta il consiglio di amministrazione dovrà valutare con attenzione possibili economie di scala e sinergie da conseguire con lo svolgimento di entrambe le attività: le prime sono realizzate grazie ad un migliore sfruttamento delle risorse aziendali disponibili che, a parità di costi complessivi, possono contribuire in parte anche alla produzione dei nuovi servizi,

le seconde, invece, si ottengono quando le due attività, nel loro collegamento funzionale, realizzano un maggiore output, p. es. in termini di fatturato, rispetto alla gestione di due attività singole.

Ma non ci sono solo elementi aziendalistici che possono indirizzare la scelte degli amministratori. Anche la visibilità della cooperativa sociale presso il pubblico, siano essi utenti o persone indistinte, potrebbe trarre beneficio dal fatto che il marchio viene associato a una più ampia gamma di servizi sociali prestati nei due ambiti della Legge n. 381/1991.

Infine, la presenza sul mercato di una cooperativa sociale a scopo plurimo che abbia “azzecato” la scelta delle attività nei due comparti, collegate fra loro in modo funzionale, registrerà nel medio periodo anche un maggiore peso sul mercato, potendo “aggredire” nuovi utenti e clienti su due fronti diversi, anziché con un’arma sola.

Ovviamente le analisi e in seguito le scelte degli amministratori, se da un lato saranno orientate ad attività con effetti positivi per la posizione della cooperativa sul mercato e per il suo risultato economico, dall’altro non potranno tralasciare di tenere presente l’impatto di queste scelte sulla compagine sociale, con particolare riguardo all’organizzazione aziendale e alla gestione del personale, come esposto in dettaglio nel capitolo precedente.

VECCHI SVANTAGGI – NUOVE SFIDE

Non di solo inserimento lavorativo vivranno le cooperative

Nel corso del presente lavoro, si è più volte affermato e dimostrato che le cooperative sociali devono adeguarsi al mondo che sta cambiando, per cogliere le opportunità del terzo millennio che si vanno presentando.

In particolare, esse sono chiamate a reagire all'insorgere di nuovi bisogni, a sviluppare forme di collaborazione innovative, ma anche a inventarsi nuove prestazioni a favore di soci e utenti svantaggiati della prima ora.

Infatti, all'osservatore attento non sfugge che sul mercato si stanno presentando opportunità del tutto nuove, dovute all'avanzare di una crescente domanda verso "servizi 2.0", che rappresentano una sfida per le cooperative sociali, tuttora alle prese principalmente con il loro ruolo tradizionale e collaudato dell'inserimento lavorativo. Termine, questo, che con l'andare del tempo è stato totalmente stravolto, se si osserva *ex post* l'evoluzione del rapporto fra cooperative sociali e mercato del lavoro, dall'entrata in vigore della Legge 381/91 a oggi.

La funzione originaria delle cooperative sociali era stata pensata come preparazione professionale di persone svantaggiate, in vista del loro inserimento nel mercato del lavoro ordinario, da realizzarsi mediante una regolare assunzione nel mondo delle imprese.

Formazione, addestramento, *stages*, riabilitazione, assistenza, con questi termini si definivano le molteplici prestazioni "socio-lavorative", offerte dalle cooperative a soggetti svantaggiati durante un periodo temporale, limitato e definito, necessario per completare il loro addestramento professionale. Infatti, il loro ruolo era innanzitutto la realizzazione di un processo personalizzato, con cui preparare una persona svantaggiata all'inserimento in imprese operanti sul mercato non protetto.

Invece, negli ultimi tempi, il mercato del lavoro ha registrato crescenti tensioni, con vere e proprie impennate della disoccupazione che ha assunto livelli preoccupanti dappertutto, ma che grava con particolare accanimento sulle classi giovanili e nell'Italia meridionale.

È in un certo senso comprensibile, almeno da un punto di vista prettamente imprenditoriale, la reazione delle aziende di fronte alle proposte d'inserimento di lavoratori svantaggiati. Dove non si assumono – anzi, si licenziano – lavoratori "normodotati", difficilmente trovano posto lavoratori svantaggiati, anche se freschi di addestramento in cooperative sociali affidabili ed esperte.

L'impatto delle crescenti difficoltà d'inserimento sul modo delle cooperative sociali di fare impresa è riconoscibile solo nel lungo termine e risulta più chiaro ancora, in quelle realtà che nel recente passato hanno superato i primi venti anni di attività e hanno ripercorso e celebrato la loro storia aziendale con pubblicazioni retrospettive.

Senza entrare nei dettagli, si può definire questa reazione come un'evoluzione, difficile ma convinta, verso una forma d'impresa sociale che non può più limitarsi a fungere da laboratorio, in cui preparare individualmente soci e utenti svantaggiati a un impegno lavorativo nel mercato ordinario. La cooperativa sociale, invece, deve diventare essa stessa un *competitor* su questo

mercato, mettendosi in gioco al pari delle imprese ordinarie, adottando le specifiche caratteristiche imposte dal mercato e inventandosi una propria gamma di prodotti e servizi, compatibile con le finalità sociali e le risorse della cooperativa.

Gamma di prodotti, politica dei prezzi, standard qualitativi, affidabilità dei processi produttivi, finanza aziendale, controllo di gestione, questi e altri termini manageriali entrano nell'uso quotidiano dei operatori sociali, affiancandosi, ma mai sovrapponendosi, all'abituale linguaggio di servizio, espressione di un invariato *focus* sulla posizione individuale del collaboratore svantaggiato.

Va ricordato che il mercato, in particolare quello di emanazione pubblica, ha assecondato per quanto possibile le cooperative sociali in questo loro processo di trasformazione verso imprese che operano e concorrono sul mercato "normale" con il loro particolare, duplice impianto aziendale, fatto di processi produttivi ordinari e funzioni sociali individuali.

Da più parti si è propagato il termine e si è avviata la prassi degli appalti pubblici socialmente responsabili. In prima linea troviamo l'UE, la cui Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità aveva pubblicato già nel 2010 una "Guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici", in cui illustrava i vantaggi e raccomandava l'adozione di appalti socialmente responsabili. La successiva evoluzione della normativa europea in materia di appalti, con riguardo alle cooperative sociali, è cosa recente e nota.

Esulerebbe dalle finalità e dalla portata del presente lavoro analizzare le misure adottate o valutare gli effetti conseguiti dalle varie disposizioni, con cui enti locali ai diversi livelli territoriali, ma anche le Camere di Commercio e l'AVCP, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, ora divenuta Autorità Nazionale Anticorruzione, hanno inteso agevolare gli acquisti di beni e servizi forniti da cooperative sociali.

Degno di essere ricordato, poiché considerato a suo tempo una vera conquista, rimane invece l'articolo 36 della Legge finanziaria 2012 della Provincia Autonoma di Bolzano, che ha imposto esplicitamente all'amministrazione provinciale e alle sue società controllate di destinare alle cooperative sociali una quota pari ad almeno il due per cento del valore delle forniture annuali di beni e di servizi. Lo stesso articolo dispone che Provincia ed enti locali, nell'ambito delle politiche attive del lavoro a favore di persone e di lavoratori svantaggiati, individuino specifiche clausole sociali negli affidamenti di lavori, forniture e servizi di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

A ulteriore sostegno della realizzazione pratica di questa disposizione, la Giunta Provinciale, con la delibera n. 1227 del 15 novembre 2016, ha emanato nuove "Linee guida per l'affidamento della fornitura di beni e servizi alle cooperative sociali di inserimento lavorativo e clausole sociali", dichiarandole esplicitamente vincolanti ai sensi dell'articolo 40 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16 sugli appalti pubblici.

Al termine di questa breve retrospettiva dedicata alla difficile trasformazione delle cooperative sociali da centri di preparazione professionale in vere e proprie imprese che operano sul mercato, avvalendosi in via sempre più continuativa di personale svantaggiato, rimane da evidenziare una conseguenza diretta, peraltro ovvia, di questo sviluppo.

Il dipendente svantaggiato acquisisce presso la cooperativa un'anzianità aziendale considerevole e, dopo l'ultimo giorno di lavoro, spesso si trasforma in pensionato INPS – ma rimane svantaggiato.

Esce a testa alta dal mondo del lavoro, non ha dovuto vivere di sussidi, ha accumulato un trattamento di fine rapporto, ha maturato un diritto alla pensione, forse anche a quella complementare – ma rimane svantaggiato.

Ecco spiegato il titolo di questo capitolo, ecco una delle nuove sfide che attendono le cooperative sociali nel terzo millennio, ecco un esempio di servizi 2.0 che, a differenza di quelli richiesti dal mercato, sono pensati a favore dei soggetti svantaggiati stessi.

L'identikit del pensionato svantaggiato è facile da comporre: la cessazione del ritmo di vita abituale, scandito per anni da orari regolari e da contatti assistiti o informali sul luogo di lavoro, non può non avere un impatto rilevante sulla sua quotidianità, il rientro a tempo pieno nella famiglia di origine si scontra con l'assenza di genitori o comunque con la presenza di familiari, anziani a loro volta, e pertanto l'assunzione in prima persona della gestione del proprio tempo può rappresentare una sfida anche rilevante.

Ebbene, senza azzardare proposte o suggerimenti a questo proposito, si può tranquillamente affermare che la categoria degli ex-lavoratori, *rectius* dei pensionati svantaggiati, rappresenta un nuovo *target* per le cooperative sociali, le quali, terminato il compito dell'inserimento o dell'accompagnamento lavorativo, si dovrebbero riproporre agli stessi soggetti svantaggiati, in una veste innovativa, con servizi su misura per la classe di età e la categoria di svantaggio in questione.

A questo proposito torna certamente utile la recente liberalizzazione dello scopo plurimo. La modifica al regolamento attuativo della legge regionale sulle cooperative sociali, introdotta dalla Giunta Regionale del Trentino Alto Adige con delibera 175 del 10 ottobre 2016, permette ora all'ex datore di lavoro, cioè alla cooperativa sociale di "tipo B", di mantenere attivo ed efficace il rapporto sociale con gli ex-dipendenti svantaggiati attraverso servizi prestati da una divisione separata, di "tipo A", della stessa cooperativa.

Ma, per quanto grande, il numero degli ex-dipendenti di una cooperativa sociale sarà sempre troppo esiguo per giustificare una struttura aziendale a loro dedicata, eppure da qui può nascere la sfida di proporsi al mercato con un mix innovativo di servizi per la terza età dei lavoratori svantaggiati.

Infatti, leggendo quanto riportato nella ricerca OASI 2016, pubblicata dall'Università Bocconi, il "mercato" degli anziani non autosufficienti è stimato in 2,7 milioni di persone, che con una speranza di vita di 82,2 anni hanno esigenze socio-sanitarie – turismo medico compreso – che per le cooperative sociali non rappresentano, di fatto, nulla di nuovo.

E l'andamento demografico stimato per i prossimi decenni non farà certo mancare nuove categorie di "clienti". A buon intenditor poche parole...

Le cooperative sociali, nella loro breve storia, hanno già dimostrato più volte di essere in grado di percepire tempestivamente nuovi bisogni emergenti e di sapersi porre sul mercato con prestazioni innovative per rispondere a nuove forme di domanda. Certamente questo avverrà anche nei confronti degli ex-lavoratori svantaggiati che il nuovo modello di cooperativa sociale a scopo plurimo farà rientrare nel proprio *target*, creando nuovi servizi imprenditoriali a misura di utente-cliente.

Vecchi svantaggi – nuove sfide!

Il “DOPO DI NOI” come sfida per le cooperative sociali?

Premessa

Il termine DOPODINOI sta assumendo un significato sempre più preciso, da quando il legislatore se ne è appropriato per definire l'insieme di misure assistenziali in favore delle persone con disabilità grave, nel periodo successivo alla scomparsa dei genitori.

Queste misure, definite con la legge del 22 giugno 2016 n. 112, che ha preso ormai il nome di “Legge sul DOPODINOI”, sono state completate in seguito da un decreto interministeriale di attuazione, emanato il 23 novembre 2016 che ha definito, fra l'altro, i criteri per l'accesso alle prestazioni del Fondo, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per finanziare l'assistenza alle persone con disabilità grave, prive del sostegno familiare.

L'iter parlamentare di questa legge, durato più di tre anni, è iniziato il 9 aprile 2013 alla Camera con la proposta numero C698, presentata dall'Onorevole Gero Grassi (PD) in veste di primo firmatario. Prima di essere sottoposto all'esame della XII Commissione Affari sociali, il testo ha dovuto essere unificato con ben altri cinque disegni di legge, presentati sullo stesso argomento dai più diversi schieramenti parlamentari. Se questo fatto, da un lato, dimostra chiaramente l'interesse del legislatore per un argomento di estrema attualità, dall'altro ha comportato un certo ritardo iniziale nell'esame in commissione, avviato, in sede referente, soltanto l'11 giugno 2014 e durato fino a gennaio 2016.

In seguito, il testo definitivo, approvato dalla Camera il 4 febbraio 2016, è stato modificato nel corso del dibattito al Senato, ed è ritornato all'esame della Camera dove, dopo un breve passaggio in Commissione, è stato approvato definitivamente nella versione oggetto dell'analisi, condotta qui di seguito.

Dagli atti parlamentari si rileva che il primo firmatario, nella sua relazione accompagnatoria, fornisce ai suoi onorevoli colleghi alcune indicazioni numeriche sulla platea dei potenziali aventi diritto alle prestazioni della legge, attingendo dati dalla rilevazione dell'ISTAT, peraltro assai datata, pubblicata con il titolo “Condizione di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005”.

Le persone che manifestano “un'apprezzabile difficoltà nello svolgimento delle funzioni essenziali della vita quotidiana sono stimate in 6.606.000 persone, pari al 12 per cento della popolazione, dato, questo, in linea con quello rilevato nei principali Paesi industrializzati.”

Va precisato che questa rilevazione non tiene conto delle persone che, soffrendo di una qualche forma di disabilità non fisica ma mentale, sono in grado di svolgere tali attività essenziali, ma, innanzitutto, mancano i dati riferibili ai bambini fino ai cinque anni.

La relazione prosegue stimando che “il fenomeno della disabilità interessa in complesso all'incirca il quindici per cento delle famiglie italiane; per il disabile il sostegno familiare rappresenta da sempre la più efficace e completa delle soluzioni ai bisogni assistenziali e ai problemi dell'integrazione sociale: ben il 68,2 per cento degli aiuti ricevuti dai disabili proviene infatti da parenti più o meno stretti...”.

La ben più recente analisi dell'ISTAT “Inclusione sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi”, pubblicata a luglio 2015 con dati riferiti al 2013, fornisce

indicazioni quantitative aggiornate, non del tutto comparabili con quelle citate nella proposta di legge sul DOPODINOI ma che confermano sostanzialmente la relazione parlamentare sulla dimensione del fenomeno.

Infatti, nel 2013 circa 13 milioni di persone con più di quindici anni risultano avere limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi. Complessivamente si tratta del 25,5% della popolazione residente di pari età e di queste circa un quarto evidenzia il massimo grado di difficoltà in almeno una funzione motoria, sensoriale o nelle attività essenziali della vita quotidiana. Il numero di tali persone nella popolazione residente in Italia è stimato in circa tre milioni con prevalenza delle donne (54,7%) e delle persone anziane (61,1%).

Circa cinque milioni di persone tra i quindici e i sessantaquattro anni con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi non sono iscritte a corsi di alcun tipo (scolastici, universitari o di formazione professionale). Infatti, le condizioni di salute hanno un forte impatto sulla partecipazione al mondo lavorativo. Nel 2013 risulta occupato il 44,0% delle persone di 15-64 anni con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi, contro il 55,1% del totale della popolazione. Tra le persone con limitazioni funzionali più gravi è occupato solamente il 19,7%.

Dopo questa premessa pare opportuno compiere un sommario esame della portata e degli strumenti, previsti dalla legge n. 112/2016, per delineare in seguito un possibile ruolo delle cooperative sociali nel DOPODINOI.

I soggetti beneficiari

Ai fini che qui interessano, è innanzitutto importante conoscere il *target* delle persone beneficiarie delle prestazioni che nell'intento del legislatore dovrebbero permettere a soggetti gravemente svantaggiati, privi del sostegno familiare, di conseguire la piena inclusione sociale e di salvaguardare la propria autonomia.

Come affermato nel fondamentale primo articolo dal titolo "Finalità", la legge si rivolge a persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare, in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare.

Lo stato di disabilità grave, che garantisce l'accesso alle prestazioni del DOPODINOI, è quello definito da oltre venticinque anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 che all'articolo 3 ha definito come "persona handicappata" ... colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

Nel terzo comma del citato articolo 3 di questa legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, si legge testualmente "Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità ... le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici"

Questa priorità nell'accesso a prestazioni assistenziali, dovuta alla gravità della situazione individuale, diventa un diritto personale esclusivo nel contesto del DOPODINOI.

Infatti, le misure introdotte dalla legge n. 112/2016 sono riservate a soggetti gravemente svantaggiati che, in quanto tali, sono titolari di un "progetto individuale".

Va ricordato, a questo proposito, che il progetto individuale, previsto dall'articolo 14 della legge n. 328/2000, viene predisposto per realizzare la piena integrazione delle persone disabili nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro. Inoltre, il progetto individuale comprende la valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del servizio sanitario pubblico, i servizi alla persona, cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Infine, nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.

Ebbene, in questo progetto individuale devono essere integrate, ora, anche le prestazioni del DOPODINOI, nel rispetto della volontà delle persone disabili, ove possibile, e dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi.

L'ambito soggettivo di applicazione della legge è quindi ben definito. I beneficiari sono soggetti che rispettano entrambi i seguenti requisiti:

1. portatori di handicap grave ai sensi della legge n. 104/1992, esclusi i casi, in cui tale *status* derivi da una patologia determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità;
2. mancanza dei genitori o impossibilità degli stessi di sostenere le responsabilità dell'assistenza alla persona gravemente svantaggiata nonché – previsione inserita nel corso del dibattito al Senato – “in vista del venir meno del sostegno familiare”. Quindi, pare lecito concludere che le misure previste dalla legge, in particolare gli atti dispositivi su iniziativa dei genitori, possano essere avviati anche con congruo anticipo rispetto al DOPODINOI, cioè al venire meno della assistenza genitoriale.

A conclusione di questa breve analisi della categoria di beneficiari, si può azzardare un primo giudizio, peraltro del tutto generico, mancando ancora, comprensibilmente, esperienze concrete. Innanzitutto sono rilevanti, non solo ai fini teorici, ma anche come direttiva per la applicazione pratica della legge, i richiami alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. E il richiamo agli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha la stessa funzione, sebbene si debba precisare che l'articolo 24 si occupa dei diritti dei bambini, ovviamente anche di quelli con disabilità. Si è già avuto occasione di sottolineare, in altra parte di questo studio, che la Convenzione ONU sancisce diritti soggettivi universali e pertanto il richiamo, presente nell'articolo 1 della legge n. 112/2016, corrisponde ad una dichiarazione del legislatore che la normativa in questione non potrà connotarsi, nella sua attuazione, come semplice misura assistenziale, ma che tutte le azioni realizzate con riferimento al DOPODINOI, dovranno necessariamente essere orientate al miglioramento della qualità di vita della persona anche in termini di partecipazione ed inclusione sociale, nonché di *empowerment* della stessa.

Il benessere del soggetto svantaggiato contiene il diritto alla piena inclusione sociale e all'autonomia e alla possibilità di scegliere – supportato da genitori, familiari o persone di fiducia – con chi vivere, dove vivere e come vivere.

Le prestazioni assistenziali da garantire ai soggetti beneficiari

Meno agevole risulta un primo giudizio sulle prestazioni che *ex lege* dovranno essere garantite ai beneficiari, come sopra definiti.

La legge in esame assegna esplicitamente alle Regioni – e alle province autonome di Trento e di Bolzano – l’obbligo di assicurare l’assistenza sanitaria e sociale ai beneficiari del DOPODINOI, anche mediante la collaborazione con i comuni e comunque nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente e dei vincoli di finanza pubblica.

Ma proseguendo l’analisi dell’articolo 2, dalla roboante rubrica “Definizione delle prestazioni assistenziali da garantire in tutto il territorio nazionale” si scopre che non c’è alcun cenno preciso a prestazioni specifiche, nemmeno a titolo timidamente esemplificativo.

Le regioni e le province autonome devono garantire sul loro territorio i “macrolivelli” di assistenza ospedaliera, di assistenza territoriale e di prevenzione, ma per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire nell’ambito del DOPODINOI, la legge fa riferimento all’articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sul cd. federalismo fiscale regionale, che in quel momento era in attesa, da anni, dei relativi decreti di attuazione. Infatti, i livelli essenziali di assistenza LEA saranno definiti solo a gennaio 2017. Il legislatore, consapevole di trovarsi “nelle more” di questa definizione, rinvia la fondamentale definizione delle prestazioni al decreto attuativo per il DOPODINOI, che è stato emanato il 23 novembre 2016, una volta tanto entro i termini. E questo decreto ribadisce senza mezzi termini che mancano tuttora le definizioni dei livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale da garantire alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, ma dovendo comunque legiferare, indica una serie di prestazioni e le inserisce come parte integrante del progetto personalizzato che – ribadisce il decreto – va definito “... assicurando la più ampia partecipazione possibile della persona con disabilità grave, tenendo conto dei suoi desideri, aspettative e preferenze, prevedendo altresì il suo pieno coinvolgimento nel successivo monitoraggio...”. Laddove la persona disabile non fosse in condizioni di esprimere pienamente la propria volontà, intervengono a sostegno della stessa i genitori o chi ne tutela gli interessi.

Le prestazioni contenute nell’articolo 3 del decreto attuativo, rappresentano il principale ambito, in cui potranno assumere un ruolo attivo e propositivo anche le cooperative sociali, se vorranno e sapranno raccogliere la sfida che il DOPODINOI può rappresentare per confermare la loro flessibilità e la capacità di adattamento a mutati scenari sociali ma anche normativi.

Le legge, come pure il decreto, lascia quindi alquanto insoddisfatto chi avrebbe voluto un elenco completo delle prestazioni da garantire ai disabili nell’ambito del DOPODINOI, anche alla luce del fatto che queste prestazioni saranno poi finanziate con le disponibilità del “Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”. Una definizione univoca e un’elencazione tassativa potrebbero evitare, *pro futuro*, dubbi sulla finanziabilità o meno, ma toglierebbero molto alla libera iniziativa dei soggetti – cooperative sociali *in primis* – che interverranno nel DOPODINOI.

Il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare

Quando si parla di fondi pubblici, stanziati per una determinata iniziativa, l'interesse prevalente del lettore è rivolto, ovviamente, all'ammontare della dotazione patrimoniale, che nel caso che qui interessa, è riportata solo per completezza, senza alcun commento sull'adeguatezza, rispetto alle esigenze esistenti e latenti.

La dotazione del Fondo è determinata in 90 milioni di Euro per l'anno 2016, in 38,3 milioni di Euro per l'anno 2017 e in 56,1 milioni di Euro annui a decorrere dal 2018. Secondo i criteri previsti dal decreto attuativo della legge n. 112/2016, l'assegnazione *pro quota* alle singole regioni avviene in proporzione alla popolazione regionale nella fascia di età compresa fra i 18 e i 64 anni, secondo i dati ISTAT.

In base alle nuove norme di coordinamento della finanza regionale, emanate a seguito dell'Accordo di Milano, le province autonome di Bolzano e di Trento non rientrano fra i beneficiari di una quota del fondo.

Ciononostante, le finalità del fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave, prive del sostegno familiare, rivestono un interesse non certo secondario, anche sul territorio regionale, poiché possono fungere da orientamento per attività e progetti, avviati su iniziativa dei genitori o familiari, diretti interessati, oppure del movimento cooperativo o associativo, rinunciando, *una tantum*, per non dire a titolo sperimentale, al supporto dell'onnipresente ente pubblico.

Va tenuto presente che il fondo è destinato, innanzitutto, ad attivare e potenziare programmi d'intervento che favoriscano percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare e che tengano conto anche delle migliori opportunità offerte dalla domotica e da nuove tecnologie, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità grave.

Inoltre, le risorse del fondo possono essere destinate a interventi innovativi di residenzialità per le persone con disabilità grave, per creare soluzioni abitative di tipo familiare e di *co-housing*, ponendo a carico del fondo gli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari per il funzionamento degli alloggi.

Completano la gamma delle prestazioni del fondo i contributi per programmi di sensibilizzazione, destinati ad accrescere la consapevolezza, l'abilitazione e lo sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile di persone con disabilità grave.

Se nel testo della legge n. 112/2016 le previsioni a proposito delle finalità del fondo e delle possibili destinazioni delle sue risorse, apparivano, a una prima lettura, ancora alquanto generiche, il decreto ministeriale di attuazione fornisce indicazioni ben più concrete e precise.

A solo titolo esemplificativo, si riportano qui di seguito le caratteristiche che il decreto prescrive in modo dettagliato per le "soluzioni alloggiative" destinate a persone con disabilità grave, prive del sostegno familiare.

Devono innanzitutto prevalere le caratteristiche di abitazioni, inclusa quella di origine, o di gruppi-appartamento o soluzioni di *co-housing* che riproducano le condizioni abitative o relazionali della casa familiare. Deve trattarsi inoltre di soluzioni che offrano ospitalità a non più di cinque persone, laddove deroghe a questo numero massimo possono essere motivate per

particolari bisogni assistenziali delle persone inserite nella struttura. Deve trattarsi, infine, di spazi accessibili, organizzati come spazi domestici, che possano essere vissuti come la propria casa, ivi compresi oggetti e arredamento propri e con spazi che siano adeguati alla quotidianità e al tempo libero, ma anche alla riservatezza, con stanze da letto preferibilmente singole. È previsto l'obbligo di fare ampio ricorso a nuove tecnologie per migliorare l'autonomia delle persone con disabilità grave, quali la domotica, la connettività sociale e le tecnologie dell'*ambient assisted living*.

Anche l'ubicazione delle "soluzioni alloggiative" rileva ai fini dell'eventuale intervento del fondo. È richiesta, infatti, l'ubicazione in zone residenziali ovvero anche rurali, ma esclusivamente all'interno di progetti di agricoltura sociale e comunque in contesti territoriali non isolati, che siano aperti alla comunità di riferimento, al fine di permettere la continuità affettiva e delle relazioni personali degli inquilini.

In conclusione, pur con il distacco di chi non sarà fra i beneficiari delle quote di riparto del fondo in esame, va ricordato che le risorse stanziare dal legislatore rappresentano solo uno dei pilastri per la costruzione del DOPODINOI in Italia.

I veri destinatari delle nuove norme, in gran parte agevolative e non solo contributive, sono i genitori e i familiari delle persone con disabilità grave, cioè quei soggetti, al cui venir meno dovrebbe scattare il DOPODINOI.

Questo "meccanismo", più che "istituto" non è visto dal legislatore – come effettivamente non può essere qualificato – in chiave d'intervento obbligato dell'ente pubblico, ma come forma d'incentivo alla solidarietà familiare. Il sostegno intergenerazionale viene attivato dagli stessi genitori in un'ottica di iniziativa personale, per la quale il legislatore ha inteso concedere alcune agevolazioni, in prevalenza di carattere fiscale, affinché possano essere superate anche le ultime remore che limitano disposizioni patrimoniali a sostegno di chi vivrà, con le sue gravi disabilità, appunto, dopo di noi.

Le polizze assicurative a tutela di persone con disabilità grave

La forma più semplice per destinare, dopo la morte di una persona, risorse patrimoniali a un soggetto beneficiario, è la polizza assicurativa che ha per oggetto il rischio di morte del contraente. Chi stipula il contratto di assicurazione e paga il premio della polizza può indicare alla compagnia assicurativa il soggetto, cui liquidare il capitale, in caso di morte della persona assicurata.

Senza entrare nel merito delle molteplici forme di assicurazione "caso morte", va ricordato che, ovviamente, il beneficiario del pagamento del capitale assicurato può essere anche un familiare con disabilità grave, al quale il contraente della polizza intende far affluire un patrimonio nel momento in cui non sarà più in grado di seguire personalmente il disabile, per morte o sopravvenuta inabilità.

Per questa ipotesi, la legge sul DOPODINOI ha disposto un modesto incremento della detraibilità fiscale dei premi assicurativi, se sono pagati a fronte di polizze "...finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave come definita dall'articolo 3, comma 3, della legge 5

febbraio 1992, n. 104, accertata con le modalità di cui all'articolo quattro della medesima legge ...”.

Dall'anno 2016, l'importo detraibile, nel rispetto dell'articolo 15, comma 1, lettera f), del testo unico delle imposte sui redditi, cioè con la limitazione del 19%, viene aumentato per le polizze, stipulate a favore di soggetti con disabilità grave, a Euro 750,00 all'anno, mentre i premi per altre polizze, aventi per oggetto il rischio di morte in modo più generico, rimangono detraibili fino all'importo massimo di Euro 530,00 annui.

In altre parole, con l'agevolazione introdotta dalla legge sul DOPODINOI, il genitore che stipula una polizza sulla sua morte, affinché il capitale assicurato sia liquidato a un figlio gravemente disabile, può detrarre dall'imposta lorda, complessivamente dovuta, qualcosa come quarantuno Euro in più, rispetto a una “normale” polizza a favore degli eredi.

Poiché le statistiche del settore assicurativo, e in particolare quelle del cd. ramo vita, non distinguono i contratti stipulati in favore di beneficiari disabili, non è possibile – né sarebbe inerente, in questa sede – stimare, quali possano essere gli effetti promozionali, che la modesta agevolazione fiscale dell'articolo 5 della legge n. 112/2016 potrà avere, nel lungo termine, sulla stipula di polizze aventi per oggetto il rischio di morte, finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave.

Trust, vincoli di destinazione e fondi speciali a favore di persone con disabilità grave

Una delle principali finalità della legge sul DOPODINOI è quella di motivare soggetti privati a effettuare erogazioni in favore di persone con disabilità grave, non solo con la stipula di polizze di assicurazione, ma anche mediante la costituzione di *trust*, di vincoli di destinazione e di fondi speciali, composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario.

La complessa terminologia giuridica scelta dal legislatore, ridotta ai minimi termini, significa che i genitori o i familiari di un soggetto dichiarato gravemente disabile, secondo i criteri di classificazione già citati, possono spossessarsi di loro valori patrimoniali (immobili, beni mobili, risorse finanziarie e denaro liquido), destinandoli esclusivamente all'inclusione sociale, alla cura e all'assistenza del familiare disabile.

La cd. de-istituzionalizzazione dei disabili più gravi, cioè la rinuncia al ricovero in istituti specializzati dopo la morte dei familiari più stretti o a seguito della sopravvenuta incapacità degli stessi di assistere il disabile, deve necessariamente passare attraverso la garanzia di risorse patrimoniali per la tutela e l'assistenza anche in un periodo successivo al venir meno dei genitori.

Per garantire che i patrimoni destinati all'assistenza dei disabili seguano la volontà dei familiari disponenti, anche nel DOPODINOI, cioè dopo la morte dei genitori, la legge elenca una serie di atti giuridici, che, con forme diverse, “blindano” questa volontà anche nei confronti di altri eredi e di creditori, garantendo la continuità nel tempo del rispetto della destinazione dei beni, fino alla morte del beneficiario disabile.

Per incentivare atti dispositivi in questo senso, da parte di genitori di soggetti affetti da disabilità, la legge n. 112/2016 ha introdotto specifiche agevolazioni che riducono e/o azzerano

l'onere tributario, motivando così anche in termini fiscali chi intende segregare parte del patrimonio familiare, per tutto l'arco di vita del disabile, per destinarlo al soddisfacimento delle sue esigenze di vita.

A un primo esame, e senza disporre di riferimenti all'applicazione pratica, l'articolo 6 della legge in questione appare come il cardine di tutto il DOPODINOI, innanzitutto per la dimensione dell'articolo stesso, che da solo rappresenta oltre il 40% dell'intero testo della legge. Ma anche le molteplici agevolazioni fiscali, divenute assai rare negli anni magri dei bilanci pubblici, dimostrano l'impegno del legislatore per incentivare le destinazioni patrimoniali all'assistenza di soggetti gravemente disabili e per motivare i genitori a vincolare risorse a favore dei loro familiari disabili, facilitando a questi il mantenimento di un livello assistenziale anche DOPODINOI, senza dovere prevedere obbligatoriamente la istituzionalizzazione.

La legge dispone, a partire dall'anno 2017, l'esenzione dall'imposta di successione e donazione per numerosi negozi giuridici, qualora stipulati a favore di disabili gravi, purché:

- il negozio giuridico sia concluso per atto pubblico esclusivamente a favore di beneficiari disabili gravi, come definiti dall'articolo 3 della Legge n. 104/1992;
- siano descritti i bisogni del disabile beneficiario, siano indicate le attività assistenziali necessarie a garantire la sua cura e la soddisfazione dei suoi bisogni, così da ridurre il rischio di istituzionalizzazione;
- siano identificati i soggetti coinvolti e i rispettivi ruoli e obblighi e sia individuato un soggetto preposto al controllo del corretto adempimento delle obbligazioni;
- i beni siano destinati al perseguimento delle finalità assistenziali oggetto del negozio giuridico;
- il termine finale sia identificato nella data di decesso del disabile e sia definita la destinazione del patrimonio residuo.

Esulerebbe dalla finalità del presente lavoro analizzare in modo più approfondito le varie forme di agevolazioni tributarie, estese alle imposte ipotecarie, catastali e di registro, oppure il regime fiscale applicato nel caso di premorienza del beneficiario disabile con conseguente "restituzione" del patrimonio ai disponenti o con la destinazione dello stesso ad un altro scopo finale.

Appena degna di un cenno appare infine la mancanza di agevolazioni a livello di imposte comunali, dove irrinunciabili considerazioni di gettito hanno reso improponibile la previsione di franchigie o esenzioni ai fini delle imposte municipali, sui conferimenti di immobili e di diritti reali sugli stessi, se destinati a favore di persone disabili.

In attesa che un incremento statisticamente rilevante delle destinazioni di patrimoni a favore di disabili gravi, dimostri quanto sia concreto il potere incentivante delle nuove agevolazioni, non rimane che una conclusione.

Per una volta tanto, il legislatore ha fatto il suo mestiere, ha constatato una situazione di bisogno, ha stanziato un certo numero di milioni come capitale iniziale per avviare un meccanismo virtuoso, ma, innanzitutto, ha autorevolmente suggerito al cittadino, a suon di seppur modeste agevolazioni tributarie, l'irrinunciabile valore di una sana iniziativa privata.

Non è un moderno "Aiutati, che Dio ti aiuta", ma un appello strutturato, con tanto di incentivi fiscali, a muoversi in prima persona, non solo con l'assistenza che i genitori somministrano a familiari disabili, ma anche stanziando, a favore di questi ultimi, valori patrimoniali che, nel

lungo termine, li mettano in grado di vivere dignitosamente e con qualche confort in più, anche DOPODINOI.

Ai più esperti – e anziani – dei lettori tornerà forse in mente, a questo proposito, lo studio effettuato dalla Ripartizione 24 Famiglia e politiche sociali, già alcuni anni or sono, ampiamente prima dell’iniziativa legislativa nazionale, per approfondire gli aspetti connessi ad una “Fondazione Dopo Di Noi”. Il progetto, rimasto sulla carta per l’eccessiva incertezza delle parti in causa sulla sostenibilità, sarebbe dovuto consistere in un’iniziativa privatistica, cioè promossa da cooperative e associazioni operanti nel campo sociale, destinata a “raccolgere” e gestire valori patrimoniali, che genitori previdenti destinano all’assistenza dei loro familiari disabili, per il periodo dopo la propria morte o la sopravvenuta impossibilità ad assisterli personalmente.

Le altre disposizioni della legge sul DOPODINOI

Le restanti disposizioni della legge n. 112/2016, contenute negli ultimi tre articoli, non rilevano ai fini del presente lavoro. Vanno tutt’al più citate, a solo titolo informativo, le cd. campagne informative che la Presidenza del Consiglio dei ministri potrà avviare “nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” per diffondere la conoscenza del DOPODINOI, per sensibilizzare l’opinione pubblica sulla finalità di favorire l’inclusione sociale delle persone con disabilità e per consentire il ricorso agli strumenti di tutela, previsti per l’assistenza ai soggetti disabili, privi del sostegno familiare.

Conclusioni

Ultimata, a questo punto, una sommaria analisi della nuova normativa, preso atto che le risorse del fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare non affluiranno *pro quota* a iniziative in provincia di Bolzano, rilevato che le agevolazioni fiscali sono strettamente personali, cioè riservate alla persona che vincola la destinazione di valori patrimoniali a favore di familiari disabili, è dovuta, per completezza di trattazione, una considerazione finale che ci riporta al titolo del presente capitolo.

Il DOPODINOI può rappresentare una sfida per le cooperative sociali, se del caso, dopo l’adozione dello scopo plurimo, reso possibile dalla recente modifica del regolamento attuativo della legge regionale n. 24/1988?

Una risposta in tal senso – anche con portata limitata al territorio della provincia di Bolzano – non può essere scritta a tavolino, ma, vista la rilevanza di un eventuale impegno nel DOPODINOI, può essere solo frutto di una pianificazione strategica svolta dalle cooperative sociali, in forma individuale o associata.

Con specifico riferimento al territorio provinciale, va ricordata la particolare situazione di sostegno finanziario, adottata con la Legge Provinciale n. 9 del 12 ottobre 2007 “Interventi per la non autosufficienza”. Lo scopo di questa legge, che rappresenta una decisione socio-politica di grande rilevanza, è quello di favorire dal punto di vista finanziario le prestazioni basilari per

la cura in ambito domiciliare, cercando così di garantire alla persona non autosufficiente la maggior autonomia possibile.

Per i familiari delle persone non autosufficienti, l'assegno di cura della Provincia è un riconoscimento per la loro opera assistenziale e uno stimolo a garantire anche in futuro la loro cura in ambito domiciliare. In termini pratici, si tratta di un contributo economico che permette alle persone non autosufficienti di rimanere il più a lungo possibile nella propria casa e di essere curate e assistite nell'abituale ambito domestico, fintantoché – ovviamente – ci saranno familiari in grado di prendersi cura di loro.

A questo consistente supporto finanziario per la cura di persone non autosufficienti ora la legge sul DOPODINOI aggiunge ulteriori possibilità soggettive, concedendo agevolazioni fiscali per disposizioni patrimoniali a favore delle stesse persone gravemente svantaggiate, i cui effetti possono essere fatti decorrere anche soltanto dal momento in cui i familiari più stretti non saranno più in grado di accollarsi l'assistenza domiciliare.

Quale ruolo possono svolgere le cooperative sociali, se qualche genitore o familiare decidesse di avvalersi delle agevolazioni previste per il DOPODINOI e di destinare in modo definitivo cespiti patrimoniali, quali l'abitazione in cui vive il soggetto gravemente svantaggiato, oppure un "tesoretto" finanziario, a copertura del suo futuro fabbisogno abitativo o di cura?

I punti di forza sono innegabilmente presenti e vanno da una ventennale esperienza nell'assistenza a soggetti svantaggiati, al rapporto di fiducia – e talvolta sociale – instaurato con i familiari, al livello di notorietà e credibilità, acquisito nella pubblica opinione, per finire alla capacità di innovazione che da sempre ne ha accompagnato l'evoluzione delle prestazioni assistenziali.

Perché non ipotizzare, *rectius* ideare, un ruolo attivo delle cooperative sociali a supporto di quella sana iniziativa privata, suggerita dalla legge n. 112/2016 ai genitori di soggetti svantaggiati, che ora godono – anche in provincia di Bolzano – di modeste agevolazioni fiscali?

Un *trust* costituito da cooperative sociali, cui conferire in una forma di "gestione garantita" valori patrimoniali destinati a salvaguardare l'autonomia patrimoniale e/o abitativa di persone svantaggiate dopo la morte dei loro genitori, sarebbe soltanto una delle sfide che le cooperative sociali potrebbero raccogliere, per innovare il loro servizio al fianco di soggetti deboli.

Vecchi svantaggi – nuove sfide...

Le linee d'indirizzo dell'INAIL per il reinserimento lavorativo

Premessa

Una norma inserita nel comma n. 166 di un articolo di legge non si trova certo nella posizione più adatta per attirare l'attenzione del lettore, anche se si tratta di una legge importante come quella di stabilità, con le disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato.

Questo sfortunato posizionamento, però, può spiegare solo in parte la disattenzione, con cui le cooperative sociali hanno trattato una disposizione di legge, dall'elevato potenziale innovativo, che interviene proprio nel settore, in cui le cooperative di inserimento lavorativo hanno acquisito ventennale esperienza e dove, a ragion veduta, dovrebbero farla da padrone.

La norma, cui si fa riferimento, recita testualmente: *“Sono attribuite all'INAIL le competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche sui luoghi di lavoro, con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro. L'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma è a carico del bilancio dell'INAIL, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.”*

Si tratta di una disposizione concisa, ma solo all'apparenza di ordinaria amministrazione, poiché rappresenta una rilevante novità per l'INAIL che finora aveva operato in assoluta prevalenza nelle attività di prevenzione e sicurezza, nel segmento assicurativo a tutela dei lavoratori, e, infine, erogando prestazioni economiche, sanitarie e integrative ai lavoratori che subiscono un infortunio sul lavoro o contraggono una malattia professionale, i cd. “tecnopatici” nella terminologia dell'istituto.

A distanza di oltre due anni dall'emanazione della legge del 23 dicembre 2014, n. 190, il settore delle cooperative sociali non sembra essersi attivato più di tanto, per fornire un proprio contributo di esperienza oppure per ritagliarsi una fetta di collaborazione nella realizzazione delle nuove competenze attribuite all'INAIL in materia di reinserimento e d'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro.

Infatti, l'INAIL ha già avviato le prime misure per realizzare il dettato legislativo che impone all'istituto, limitatamente ai suoi “assistiti”, di completare le abituali prestazioni assicurative, economiche e sanitarie con interventi mirati al reinserimento lavorativo.

Già il 18 giugno 2015 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INAIL ha approvato la delibera n. 8 con le “Linee di indirizzo per il reinserimento lavorativo”. Vi si legge la consapevolezza che l'avvio delle nuove attività di inserimento sarà complesso e difficoltoso, vista l'impossibilità di standardizzare gli interventi e considerata la necessità di predisporre, di caso in caso, un progetto individualizzato, elaborato in base alle condizioni di salute e alla situazione lavorativa del singolo lavoratore infortunato o tecnopatico.

Incertezze della prima ora e oggettive difficoltà di applicazione hanno portato l'INAIL a ipotizzare esplicitamente la costruzione di una rete con altri soggetti che a diverso titolo hanno competenze in materia di reinserimento lavorativo.

Il regolamento INAIL per l'inserimento lavorativo

In applicazione della disposizione di legge, citata nella premessa, e delle nuove competenze in materia di reinserimento e integrazione, attribuite all'INAIL, il Presidente dell'istituto, in data 11 luglio 2016, nell'ambito delle linee di indirizzo, sopra citate, ha emanato il "Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, in attuazione dell'articolo 1, comma 166, Legge 23 dicembre 2014, n. 190."

In seguito, il Direttore dell'istituto, con la circolare n. 51 del 30 dicembre 2016, ha fornito a tutte le strutture centrali e territoriali elementi a chiarimento e supporto per garantire un'omogenea applicazione del regolamento che definisce le modalità, con cui l'INAIL intende seguire e finanziare i progetti per il reinserimento di infortunati e tecnopatici nel loro luogo di lavoro.

Destinatari del provvedimento sono i lavoratori con disabilità da lavoro, purché assicurati INAIL e non dipendenti statali, *"... che a seguito di infortunio sul lavoro o malattia professionale e delle conseguenti menomazioni ... necessitano di interventi mirati per consentire o agevolare la prosecuzione dell'attività lavorativa"*.

Il documento illustra il procedimento e il meccanismo di finanziamento o rimborso, attraverso il quale l'istituto affiancherà il datore di lavoro nell'instaurare un progetto personalizzato per il reinserimento sul posto di lavoro di un dipendente.

Per ammissione dello stesso INAIL, si tratta di una disciplina in fase di prima applicazione, dedicata innanzitutto a interventi mirati alla conservazione del posto di lavoro, necessari ad accompagnare gli infortunati e i tecnopatici nella fase del reinserimento lavorativo.

Invece, gli interventi finalizzati alla ricerca di nuova occupazione saranno oggetto di successiva regolamentazione a seguito della compiuta attuazione delle disposizioni in materia di politiche attive e servizi per il lavoro, di cui al D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

Senza entrare nel dettaglio del regolamento, va evidenziato che per la conservazione del posto di lavoro gli interventi previsti dall'INAIL – e finanziati con diversi massimali di importo – devono avere per oggetto:

- l'abbattimento di barriere architettoniche nel posto di lavoro, con interventi edilizi, impiantistici e domotici per garantire l'accessibilità e la fruibilità del posto di lavoro;
- l'adattamento delle postazioni di lavoro con l'adeguamento degli arredi, la predisposizione di ausili e dispositivi tecnologici, informatici e di automazione, ivi compresi comandi speciali e adattamenti di veicoli costituenti strumenti di lavoro;
- la formazione, sia per l'utilizzo di ausili tecnologici connessi all'adeguamento delle postazioni di lavoro, sia per la riqualificazione professionale, qualora si rendesse opportuno adibire l'invalido ad altra mansione.

Il punto più impegnativo della disposizione, che pone l'INAIL di fronte a una materia finora del tutto inusuale, è la necessità di elaborare un progetto personalizzato di reinserimento, alla cui predisposizione collaborerà un'equipe multidisciplinare dell'istituto, assistita da consulenti tecnici e con la partecipazione attiva del datore di lavoro, che dovrà curarne l'esecuzione in azienda.

Allo stato attuale della normativa, tuttora in corso di completamento, il progetto personalizzato previsto dall'INAIL sembra destinato a occuparsi, in assoluta prevalenza, di investimenti e ristrutturazioni per l'abbattimento delle barriere architettoniche, dell'installazione di ausili e dispositivi domotici e della relativa formazione, affinché il posto di lavoro possa essere utilizzato con efficacia e produttività da parte del lavoratore invalido.

Esula, di certo, dalle finalità del presente lavoro, analizzare con maggiore dettaglio i contenuti previsti dal progetto personalizzato, come lo ha regolamentato l'INAIL.

Ma nell'ambito delle nuove sfide, che in questa sede si sono segnalate, a solo titolo esemplificativo, al movimento delle cooperative sociali – siano esse di tipo “A”, di tipo “B” o, fra breve, con scopo plurimo – le nuove competenze dell'INAIL in materia di reinserimento lavorativo, rappresentano, se non terreno di conquista, certamente una nuova opportunità per mettere a frutto l'esperienza acquisita nell'Inserimento lavorativo con la “I” maiuscola, quello, cioè, comprensivo di tutti gli aspetti, rivolti anche e innanzitutto alla persona svantaggiata e non solo alla sua postazione di lavoro.

Perché non ipotizzare un'integrazione delle prestazioni, previste dal progetto personalizzato dell'INAIL, con un servizio della cooperativa sociale che potrebbe fornire al datore di lavoro la certezza che oltre alle barriere architettoniche, sono abbattute anche le barriere informali fra collaboratori e dipendenti, e che sono gestiti con professionalità i nuovi bisogni e svantaggi, di chi si ritrova, nel suo vecchio posto di lavoro, gravato da una nuova invalidità?

Conclusioni

Il capitolo che qui si chiude non intende fornire indicazioni concrete né impartire suggerimenti non richiesti alle cooperative sociali che da decenni svolgono la loro attività. D'altronde, la modifica della normativa che permette alle cooperative sociali, fin da subito, l'adozione dello “scopo plurimo” e quindi lo svolgimento *contestuale*:

- a) di servizi socio-sanitari ed educativi e
- b) di attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate,

È una di quelle rare occasioni che forniscono agli amministratori delle imprese cooperative l'opportunità per riconsiderare la loro strategia e il loro “modello di business”, alla luce delle possibilità offerte dalle nuove disposizioni, arrivate dopo decenni di immobilismo e di artificiose separazioni.

Se poi gli amministratori vogliono tenere presenti anche le evoluzioni più recenti di bisogni sociali e l'insorgere di nuovi svantaggi, ci sono argomenti sufficienti per un'assemblea dei soci chiamata a riconsiderare l'oggetto sociale e a deliberare innovazioni di un certo rilievo nell'attività d'impresa, non ultimo per dimostrare che anche nella cooperazione sociale persiste quella capacità di adattamento e innovazione che accompagna il movimento cooperativo da sempre e che da oltre 170 anni lo mette in grado di seguire e talvolta anticipare nuovi bisogni di soci e società.

E se infine si ammette che possa sussistere, anche dal punto di vista aziendale, l'opportunità di aggiornare quel modo di fare impresa, che le cooperative sociali hanno adottato oltre vent'anni fa, in base alla legge n. 381/1991, che a sua volta nel frattempo risulta alquanto datata,

ebbene allora le nuove sfide e le nuove opportunità saranno sotto gli occhi di tutti – e a questo punto, gli spunti, qui sopra segnalati a solo titolo esemplificativo, per avviare un più ampio dibattito, avranno raggiunto il loro scopo.

ANHANG I.

SOZIALGENOSSENSCHAFTEN IN SÜDTIROL

Das Autorenteam von SOPHIA bedankt sich bei Karl Tragust für seinen Rückblick und seine Vorschau auf das Wirken der Sozialgenossenschaften in Südtirol.

Sozialwesen, Sozialdienste und Sozialgenossenschaften

Mit dem Landesgesetz vom 30. April 1991, Nr. 13 „Neuordnung der Sozialdienste in der Provinz Bozen“ (LG 13/91) hat das Südtiroler Sozialwesen die heutige Form gefunden. Es regelt die Rollenverteilung zwischen Land, Gemeinden und Bezirksgemeinschaften bei der Erbringung der Sozialhilfeleistungen und -dienste.

Nach Artikel 1, Abs. 2 des LG 13/91 beteiligen sich an der Durchführung der Sozialdienste „das Land, die Gemeinden, die Gemeindekonsortien, sowie die öffentlichen und privaten Fürsorge und Wohlfahrtseinrichtungen“, darunter auch die Sozialgenossenschaften. Nach Artikel 20 des LG 13/91 unterstützen die öffentlichen Körperschaften die „Vereine, Stiftungen, Genossenschaften...“, die im Bereich der Sozialdienste ohne Gewinnabsicht und entsprechend den Zielsetzungen und der Programme auf Landesebene tätig sind, und werten sie auf“.

Die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Trägern und den Genossenschaften kann a) über Modalitäten der Beitragsfinanzierung oder b) über vertragliche Vereinbarung und entsprechende Finanzierung erfolgen. Das Ausmaß der Beiträge hängt von der Unterstützungswürdigkeit der Tätigkeit der Genossenschaft ab. Die Unterstützungswürdigkeit ist in den Gesetzen und Programmen des Landes und der Gemeinden festgeschrieben.

Grundsätzlich ist die Beitragsfinanzierung bei Tätigkeiten, die in die Landeskompetenz fallen – auch bei Delegierung der Zuständigkeiten an die Gemeinden und Bezirksgemeinschaften – dem Land vorbehalten. Die vertragliche Vereinbarung und die daraus resultierende Finanzierung obliegen den Körperschaften, welche die Funktion tatsächlich innehaben, also zum größeren Teil den Gemeinden und den Bezirksgemeinschaften.

In den Sozialplänen des Landes sind noch weitere Richtlinien für die Rollenverteilung zwischen öffentlichen Trägern und Non-Profit-Organisationen, darunter auch Sozialgenossenschaften, festgelegt worden.

Laut Sozialplan 2007-2009 soll weder von einem uneingeschränkten öffentlichen Monopol auf die Erbringung von Sozialleistungen ausgegangen werden, noch soll das Subsidiaritätsprinzip so ausgelegt werden, dass privaten Trägern automatisch der Vorrang eingeräumt wird. Auszugehen ist von fachlichen, wirtschaftlichen und bedarfsorientierten Kriterien. Im Vordergrund müssen die Qualität und die Wirkung der erbrachten sozialen Leistungen stehen. Eine Entscheidung allein über die Preise darf es nicht geben. Heute sind von den in Südtirol tätigen Sozialgenossenschaften, einige wenige vertraglich gebunden und der größere Teil wird als „freie Träger“ über Beiträge des Landes finanziert.

Eine besondere Situation besteht für die Sozialgenossenschaften, welche ihre Tätigkeit in den Aufgabenbereichen des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden ausüben (u.a. Dienste für Kleinkinderbetreuung, Dienste für Obdachlose). Bei solchen Genossenschaften kommt es auch zu Doppelfinanzierungen der Gemeinden und des Landes.

Unabhängig von den Regelungen im LG 13/91 ist bei der Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen den öffentlichen Verwaltungen und den Sozialgenossenschaften die Möglichkeit der direkten Beauftragung an Sozialgenossenschaften des Typs B nach Artikel 5 des Gesetzes Nr. 381 vom 8. November 1991 von besonderer Bedeutung.

Um die Verwaltungsträger und Dienststellen, die nicht unmittelbar im Sozialwesen tätig und somit häufig nicht über diese Möglichkeit informiert sind, für die direkte Auftragsvergabe zu sensibilisieren, erging mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1986 vom 6. Juni 2006 eine Richtlinie an die eigenen Verwaltungseinheiten, von dieser Möglichkeit der Unterstützung von Sozialgenossenschaften Gebrauch zu machen. Der Landesrat für Sozialwesen und die Landesrätin für das Genossenschaftswesen forderten sodann mit Schreiben vom 7. August 2006 alle Dienststellen des Landes auf, solche direkten Beauftragungen an die Sozialgenossenschaften zu machen.

Entwicklung der Sozialgenossenschaften

Wie in ganz Italien nehmen die Sozialgenossenschaften auch in Südtirol seit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 381/91 und der einschlägigen Regionalgesetze¹³ eine wichtige Rolle ein. Durch die rasche Entwicklung der Sozialmaßnahmen und -dienste konnten und können die Genossenschaften auf die Unterstützung der öffentlichen Hand zurückgreifen. Besonders für die Tätigkeiten und Maßnahmen in den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Psychiatrie, Abhängigkeitserkrankungen, Seniorenbetreuung, Betreuung von Minderjährigen, der Kleinkinderbetreuung und der Arbeitseingliederung von sozialen Randgruppen war und ist das Genossenschaftsmodell erfolgreich.

Die in Südtirol aktiven Genossenschaftsdachverbände der zweiten Ebene unterstützen – in Absprache mit dem Land und dem Gemeindeverband – die Errichtung der Sozialgenossenschaften, begleiten sie in der Entstehungsphase, sowie bei den besonderen genossenschaftlichen Erfordernissen und vertreten sie an den verschiedenen technischen und politischen Koordinierungs- und Verhandlungstischen. So sind die Sozialgenossenschaften Teil des Wohlfahrtssystems in Südtirol: Einerseits unabdingbar, wie aus den Daten und der täglichen Praxis leicht ersichtlich, andererseits auch etwas am Rande belassen, da einige Grundfragen ihrer Beziehung zur öffentlichen Hand nie klar und eindeutig und im beidseitigem Konsens gelöst werden konnten. Solche Grundfragen sind: a) die Modalitäten der Beitragsfinanzierung und b) die Modalitäten der Ausschreibung von Diensten.

¹³ Siehe u. a. Regionalgesetz Nr. 5 vom 9. Juli 2008 (Regelung der Aufsicht über die genossenschaftlichen Körperschaften) und Landesgesetz vom 8. Jänner 1993, Nr. 1 (Maßnahmen des Landes zur Förderung des Genossenschaftswesens).

Beitragsfinanzierung

Der Artikel 20/bis des LG 13/91 sieht vor, dass das Land gemeinnützigen privaten Organisationen, also auch Sozialgenossenschaften, die im Sozialhilfebereich tätig sind, Beiträge für laufende Ausgaben und Investitionen gewähren kann. Sozialgenossenschaften des Typs A und B können also solche Beiträge bekommen. Sie werden auf der Grundlage der Kriterien, welche von der Landesregierung mit Beschluss festgelegt werden, ausbezahlt.

Die geltenden Kriterien sind zuletzt mit Beschluss der Landesregierung Nr. 58 vom 14. Jänner 2013 festgelegt worden. Demnach gelten für die Sozialgenossenschaften des Typs A die allgemeinen Regeln für Organisationen, welche Sozialdienste führen und für die Sozialgenossenschaften des Typs B die besonderen Regeln für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Arbeitseingliederung benachteiligter Menschen. In diesem Fall sehen die Kriterien die Beitragsgewährung für a) Personalkosten, b) Spesenrückvergütung für freiwillige Mitarbeiter und c) einen geringen Anteil an den allgemeinen Ausgaben vor. Die subventionierten Personalausgaben sind jene für benachteiligte Personen, für SozialarbeiterInnen, für TutorInnen/Bezugspersonen und fürs leitende Personal. Es werden also die mit der engeren Arbeitseingliederung zusammenhängenden Ausgaben subventioniert. Die übrigen Ausgaben müssen durch die genossenschaftliche Unternehmenstätigkeit und mit den damit zusammenhängenden Einnahmen gedeckt sein.

Vertragliche Übertragung von Dienstleistungen und Ausschreibungen

Es sind die grundlegendsten Frage im Aufbau des Wohlfahrtssystems: Sollen Dienstleistungen über die öffentliche Hand oder über private Anbieter angeboten werden? Und falls über private Anbieter, über gewerbliche Akteure oder über Non-Profit-Organisationen? Wie erfolgt die Finanzierung der privaten Dienstleister?

Im Wesentlichen werden heute für den Markt der sozialen Dienstleistungen drei Modelle diskutiert und angewandt:

- a) das Ausschreibungsmodell,
- b) das Beitragsmodell und
- c) das Konzessionsmodell.

EU-Recht ist in allen drei Fällen relevant. Aufträge zur Erbringung sozialer Dienstleistungen müssen nach mehrheitlicher Rechtsmeinung des Landes, der Gemeinden und der Bezirksgemeinschaften wegen der zwingenden Vorgaben des EU-Rechtes ausgeschrieben werden, so dass sich Sozialgenossenschaften, wenn sie solche Dienstleistungen erbringen wollen, an den Ausschreibungen beteiligen müssen. Dabei soll nach einhelliger Meinung nicht nach rein wirtschaftlichen Kriterien ausgeschrieben werden und Qualitätselemente sollen beim Zuschlag großes Gewicht haben.

Im kleinräumlichen Markt ist die lokale Verankerung des Dienstleisters ein besonderes Qualitätsmerkmal. Sozialgenossenschaften, welche aus der Initiative des sozialraumbezogenen Gemeinwesens hervorgehen, bedeuten einen unzweifelhaften Mehrwert für diese Gemeinschaft und die sozial schwachen Gruppen.

In Südtirol, wo die Fähigkeit der zwei- und mehrsprachigen Kommunikation mit den Klienten – und besonders mit sozial schwachen Klienten – einen unverzichtbaren und wesentlichen Auftrag der öffentlich organisierten Dienstleistungserbringung darstellt, hat dieser Sozialraumbezug nochmals seine eigene Bedeutung. Die Herausforderung besteht nun darin, die Qualitätskriterien so zu definieren, dass sie den sozialräumlich wichtigen Bezug des Leistungserbringers, inklusive Sprachgebrauch, in geeigneter Form beinhalten, so dass sie als unverzichtbares Qualitätsmerkmal neben dem Preis beim Zuschlag das notwendige und angebrachte Gewicht entfalten.

Mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1190 vom 26. August 2013 (Verpflichtende Inhalte der Verfahren für die Vergabe von sozialen Leistungen und Dienste) sind verbindliche Vorgaben an die Träger der Sozialdienste für die Vorgehensweise bei der Ausschreibung von Sozialdienstleistungen erlassen worden.

Durch die EU-Richtlinie 2014/24/EU vom 26. Februar 2014 ist allerdings die Frage, ob soziale Dienstleistungen zwingend ausgeschrieben werden müssen, neu zu beantworten. Diese Arbeit ist dringend zu machen, um die schwerwiegende Unsicherheit in der Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Trägern, darunter die Sozialgenossenschaften, zu beseitigen. Auch sind andere Modelle des Zusammenspiels von öffentlichem Sektor und privaten Dienstleistern zu untersuchen und auf ihre Eignung bei der zeitgemäßen Befriedigung sozialer Bedürfnisse zu überprüfen.

Eine Arbeitsgemeinschaft von privaten Non-Profitorganisationen (Lebenshilfe Südtirol, Caritas und Familien- und Seniorendienst) haben diesbezüglich ein Konzept (für das Konzessionsmodell) vorgelegt, welches noch zu vertiefen ist. Sozialgenossenschaften nach Typ B können, wie oben bereits dargestellt, für Auftragsvolumen unter Schwellenwert von öffentlichen Körperschaften direkt beauftragt werden. Insofern haben sie eine Sonderstellung unter den Auftragnehmern.

Ausblick

Die aufgeworfenen Fragen sollten ehestens beantwortet werden, und zwar über eine gemeinsamen Reflexionsarbeit von Öffentlich und Privat. Es könnte eine gemischte Arbeitsgruppe eingerichtet werden, die mit Unterstützung von Experten, Vorschläge für die weitere Handhabung der einschlägigen Bestimmungen unterbreiten und gegebenenfalls auch Anpassungen auf normativer Ebene anregen sollte.

Bleibt die Frage nach der Entwicklung der Sozialgenossenschaften angesichts der Finanzierungskrise der öffentlichen Hand: Die Sozialgenossenschaften befinden sich – so wie die anderen Subjekte der sozialen Wohlfahrt – unter schwerem Finanzierungsdruck.

Andererseits wachsen die Bedürfnisse gerade der Klientel der Sozialgenossenschaften. Was tun? Laut dem Soziologen Luca Fazzi ist es notwendig, die ursprüngliche Zielsetzung der Sozialgenossenschaften neu zu definieren und zu aktualisieren, d.h. soziale Bedürfnislagen durch gemeinsames solidarisches Handeln von Menschen, Institutionen, Gruppen und Gemeinschaften aufzugreifen und neu zu lösen.

Das Modell der Sozialgenossenschaft eignet sich dazu nach wie vor. Es ist aus der Idee entstanden, dass das jeweilige Gemeinwesen aus sich heraus initiativ wird und über solidarische Selbsthilfe und Selbstorganisation den Betroffenen und der Gemeinschaft Hilfestellung und Würde zurückgibt. Es geht also um Gemeinwesenorientierung und um betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten.

Sozialarbeit ist eben beides: Engagierte Parteilichkeit und gut organisierte Hilfestellung. Für den Einzelnen, mit dem Einzelnen – mit dem Gemeinwesen, für das Gemeinwesen.

ALLEGATO II. – LA FORZA DEL PENSIERO DEBOLE.

Gli autori ringraziano Danilo Sedmak e Lorenzo Toresini che hanno contribuito a completare questo studio con una nota storica, predisposta nel 2014, contenente un racconto inedito delle loro esperienze e considerazioni personali.

Premesse.

Nel 1961 a Gorizia per la prima volta un direttore psichiatra rifiutò di legare i pazienti al loro letto. Per la prima volta fu rotto allora il patto scellerato di poteri fra il mandante, la società, e il tecnico, delegato e preposto a controllare, reprimere e, se possibile, “normalizzare” la devianza psicopatologica.

Nel 1971, a Trieste, prendendo lo spunto dall’esperienza di Gorizia, si iniziò ad andare oltre. Partendo dalle analisi dei meccanismi di potere forte all’interno dell’istituzione totale, si comprese che, se si volevano mettere in discussione quei poteri che erano deputati alla distruzione delle soggettività all’interno del manicomio, era necessario agire gradualmente, quanto radicalmente, per smantellare la struttura stessa che supportava questi poteri. Si comprese che era semplicemente necessario fare, in una parola, l’esatto contrario di quanto era stato fatto fino ad allora.

Se la priorità era stata nel passato la sicurezza, e quindi la vigilanza e la custodia, ora si puntava sulla relazione sul paziente, che prima era stato messo fra parentesi. Se il personale era scelto e addestrato a reprimere, ora veniva invitato, riaddestrato e riprogrammato ad essere disponibile con i pazienti. Se prima ogni comunicazione con l’esterno era vietata, ora si invitava il personale, e con lui gli psicologi e i medici, a ricontestualizzare il soggetto nel suo ambiente di provenienza: famiglia, condominio, scuola, lavoro, quartiere. Tutto questo avveniva senza mai perdere di vista la realtà e le necessità da essa derivanti di realismo e prudenza.

Lo stesso concetto di pericolosità non veniva mai negato, ma perdeva la priorità ossessiva nelle decisioni inerenti il malato e la sua vita. Le porte dei padiglioni non rimanevano più caparbiamente chiuse, ma venivano gradualmente una per una aperte, senza mai abbandonare la gente in precedenza autoritariamente rinchiusa dietro quelle porte, solo riaddestrandola a riappropriarsi, con la dovuta cautela, della propria libertà personale a cui aveva pure diritto.

A Trieste su 1200 ricoverati 450 pazienti, in nome dell’ergoterapia, venivano impiegati nei lavori più umili e senza adeguati strumenti di lavoro. Così un gruppo di pazienti veniva quotidianamente impiegato nel raccogliere delle immondizie senza nemmeno i guanti cioè raccoglievano le immondizie a mani nude, dove si trovavano pure gli aghi e altri strumenti sanitari usati e perciò pericolosi per le infezioni. È stato proprio questo fatto che colpì gli infermieri che gestivano questo gruppo di pazienti e che li indussero a intervenire e denunciare la situazione pericolosa.

Solo che nell’istituzione totale si presentò subito il problema a chi rivolgere la richiesta e, siccome il divario tra loro e gli psichiatri era insormontabile, identificarono lo psicologo come

persona che si trovava nella gerarchia istituzionale ad un livello più basso. È così che mi sono trovato in una situazione per me nuova ed ero del tutto impreparato.

Risolto senza alcuna difficoltà il problema dei guanti da parte dell'economo dell'Ospedale Psichiatrico Provinciale, come pure altri problemi che gli infermieri denunciarono, sorse qualche anno dopo la questione del carbone che riguardava il rapporto con l'esterno.

Nel frattempo, e cioè nel 1971, con la nuova direzione del prof. F. Basaglia a Trieste, ebbe inizio l'azione sistematica di superamento dei meccanismi di potere forte all'interno dell'istituzione totale. Nel necessario realismo, ma guardando all'Utopia senza mai perderla di vista, Basaglia pose il problema dell'ergoterapia e dei lavori coatti in manicomio. In tale occasione, nella riunione quotidiana di tutta l'equipe, un collaboratore avanzò la proposta di formare una cooperativa di pazienti per poter intrattenere i rapporti di lavoro e burocratici pure con l'esterno. La reazione dell'assemblea era discordante perché qualcuno finì per definire la proposta una follia e l'autore della proposta un folle. Gli altri in gran parte stettero in silenzio. Nonostante questa reazione l'idea e il lavoro per il riconoscimento della cooperativa nonché il movimento cooperativistico all'interno dell'Ospedale continuò.

In quello stesso anno Basaglia andò a Parigi per un incontro internazionale, e, fra le altre cose, espose l'idea della cooperativa, spiegando che a nessuno era piaciuta. Tempo dopo Robert Castel venne a Trieste, inaspettato, per vedere a che punto stava la realizzazione della cooperativa. Sentendo da Castel che l'idea era buona, Basaglia e l'intero team diedero seguito alla realizzazione dell'iniziativa.

Le pratiche per la creazione della cooperativa presero piede, anche grazie alla Associazione delle Cooperative e del notaio Claric che si adoperò presso il Tribunale di Trieste per il suo riconoscimento legale. E così nel gennaio del 1973 la Cooperativa Lavoratori Uniti – così si chiamava – ebbe il riconoscimento ufficiale. Fu così fondata la prima cooperativa sociale della storia psichiatrica composta da pazienti psichiatrici e non, cooperativa al servizio del sottoproletariato poiché in seguito accolse anche ex detenuti, tossicodipendenti, disoccupati.

La cooperativa non venne però subito accolta e riconosciuta dall'Amministrazione provinciale, perché secondo essa il lavoro svolto dai pazienti avrebbe dovuto essere svolto dagli infermieri. Dopo vari tentativi che videro il direttore Basaglia in prima linea per cui al momento del riconoscimento della cooperativa da parte del Tribunale dichiarò: "I malati misero la chiave nella serratura, e i medici la giravano come a Gorizia, così a Trieste."

Si arrivò anche a uno sciopero generale di tutti i pazienti occupati nell'ergoterapia. Sciopero che ebbe grande successo e risonanza. Dopotutto si trattava del primo sciopero generale dei pazienti psichiatrici nell'ambito ospedaliero. L'amministrazione fu così costretta a riconoscere il lavoro che per anni svolgevano i malati di mente durante il loro ricovero ospedaliero.

In seguito la cooperativa ha raggiunto 220 soci e un fatturato di 5.000.000 Euro annui.

Esprimendosi, in altri termini, più attuali, si potrebbe concludere che il pensiero debole vinse contro il pensiero forte della produzione di ricchezza per il profitto del padrone! E il sottoproletariato riuscì ad aprirsi un varco verso la strada di emancipazione sociale.

Fu fatto uno sciopero per costringere l'Amministrazione provinciale, che gestiva allora l'Ospedale Psichiatrico, a pagare le prime fatture che la cooperativa di pazienti iniziava a inviare all'Amministrazione stessa. I pazienti lavoravano quasi tutti gratuitamente, all'interno

dell'Ospedale Psichiatrico. Dalle cucine centralizzate, ai campi di fiori, alla porcilaia, alla vecchietta che lavava e rilavava cinque volte la macchinetta del caffè. Vennero convinti tutti i pazienti-lavoratori, che lavoravano oramai per inerzia ed abitudine, in una co-attività che appariva coniugarsi con la cronicità della loro psicopatologia, senza pretendere alcun salario, semplicemente perché ESSI non erano NESSUNO, a partecipare allo sciopero, lasciando che i pavimenti degli stessi padiglioni in cui essi vivevano, non venissero più lavati, che i fiori languissero, che il cibo non venisse più prodotto gratuitamente da loro, che la macchinetta del caffè non venisse più lavata e rilavata. L'Amministrazione Provinciale fu costretta a riconoscere la forza contrattuale dei pazienti internati, organizzati in un'impresa ormai sociale, e a firmare un contratto con la cooperativa stessa, introducendo per le prestazioni interne un nuovo budget.

In poche parole si iniziò a dare spazio alla ricerca della realizzazione dell'Utopia in terra dell'integrazione dei Folli e della Follia nel contesto sociale. Tutto ciò, si ripete, nel necessario realismo, senza avventure sconsiderate che avrebbero immediatamente potuto mettere a repentaglio l'intera esperienza di emancipazione e di liberazione e la possibilità di portarla avanti.

Il principio conduttore fu quello di guardare all'Utopia senza mai perderla di vista, oppure, seguendo la lezione di Antonio Gramsci, rispettando il *pessimismo della ragione* e perseguendo l'*ottimismo della volontà*.

Ragione e sragione

Il Secolo dei Lumi aveva sancito che tutte le componenti del Reale e del mondo dovevano, per potere avere dignità di essere prese in considerazione, poter essere inscrivibili nelle categorie della Ragione. La dea *Raison* divenne persino riferimento metafisico al posto del deus antropomorfo. A un certo punto ci si accorse che non si sapeva dove collocare la *Deraison*, la Sragione, che per definizione non trovava spazio all'interno delle categorie della Ragione. L'Assemblea Nazionale dibatté a lungo questo problema, decidendo alla fine di creare uno spazio apposito per la Sragione, e affidandolo a un medico, il ben noto Philippe Pinel¹⁴.

La psichiatria e la divisione del lavoro

Nel 1976 Basaglia tenne una conferenza a Vienna alla TV austriaca che fece epoca. Tornò con un libro scritto in tedesco dall'autore Hermann Simon¹⁵, che nel 1914 – 1927 aveva descritto l'ospedale psichiatrico di Guetersloh, in Westfalia, di cui era il direttore, e la trasformazione sistematica dello stesso in un luogo dove tutti si lavorava.

¹⁴ Robert Castel, *L'ordre psychiatrique*, Paris, les editions de minuit, 1976, traduzione italiana: L'ordine psichiatrico, l'età d'oro dell'alienismo, Milano, Feltrinelli, 1980.

¹⁵ Hermann Simon, *Aktivere Krankenbehandlung in der Irrenanstalt*, Edizioni Walter de Gruyter, Berlin und Leipzig, 1929.

Vi erano dieci colonne per dieci tipi di lavoro diverso. A capo di ciascuna di queste colonne vi era un infermiere, il cui compito era di curare facendo lavorare. Compito del medico era di somministrare il lavoro adatto a ciascun paziente secondo il relativo quadro diagnostico. Chiosando Max Weber¹⁶, Franco Basaglia, al ritorno da Vienna e tenendo in mano il libro di Hermann Simon, sosteneva che *“la psichiatria era nata con la divisione del lavoro”*.

Critica costruttiva all’ergoterapia

L’ergoterapia, così come la aveva descritta Herman Simon¹⁷, rappresentava semplicemente l’insieme dei lavori coatti in manicomio. L’ideologia retrostante a tale misura, diffusa capillarmente all’interno di tutto questo grosso campo di concentramento che era il cosiddetto ospedale psichiatrico, sosteneva che il lavoro fosse semplicemente una misura terapeutica. Come tale essa doveva andare somministrata e dosata. La pratica che ne discendeva era che la terapia-lavoro non andava pagata, in quanto non è certo il medico o il terapeuta che normalmente paga il paziente (semmai il contrario). Alla fine il risarcimento per un lavoro, che qualche volta poteva risultare anche pesante (lo spazzare dalle foglie i viali interni dell’ospedale psichiatrico, la raccolta della spazzatura, la distribuzione del cibo nei diversi padiglioni con il camion, la lavanderia, la stireria, le pulizie interne ai padiglioni e via dicendo, in pratica tutti i lavori dell’ospedale), consisteva in un gesto simbolico, quanto ambiguo e inadeguato: l’erogazione di qualche pacchetto di sigarette alla settimana.

La prima cooperativa sociale della storia

Nel 1973 venne fondata quindi la prima cooperativa. Il Tribunale tuttavia non riconosceva lo statuto di quella che fu la prima cooperativa nella storia. Ci si chiese il perché, e fu spiegato che nello statuto di una cooperativa non poteva apparire il termine *“riabilitazione”*. Fu tolta la parola riabilitazione e sostituita con *“lavoro”*. Già in queste primissime fasi si evidenziarono le contraddizioni e i nuclei fondanti degli odierni concetti e pratiche.

La forza del pensiero debole

Il pensiero debole fu applicato e vinse, contro il pensiero forte della produzione che genera ricchezza per il proprietario-padrone. In realtà il pensiero che retrostava alla nascita della prima

¹⁶ Max Weber – *L’etica protestante e lo spirito del Capitalismo* – Traduzione italiana – Sansoni Editore.

¹⁷ Cfr. Hermann Simon – *Il lavoro rende liberi – Dall’ergoterapia all’istituzione inventata* (a cura di Lorenzo Toresini) – Sapere 2000 – Roma, 1990.

cooperativa sociale della storia era lo stesso che sosteneva il superamento della contenzione e delle porte chiuse.

In altre parole l'introduzione della prima cooperativa sociale, e di quelle che via via si sono succedute e aperte in tutta Italia e in tutta Europa, rappresenta un atto di pensiero debole, ma convincente e funzionante, finalizzato a superare e a vincere *l'eterna guerra contro il malato di mente* (Klaus Doerner). Non legare più il paziente significava riconoscerne la soggettività, accettarla e, se del caso, valorizzarla pure. I sintomi non sono sempre e soltanto delle entità negative da combattere, ma sono la vera realtà delle persone che abbiamo davanti. Chi lega i pazienti non sa cosa perde della loro espressione e dei loro contenuti. Lasciarsi attraversare dai loro contenuti è la vera cura, per loro come per noi.

Contenzioni e Gandhi

A Merano abbiamo semplicemente dimostrato che quello che prima sembrava impossibile ora era possibile: non legare mai nessuno al suo letto di dolore. Un giovane infermiere, dopo pochi mesi dall'inizio di questa esperienza, mi chiese: "Mi spieghi, dottore, ho capito bene dicendo che stiamo facendo la psichiatria come Gandhi?" Io, che non avevo mai pensato in questi termini, capii che questo infermiere aveva capito molto bene, e glielo dissi.

L'elettroshock come pensiero forte

L'elettroshock è nato in Italia sotto il fascismo, intorno al 1929, partendo dall'osservazione attuata presso il macello di Roma sui porci destinati alla mattanza. Si tratta di un pensiero e di un intervento forte all'insegna del presunto bisogno di cancellare quella secrezione del cervello che è il sintomo psichiatrico. Si tratta di un pensiero forte che mette fra parentesi la significanza del sintomo e della cosiddetta sindrome rispetto alla soggettività e alla storia della singola persona.

Si tratta di una misura di carattere autoritario che sancisce la superiorità della ragione e l'insensatezza dell'altro e del suo pensiero. È questo il vero motivo per cui l'elettroshock dovrebbe essere abolito in tutta l'Europa, è questo il vero motivo per cui in Europa il modello del manicomio in questi ultimi 30-40 anni sta venendo gradualmente superato. Perché l'elettroshock si coniuga con il manicomio, e ciò anche se a volte esso è irrogato anche in regime di day hospital, (come in Svezia). Per un'Europa senza pena di morte, senza manicomi e senza elettroshock!

Sragione e differenziazione

In realtà la psichiatria transculturale ci insegna che la Sragione non esiste. Esiste solo la ragione di ciascuno.

La psichiatria transculturale ci spiega oggi quanto quella che credevamo Sragione, *Deraison*, *Unreason*, *Unvernunft*, in realtà non sia null'altro che "altra" Ragione. O meglio altre Ragioni,

al plurale, in quanto di Ragioni ne esistono alla fine tante, quanti sono gli individui che ne sono portatori. Con ciò confermando l'assunto kantiano per cui la cosa in sé ("das Ding in sich"), essendo inconoscibile, il mio mondo, cioè la cosa per me ("das Ding für mich"), si rivela essere la costruzione di ciascuno di noi come individuo e come monade, e con ciò la ricostruzione di un mondo, dell'intero mondo per ciascuno di noi diverso. Salvo il fatto poi che *"ognuno di noi costruisce il proprio mondo assieme agli altri"*¹⁸.

La realtà è che la psichiatria nasce con la divisione del lavoro, vale a dire con la rivoluzione industriale, il che significa con il Secolo dei Lumi. A ben vedere il pensiero naturalistico sciamanico, quello che Massimo Cacciari chiama "politeismo senza gerarchia", funge da premessa al successivo "politeismo con gerarchia", ben noto nell'Europa classica, così come nella prima cultura germanica, o nell'Induismo.

In questo percorso volto a razionalizzare e in qualche modo organizzare lo spiritualismo naturalistico primigenio (non primitivo), consistente nel proiettare la spiritualità dalla Natura a degli esseri esistenti fuori e indipendenti da essa, che essi semmai determinano, lo sviluppo umano giunge al concepimento del dio unico. Per cui è vero quanto dice così efficacemente la Bibbia: "Dio creò l'Uomo a sua immagine e somiglianza", salvo che tale affermazione va semplicemente rovesciata. E il monoteismo, tramite l'invenzione della colpa, si rivelerà la forma più efficace di controllo e manipolazione politica, "attingendo" e "colpendo" direttamente nelle coscienze. Tutto questo percorso, in cui le Chiese monoteiste, via via frazionate nelle successive, diverse eresie, esorcizzano la magia da sé, scotomizzando il fatto di essere esse stesse organizzazioni di pensiero magico, salvo volerne mantenere saldamente il controllo, alla fine è storicamente finalizzato allo sviluppo del Capitalismo. Lo sfascio di quest'ultimo, che è sotto tutti i nostri occhi in questi giorni e settimane, testimonia della finalità di parte di quest'ultimo nell'organizzazione sociale. In tale finalità di parte si iscrive il riduzionismo tecnico-scientifico in cui la psichiatria coarta le soggettività di coloro che essa contribuisce a definire e sancire come oggetti di sragione.

L'utopia del superamento e della chiusura delle grandi istituzioni psichiatriche è volta alla fine prioritariamente, ben prima che al rispetto dei budget, al rispetto delle soggettività delle persone, e non si ferma evidentemente con tale chiusura. L'utopia dell'integrazione sociale nel lavoro partecipa dell'utopia e della pratica del superamento di atti che sviliscono l'uomo, come la contenzione, lo stare dietro porte chiuse a chiave, o essere sottoposti al *resetting* elettrico, quanto acritico e *nei contenuti* violento, dell'*hardware* cervello.

Conclusioni

Alla fine si può concludere che la presunta dialettica fra sragione e ragione non esiste, ed è falso contrapporre, come fa da duecento anni la psichiatria, l'una all'altra. E ciò per il semplicissimo fatto che entrambe fanno parte della vita. Così come fanno parte della vita il sogno, o l'utopia, o la magia, ed è illusorio eliminare alcune di queste parti del reale adducendo a motivazione

¹⁸ Henri Ey, Paul Bernard, Charles Brisset – *Trattato di Psichiatria* - edito da Masson 1980

che esse non sono razionali. Così come ebbero a esprimersi alternativamente Calderon de la Barca, Cervantes e Shakespeare (ne “La tempesta”). Il quale ultimo affermò semplicemente che “*nasciamo dal sogno e torneremo nel sogno*”. E con questo si sottolinea la superiorità alla fine della Letteratura sulla Scienza.

ANHANG II – DIE KRAFT DES SCHWACHEN GEISTES

Das Autorenteam von SOPHIA bedankt sich bei Danilo Sedmak und Lorenzo Toresini. Dieser bisher unveröffentlichte Text aus dem Jahre 2014, ihre erlebte, historische Darstellung mit ihren persönlichen Überlegungen tragen zur Vervollständigung und Aufwertung dieser Studie bei.

Einleitung

1961 verweigerte der Leiter einer psychiatrischen Einrichtung in Gorizia die Fixierung seiner Patienten an den Betten. Zum ersten Mal war mit dieser Geste der Pakt zwischen den herrschenden Mächten zerrissen, der Gesellschaft als Auftraggeber einerseits und den Experten andererseits, an die man die Aufgabe der Kontrolle der psychopathologischen Devianz delegiert hatte, um sie zu unterdrücken und, sofern möglich, zu „normalisieren“.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus Gorizia begann man im Jahr 1971 den nächsten Schritt zu setzen. Aufgrund der Analysen der Machtmechanismen, wie sie innerhalb der totalitären Institution schier unumstößlich ihre Wirkung entfalteten und jede Subjektivität abtöteten, war klar geworden, dass man sie nur dann in Frage stellen konnte, wenn man schrittweise, aber radikal daran ging, die Strukturen, die sie aufrecht erhielten, niederzureißen.

Die Erfahrungen hatten bereits gezeigt, dass man, wenn man es auf den Punkt bringt, einfach nur das Gegenteil von dem tun musste, wie es bisher geschehen war. Hatten bis dahin Sicherheit, Aufsicht und Überwachung oberste Priorität, so stand nun die bis dahin ausgeklammerte Beziehung zum Patienten an vorderster Stelle. Wählte und schulte man das Personal hinsichtlich der Fähigkeit, Menschen zu unterdrücken, so war es nun aufgefordert, umzuschulen, eingefahrene Programme zu ändern und sich den Patienten gegenüber zu öffnen.

Wenn davor jede Kommunikation nach außen verboten war, so waren nun das Personal und mit ihm alle Psychologen und Ärzte eingeladen, das Subjekt wieder in seinen Kontext zu stellen, in das Umfeld, aus dem es kam: Familie, Wohnung, Schule, Arbeit, Stadtteil. Dies alles geschah freilich, ohne jemals die Realität und alle Notwendigkeiten, die sich aus Realismus und umsichtiger Aufmerksamkeit ergaben, aus den Augen zu verlieren.

Das Konzept der Gefährlichkeit wurde dabei nie negiert, es verlor jedoch seinen zwanghaften Charakter bei Entscheidungen gegenüber dem Erkrankten und seinem Leben. Die Türen der Pavillons blieben nicht mehr hartnäckig geschlossen, sondern wurden eine nach der anderen geöffnet, ohne die Menschen, die zuvor autoritär hinter diesen Türen weggesperrt waren, zu vernachlässigen. Mit der gebotenen Vorsicht lehrte man sie, sich der eigenen persönlichen Freiheit, die ihr gutes Recht war, wieder zu bemächtigen.

Am Beginn dieses Prozesses richteten in Triest von den 1200 Insassen des psychiatrischen Krankenhauses 450 Patienten im Rahmen der sogenannten Beschäftigungstherapie niedrigste Arbeiten, für die sie nicht einmal geeignete Ausrüstungen hatten. So hatte eine Gruppe von Patienten den Auftrag, täglich den Müll einzusammeln, ohne über geeignete Handschuhe

zu verfügen, das heißt, sie sammelten den Spitalsmüll, in dem sich auch gebrauchte Nadeln und andere medizinische Instrumente befanden, mit bloßen Händen, was die Arbeit wegen der Infektionsgefahren sehr gefährlich machte. Nun wurde es zuerst zur Aufgabe der für diese Patienten verantwortlichen Pfleger, einzuschreiten und gefährliche Situationen aufzuzeigen. Es bedeutete schließlich, für diesen Bereich eine Struktur und das notwendige Budget zu finden oder zu erfinden, um die Arbeit autonom zu organisieren.

In der Totalinstitution stellte sich jedoch sofort die Frage, an wen man sich mit einem solchen Anliegen wenden sollte, die Kluft zwischen Pflegepersonal und Psychiatern war unüberwindbar – für Psychiater standen Psychologen auf der untersten Stufe der Institutionshierarchie. Die Situation, der man unvorbereitet gegenüberstand, war in der sich transformierenden Institution eine völlig neue.

Schließlich hatte sich die Frage der Handschuhe, und später etliche andere, über die Wirtschaftsabteilung des psychiatrischen Landeskrankenhauses leicht lösen lassen. Dagegen war das Problem, das es einige Jahre später zu bewältigen galt, eine heiße Kartoffel und betraf die Beziehung zur Außenwelt. Die Frage war, wer sollte diese Kartoffel aus dem Feuer holen, wer haftete, welche Sicherheiten gab es und so weiter. Bis dahin wurden die Arbeiten von Patienten im Rahmen der Beschäftigungstherapie ausgeführt, also quasi im rechtsfreien Raum.

Professor Franco Basaglia war zum Direktor des Psychiatrischen Krankenhauses bestellt worden. Im Jahr 1971 begann man mit der systematischen Überwindung der starren Machtmechanismen innerhalb der totalitären Institution. Mit dem nötigen Realismus, aber immer die Utopie im Auge, konfrontierte Basaglia sein Team mit zwei Fragen, jener der Ergotherapie und jener der Zwangsmaßnahmen im Irrenhaus.

In einer der täglichen Mitarbeiterbesprechungen, bei der alle aus der Belegschaft anwesend zu sein hatten, machte jemand den Vorschlag, Patientengenossenschaften zu gründen, um sowohl die Arbeitsbeziehungen als auch die bürokratischen Anforderungen im Austausch mit der Welt außerhalb der Anstalt zu organisieren. Die Versammlung stand an jenem Abend diesem Ansinnen ablehnend gegenüber, einer der Anwesenden nannte den Vorschlag verrückt und den Urheber der Idee einen Verrückten. Die anderen blieben weitgehend still.

Dennoch konnte es diese erste Reaktion nicht verhindern, dass man sich für die Idee einer Genossenschaft weiterhin einsetzte und sie als Bewegung für eine Genossenschaft innerhalb der Psychiatrischen Landeskrankenhäuser weiter verfolgte.

Noch im gleichen Jahr nahm Basaglia an einem internationalen Treffen in Paris teil, wo er die Genossenschaftsidee vorstellte und erzählte, dass sie niemandem gefallen hatte. Kurz danach kam völlig unerwartet der Soziologe Robert Castel¹⁹ nach Triest und wollte sehen, wie weit die Sache bereits gediehen war. Basaglia fand darin die Bestätigung, dass es sich um eine gute Idee handelte und machte sich gemeinsam mit der ganzen Belegschaft daran, sie umzusetzen.

Von da an begann die Genossenschaftspraxis Fuß zu fassen, nicht zuletzt dank des Engagements des Notars Claric, der sich beim Landesgericht Triest für die gesetzliche Anerkennung der Patientengenossenschaft einsetzte. Schließlich konnte man im Jänner 1973 die offizielle

¹⁹ Robert Castel – *L'ordre psychiatrique* - Feltrinelli

Anerkennung der „Cooperativa Lavoratori Uniti“, der Genossenschaft vereinter Arbeitnehmer, so hatte man sie genannt, in Empfang nehmen.

Es war die allererste soziale Genossenschaft (*cooperativa sociale*), in welcher Patienten der Psychiatrie und andere Personen gemeinsam arbeiteten. Sehr bald war sie zu einem Dienst für alle jene geworden, die am Rande der Gesellschaft lebten, da in ihr auch Haftentlassene, Drogenabhängige und Arbeitslose unterkamen.

Von der Landesregierung war die Arbeit allerdings nicht sofort akzeptiert und anerkannt worden, da sie damals die Auffassung vertrat, dass die von den Patienten verrichtete Arbeit von den Pflegern zu übernehmen war. Nach mehreren Attacken aus dieser Ecke, bei denen Basaglia immer an vorderster Front stand, konnte er mit dem Erhalt der gerichtlichen Anerkennung nun sagen: „*Die Kranken haben den Schlüssel ins Schloss gesteckt, die Ärzte schlossen auf, in Gorizia und in Triest.*“

Ein Streik der Patienten in Ergotherapie, der große Resonanz fand und sehr erfolgreich war, hatte die Bemühungen zusätzlich unterstützt. Es war der erste Patientenstreik, der jemals im Rahmen der Spitalspsychiatrie stattgefunden hatte. Auch dies zwang die Landesverwaltung, die Arbeit anzuerkennen, die jahrelang von geistig kranken Menschen während ihres Spitalsaufenthaltes geleistet wurde²⁰.

Aus einer aktuelleren Perspektive könnte man zu dem Schluss kommen, dass hier der schwache Geist über den starken Geist der Produktion von Reichtum und Profit gesiegt hat! Die Menschen am Rande der Gesellschaft, das Subproletariat, hatten einen Weg in Richtung sozialer Emanzipation gefunden.

Der besagte Streik führte am Ende dazu, dass die Landesregierung, die das Psychiatrische Krankenhaus verwaltete, schließlich die ersten Rechnungen, die ihr von der Genossenschaft vorgelegt wurden, bezahlte. Im Psychiatrischen Krankenhaus war es üblich gewesen, dass die Patienten gratis arbeiteten, in den Zentralküchen, den Parkanlagen, im Schweinestall, bis hin zum alten Mütterchen, das fünf Mal am Tag die Kaffeemaschine sauber machte. Es war den Patienten zur trügen Gewohnheit geworden, die Arbeiten ohne Bezahlung zu verrichten, so als gehörten sie zur Chronizität ihrer Psychopathologie, weil sie ja NIEMAND waren.

Schließlich hatte man alle arbeitenden Patienten davon überzeugen können, sich am Streik zu beteiligen, die Fußböden ihrer Pavillons, in denen sie wohnten, ungewaschen zu lassen, die Pflanzen auswachsen zu lassen, das Essen nicht mehr gratis herzustellen und die Kaffeemaschine nicht mehr zwanghaft zu putzen. Die Landesregierung war angehalten, die Geschäftsfähigkeit der untergebrachten Patienten, die sich in einem sozialen Unternehmen organisiert hatten, anzuerkennen, einen Vertrag mit der Genossenschaft abzuschließen und ein neuartiges Budget für interne Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.

Kurz gesagt, man hatte damit begonnen, die Utopie zu verwirklichen, indem man die Wahnsinnigen und den Wahnsinn in den sozialen Kontext integrierte, immer mit dem notwendigen Sinn für die Realität, ohne unerwünschte Abenteuer, die das gesamte Projekt der Emanzipation und Befreiung der sogenannten Wahnsinnigen gefährdet hätten.

²⁰ Im Jahr 2011 umfasste die Genossenschaft 220 Mitglieder mit einem jährlichen Umsatz von 5.000.000 Euro.

Es war gängiges Prinzip, die Utopie als solche zu betrachten und sie gleichzeitig nie aus den Augen zu verlieren. Oder, um es mit Gramsci zu sagen, den „Pessimismus der Vernunft“ mit dem „Optimismus des Willens“ zu verbinden.

Vernunft und Unvernunft

Das Zeitalter der Aufklärung hatte es zum Prinzip erhoben, alle Komponenten des Realen und der Welt, bevor man sie überhaupt in Betracht ziehen durfte, den Kategorien der Vernunft einzuschreiben. Die Göttin *Raison* hatte den Gott *Antropomorphus* als metaphysischen Bezugspunkt abgelöst. Irgendwann musste man erkennen, dass man eigentlich nicht wusste, wo man die *Deraison*, die Unvernunft, einreihen sollte, die schon *per definitionem* keinen Platz in den Kategorien der Vernunft haben konnte. Die französische Nationalversammlung führte darüber lange Debatten und kam dann zu dem Schluss, der Unvernunft einen Platz zu schaffen und sie einem Arzt namens Philippe Pinel anzuvertrauen.

Psychiatrie und Arbeitsteilung

Im Jahr 1976 nahm Franco Basaglia an einer Fernsehdebatte in Wien teil, die Epoche machte. Er kam von seinem Besuch mit einem Buch in deutscher Sprache zurück, das von Hermann Simon²¹ geschrieben war. Der Autor beschrieb darin das Psychiatrische Krankenhaus von Gütersloh in Westfalen, in den Jahren 1914 bis 1927, als er dessen Leiter war und es systematisch in einen Ort umwandelte, an dem alle arbeiteten. Es gab zehn Arbeitskolonnen für zehn verschiedene Arten von Arbeit. Jeder dieser Kolonnen stand ein Pfleger vor, dessen Aufgabe es war, eine Heilung durch Arbeit herbeizuführen. Die Aufgabe des Arztes war es, jedem die gemäß dem diagnostischen Bild geeignete Arbeit zuzuordnen. In Anlehnung an Max Weber²² und mit dem Buch in der Hand schlussfolgerte Basaglia, „*die Psychiatrie hat in der Arbeitsteilung ihren Anfang genommen*“.

Konstruktive Kritik der Ergotherapie

Ergotherapie, wie sie Hermann Simon beschrieb, repräsentierte nichts Anderes als Zwangsarbeit im Irrenhaus. Die Ideologie hinter einer solchen Maßnahme, die sich in den Kapillaren dieses großen Konzentrationslagers des sogenannten Psychiatrischen Spitals ausgebreitet hatte, ging davon aus, dass Arbeit eine therapeutische Maßnahme sei, die administriert und dosiert werden musste.

²¹ Herman Simon – *Aktivere Krankenbehandlung in der Irrenanstalt* – Walter De Gruyter & Co., Leipzig 1992

²² Max Weber – *L'etica protestante e lo spirito del Capitalismo* – Sansoni.

Die daraus resultierende Praxis der unbezahlten Arbeit lag auf der Hand, denn es ist normalerweise nicht Aufgabe eines Arztes oder Therapeuten, Patienten zu bezahlen (wenn, dann ist es umgekehrt). Die Entschädigung für die manchmal schwere körperliche Arbeit (das Kehren der Blätter auf den Wegen innerhalb des Psychiatrischen Krankenhauses, das Einsammeln des Mülls, das Verteilen des Essens auf die Pavillons mit einem Wagen, die Wäscherei, die Bügelarbeit, die Reinigungsarbeiten in den Pavillons, im Grunde alle Arbeiten, die im Spital anfallen) war nichts als eine symbolische, reichlich zweideutige und inadäquate Geste: die wöchentliche Spende des einen oder anderen Päckchens Zigaretten.

Die erste Sozialgenossenschaft der Geschichte

Im Jahr 1973 kam es also zur Gründung der ersten Sozialgenossenschaft der Geschichte, deren Statut zunächst vom Gericht nicht anerkannt wurde, da es das Wort „Rehabilitation“ enthielt. Schließlich nahm man das Wort „Rehabilitation“ heraus und ersetzte es durch „Arbeit“. Bereits in dieser allerersten Phase wurden die Widersprüche und die aufbrechenden Knoten der damaligen Konzepte und Praktiken sichtbar.

Die Macht des schwachen Geistes

Der schwache Geist setzte sich durch und siegte über den starken Geist der Produktion von Reichtum für den Eigentümer. Die Geburt der ersten Sozialgenossenschaft der Geschichte war in Wahrheit vom gleichen Geist getragen, wie die Überwindung der Fixierungen und der geschlossenen Türen.

Anders ausgedrückt, war die Einführung der ersten sozialen Kooperative, und danach vieler anderer in ganz Italien und Europa, ein Akt des schwachen Geistes, der jedoch überzeugte und funktionierte, mit dem Ziel, den *„ewigen Kampf gegen den geistig kranken Menschen“* (Klaus Dörner) zu überwinden und zu besiegen.

Den Patienten nicht mehr zu fixieren, bedeutete, ihn in seiner Subjektivität anzuerkennen, sie zu akzeptieren und, wo es angezeigt war, auch wertzuschätzen. Die Symptome sind dabei nicht immer nur negative Entitäten, die es zu bekämpfen gilt, sondern die wahre Realität der Personen, die vor uns stehen. Wer die Patienten fixiert, weiß nicht, welche Aspekte ihres symbolischen Ausdrucks und dessen, was der Einzelne wirklich sagen will, ihm entgegen.

Die wahre Heilung, für sie und uns, besteht darin, sich von ihren Inhalten durchdringen zu lassen.

Fixierungen und Ghandi

In Meran, wie in Triest und davor in Gorizia konnten wir zeigen, dass das Unmögliche möglich war, niemanden zu keinem Zeitpunkt an sein Bett des Leidens zu fesseln. Wenige Monate nach Beginn dieser Initiative hatte sich ein junger Krankenpfleger an mich gewandt und gefragt:

„Sagen Sie, Herr Doktor, verstehe ich es richtig, dass wir hier Psychiatrie wie Ghandi machen?“ Ich hatte nie in solchen Begriffen gedacht, doch nun erkannte ich, dass es dieser Krankenpfleger sehr gut verstanden hatte, und sagte es ihm.

Elektroschock als wirkmächtiger Geist

Der Elektroschock wurde in Italien in der Zeit des Faschismus um 1929 eingeführt, wobei man von Beobachtungen an Schweinen vor der Schlachtung im Schlachthof in Rom ausging.

Es handelt sich dabei um einen Eingriff im Sinne des starken Geistes, der darauf ausgerichtet ist, diese Gehirnsekretion des psychiatrischen Symptoms auszulöschen. Es handelt sich um den starken Geist, der die Bedeutung des Symptoms und des Syndroms in Bezug auf die Subjektivität und den Werdegang des Einzelnen ausklammert.

Es handelt sich um eine Maßnahme, die autoritären Charakter besitzt und die Überlegenheit der Vernunft sowie die Unsinnigkeit des Anderen bestärken soll. Aus diesem Grund muss der Elektroschock in ganz Europa abgeschafft werden. Aus diesem Grund wurde das Modell der Anstaltspsychiatrie in den letzten dreißig bis vierzig Jahren Zug um Zug überwunden. Der Elektroschock ist eng mit dem Irrenhaus verbunden. Auch dann, wenn er unter dem Regime einer ambulanten Behandlung in Tageskliniken (in Schweden) eingesetzt wird. Für ein Europa ohne Todesstrafe, ohne Irrenhäuser und ohne Elektroschock!!

Unvernunft und Differenzierung

Die transkulturelle Psychiatrie lehrt uns heute, dass Unvernunft nicht existiert. Es existiert immer nur die Vernunft des Einzelnen.

Die transkulturelle Psychiatrie zeigt auf, dass das, was wir einst für Unvernunft, *Deraison*, *Unreason*, *Sragione* hielten, in Wirklichkeit nichts anderes ist als eine „andere“ Vernunft. Oder besser: *andere „Vernünfte“*, im Plural, denn letztlich gibt es so viele Vernünfte, wie es Menschen gibt, deren Träger sie sind.

In diesem Sinn scheint sich hier die Kant'sche Auffassung vom „Ding an sich“ zu bestätigen, das unerkennbar bleibt, im Gegensatz zum „Ding für mich“, meine Welt, die sich als Konstrukt eines jeden Einzelnen als Individuum und Monade darstellt. Damit einhergehend ist auch die Rekonstruktion einer Welt, der ganzen Welt, für jeden Einzelnen unterschiedlich. Mit einer Ausnahme, nämlich dass „*sich jeder von uns, die Welt gemeinsam mit den anderen, konstruiert*“²³.

Die Psychiatrie entsteht mit der Arbeitsteilung oder anders gesagt, mit der industriellen Revolution im Zeitalter der Aufklärung. Darüber hinaus mehrt sich heute die Einsicht, dass das schamanisch-naturalistische Denken, das Massimo Cacciari einen „nicht-hierarchischen Polytheismus“ nennt, der Vorläufer für den darauffolgenden „hierarchischen Polytheismus“ war,

²³ Henri Ey, Paul Bernard, Charles Brisset – *Trattato di Psichiatria* – Masson 1980.

wie er aus der europäischen Klassik, den ersten germanischen Kulturen oder aus dem Hinduismus bekannt ist. Die Menschheit gelangt über den Weg der Rationalisierung und Organisation des frühen (nicht primitiven) naturalistischen Spiritualismus, der sich darin ausdrückt, dass der Mensch seine Spiritualität nun nicht mehr in die Natur, sondern auf äußere und von ihm unabhängige Wesen projiziert und sie damit auch bestimmen kann, schließlich zum Eingottglauben. So konnte das durchsetzungsfähige Bibelbild: „Gott erschuf den Menschen nach seinem Ebenbild“ auch plausibel erscheinen. Tatsächlich war es umgekehrt. Die mit dem Monotheismus ebenfalls erfundene Schuld wurde schließlich zur sehr effizienten Form von Kontrolle und politischer Manipulation, indem sie sich direkt aus dem Bewusstsein des Einzelnen erschafft und ebenso direkt auf es einwirkt.

Damit gelang es den monotheistischen Kirchen, die sich nach und nach in die verschiedenen Irrlehren aufspalteten, die Magie aus dem Ich auszutreiben und einen blinden Fleck dort zu erschaffen, wo sie selbst als Organisationen des magischen Denkens erkannt werden könnte, im Bestreben, die Letztkontrolle zu behalten.

Historisch mündete diese Entwicklung im Kapitalismus. In seinem Verfall, der sich in den letzten Tagen und Wochen vor unseren Augen vollzieht, bezeugt sich letztlich auch der Zweck, den er in der sozialen Organisation verfolgt. Nichts ist heute aktueller als der Mythos und Skandal, den Moses anprangerte, die Verehrung des Goldenen Kalbes, der Finanzwelt. Diesem Zweck dient auch der technisch-wissenschaftliche Reduktionismus, in welchen die Psychiatrie die durch sie definierten und als Objekte der Unvernunft bestraften Subjektivitäten zwingt.

Die Utopie der Überwindung und Schließung der großen psychiatrischen Institutionen geschah daher auch nicht im Respekt vor den „*budgets*“ sondern folgte der Frage des Respektierens der Subjektivitäten der Betroffenen, wodurch es klarerweise mit der Schließung allein nicht getan war. Die Utopie der sozialen Integration in die Arbeitswelt ist Teil der Utopie und Praxis der Überwindung von Verhaltensweisen, die den Menschen entwerten, wozu die Fixierung und das Wegschließen ebenso zu zählen sind, wie das akritische und seinem Inhalt nach gewalttätige elektrische Resetting der Hardware Gehirn.

Conclusio

Am Ende kommen wir zur Schlussfolgerung, dass es die vermeintliche Dialektik zwischen Unvernunft und Vernunft nicht gibt. Es ist irrig, die eine der anderen gegenüberzustellen, wie es die Psychiatrie seit zweihundert Jahren praktiziert.

Dies aus einem sehr einfachen Grund: Beide sind Teil des Lebens. Wie der Traum, die Utopie und die Magie Teile des Lebens sind. Genauso ist es illusorisch, auch nur einen Teil aus dem Realen des Lebens eliminieren zu wollen, indem man sie als nicht rational rechtfertigt. Calderon de la Barca, Cervantes und Shakespeare (*The Tempest*) haben dies zum Ausdruck gebracht, insbesondere der Letzte, als er meinte „*Aus dem Traum werden wir geboren, in den Traum kehren wir zurück.*“

In diesem Sinne siegt am Ende die Literatur über alle Wissenschaft.