

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 559

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUZZETTI, FOSCHI, DI NUBILA,
INNOCENTI, DI BENEDETTO, MEO, TANI, PINTO, ZANGARA,
GIOVANNIELLO, DI LEMBO, BARGI, VENTRE e PERINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 1992

Impiego degli anziani da parte delle regioni, delle province,
dei comuni, nonché delle associazioni sociali di volontariato
e delle cooperative di solidarietà sociale

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza da parte degli anziani di non perdere il loro ruolo nella società e, in molti casi, di integrare i redditi insufficienti è molto avvertita e costituisce uno degli impegni proposti ai Governi dal Piano di azione mondiale sull'invecchiamento della popolazione, adottato dall'ONU nel 1982. A tal fine numerosi comuni, ed occasionalmente altri enti pubblici, da alcuni anni occupano gli anziani nei servizi di pubblica utilità per orari brevi.

Allo scopo di conoscere meglio il particolare fenomeno, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha svolto nel 1986 una indagine conoscitiva su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento,

oltrechè agli aspetti quantitativi, anche a quelli concernenti le caratteristiche di tale rapporto di lavoro.

Sotto l'aspetto quantitativo, a raffronto con una analoga ricerca svolta poco più di un anno prima dal Ministero dell'interno, è stata rilevata la riduzione del numero di anziani impiegati nei servizi di cui si tratta (da 8.000 a 6.200 circa). È stato peraltro constatato che tale riduzione non era da imputarsi all'esito negativo delle esperienze fatte o alla diminuzione dell'offerta di prestazioni da parte degli anziani, che anzi risulta in continuo aumento, bensì esclusivamente a questioni di carattere giuridico attinenti alla qualificazione del particolare rapporto nonché ai vincoli cui sono sogget-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te le pubbliche Amministrazioni nell'affidare compiti a persone estranee all'Amministrazione medesima; questioni non di rado sollevate dagli organi di vigilanza e controllo (ispettorati del lavoro, servizi di vigilanza dell'INPS, Commissioni regionali di controllo). I comuni, dal canto loro, si sono adoperati per superare le difficoltà frapposte, anche impegnando apposite commissioni di studio, ma i risultati cui sono pervenuti non sembrano soddisfare lo scopo e comunque non appaiono idonei a consentire un ordinario sviluppo delle particolari iniziative.

In realtà si tratta di un rapporto di lavoro avente finalità e caratteristiche *sui generis* che non consentono di riferirlo alle figure tipiche codificate dal codice civile. Di qui la necessità di un intervento legislativo.

Il presente disegno di legge nel disciplinare tale rapporto ha di mira, tra l'altro, da un lato l'opportunità di favorire un equilibrato sviluppo delle particolari attività, senza porle, peraltro, in contrasto con le esigenze di occupazione dei giovani; dall'altro la necessità di impedire, altresì, forme mascherate di lavoro nero.

L'articolo 1 indica la finalità dell'intervento legislativo, collocandolo in un'ottica socio-assistenziale nel duplice scopo di favorire, contro il rischio dell'emarginazione, l'integrazione sociale delle persone anziane e di sostenere i redditi insufficienti.

Conseguentemente a tale finalità sono individuati i soggetti cui è conferita la facoltà di impiegare gli anziani. Si tratta nel settore pubblico degli enti locali (regioni, province, comuni) che hanno tra i loro compiti istituzionali quelli socio-assistenziali e nel settore privato di organismi quali le associazioni sociali, fra cui si intendono comprese le federazioni e le associazioni di volontariato e le cooperative di solidarietà sociale che svolgono analoghe funzioni e che non hanno fini di lucro.

Nel comma 2 è indicata l'età per poter essere qualificate persone anziane ai fini della legge, individuandola in quella ordinariamente prevista per il riconoscimento della pensione di vecchiaia.

L'articolo 2 stabilisce che l'impiego delle persone anziane avviene mediante contratto con predeterminazione di alcuni contenuti essenziali. La previsione è posta sia nell'interesse dell'anziano, al fine di evitare abusi, sia nell'interesse pubblico, allo scopo di impedire che vengano posti in essere rapporti di natura diversa da quelli che con il presente disegno di legge si intendono disciplinare.

Si precisa che il contratto è di diritto privato anche quando uno dei soggetti stipulanti è una pubblica Amministrazione. In effetti le caratteristiche del particolare contratto e le regole previste per il reclutamento degli anziani escludono che possa trattarsi di un rapporto di tipo pubblico.

Quanto al contenuto del contratto, l'indagine svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha rilevato una molteplicità di modalità, ancorchè diversamente evidenziate nelle singole delibere comunali, atte a delineare sia le peculiarità dello specifico rapporto sia la sua netta differenziazione rispetto al lavoro dipendente.

Spiccano tra esse l'insussistenza di un vero e proprio obbligo a carico dell'anziano della prestazione lavorativa che emerge dalle facoltà, che si sono ritenute di codificare all'articolo 2, di non prestare attività lavorativa in relazione ad uno o più moduli temporali in cui si articola il contratto e di recedere da quest'ultimo senza preavviso.

Si sono voluti così delineare i tratti essenziali del particolare rapporto, fermo restando che l'autonomia negoziale possa integrarli in funzione di altri profili di volta in volta emergenti.

Il comma 2, conseguentemente, chiarisce in via conclusiva che le prestazioni di cui al suddetto contratto non danno luogo a rapporto di lavoro subordinato.

Nel comma 3, ai soggetti che impiegano gli anziani si impone l'obbligo di stipulare una polizza di assicurazione a favore degli stessi contro il rischio di infortuni, nonchè di copertura della responsabilità civile verso i terzi derivante da colpa. Si tratta di una cautela necessaria, anche in relazione all'età dei soggetti interessati, che risulta

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

già largamente accolta nelle delibere comunali in materia.

L'articolo 3 elenca le attività che possono essere affidate agli anziani rispettivamente da parte delle pubbliche Amministrazioni e degli organismi plurisoggettivi indicati all'articolo 1. Si tratta di un elenco tassativo, ancorchè ampliabile e modificabile mediante decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. In tal modo si mira ad impedire un uso abnorme e distorto dello strumento negoziale in funzione elusiva delle finalità complessive che con la norma si vogliono perseguire.

Le attività previste per le pubbliche Amministrazioni sono quelle che sono già state sperimentate. Per quanto riguarda le associazioni sociali di volontariato e le cooperative di solidarietà sociale vengono consentite le attività più direttamente connesse ai compiti socio-assistenziali di tali organismi.

L'articolo 4 detta specifiche disposizioni per il reclutamento degli anziani da parte delle pubbliche Amministrazioni.

Infine l'articolo 5 stabilisce che i compensi corrisposti agli anziani impiegati nelle attività di cui al presente disegno di legge sono equiparati ai redditi di lavoro autonomo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il comma 2 però precisa che i compensi, erogati a favore di titolari di pensioni sociali o che abbiano i requisiti per la concessione di dette pensioni, nonchè di titolari di pensione integrata al minimo, purchè non dispongano di altri redditi, non vengono assoggettati all'IRPEF fino all'importo di lire 3.600.000 annue.

In sostanza si è inteso equiparare, ai fini fiscali, i compensi ricompresi nel ricordato

importo annuo di lire 3.600.000 ai sussidi aventi titolo assistenziale per i quali operano specifiche forme agevolative di esonero, dando conto del particolare stato di bisogno in cui i soggetti versano ed anche in considerazione che, in assenza delle forme occupazionali delineate nel provvedimento in esame, si avrebbero, come del resto già in atto si hanno, sussidi da parte dei comuni ad integrazione della insufficienza reddituale, rientranti, per la loro natura di interventi assistenziali, nell'ambito delle agevolazioni fiscali di cui si è detto. Allora la proposta di normativa di che trattasi offrirebbe l'occasione per un'assistenza più moderna e rispondente alle necessità della popolazione degli anziani.

Il disegno di legge in oggetto non comporta oneri per lo Stato. Esso mira unicamente a dettare la disciplina giuridica del particolare rapporto che i soggetti, pubblici e privati, indicati nel titolo instaurano impiegando gli anziani nelle attività elencate all'articolo 3 del testo proposto. Si tratta di attività che in larga parte i comuni e gli altri enti locali già svolgono affidandole alle persone anziane o con altre modalità, fronteggiando le relative spese con i fondi stanziati in bilancio. Neppure il disposto del comma 2 dell'articolo 5, secondo il quale i compensi corrisposti agli anziani con redditi insufficienti appositamente individuati sono considerati, entro limiti prestabiliti, di natura assistenziale e pertanto non assoggettabili all'IRPEF, costituisce una riduzione delle entrate fiscali dello Stato. Si tratta infatti di esborsi che la generalità delle pubbliche Amministrazioni interessate già effettua, senza il corrispettivo di una prestazione, come erogazione di carattere assistenziale esente dall'IRPEF per i soggetti destinatari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di combattere l'emarginazione sociale delle persone anziane e di sostenerne i redditi, le regioni, le province e i comuni, nonché le associazioni sociali di volontariato e le cooperative di solidarietà sociale possono impiegare le predette persone nelle attività di cui all'articolo 3.

2. Si considerano persone anziane, ai fini della presente legge, quelle che hanno compiuto l'età prevista per il pensionamento di vecchiaia.

Art. 2.

1. L'affidamento delle attività di cui all'articolo 1 avviene mediante contratto di diritto privato. Il contratto deve contemplare l'articolazione delle prestazioni secondo moduli temporali; la facoltà per l'anziano di non prestare l'attività in relazione ad uno o più di tali moduli; il compenso previsto per l'attività effettivamente resa; la facoltà per l'anziano di recedere dal contratto senza preavviso.

2. Le prestazioni rese ai sensi del contratto di cui al comma 1 non comportano l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato.

3. I soggetti che impiegano gli anziani nelle attività rese a norma del contratto di cui al comma 1 devono stipulare a favore degli anziani una polizza assicurativa contro il rischio di infortuni, nonché contro il rischio di responsabilità civile verso terzi conseguente a colpa nello svolgimento della prestazione.

Art. 3.

1. Le prestazioni ammesse, ai sensi della presente legge, sono le seguenti:

a) per le pubbliche Amministrazioni:

- 1) insegnamento in corsi professionali e iniziative di carattere culturale;
- 2) sorveglianza presso le scuole, assistenza negli scuolabus;
- 3) compiti di piccola manutenzione del verde pubblico e degli edifici pubblici;
- 4) custodia e vigilanza, in particolare di musei, biblioteche e parchi pubblici;
- 5) conduzione di piccoli appezzamenti di terreno annessi alle scuole pubbliche o ad altri edifici pubblici;
- 6) affissioni, limitatamente ai comuni fino a 5.000 abitanti;
- 7) custodia, vigilanza, gestione, e animazione in centri sociali, ricreativi e culturali;
- 8) assistenza ad anziani, handicappati e altre categorie emarginate in ausilio al personale dei servizi socio-sanitari;

b) per le associazioni di volontariato e per le cooperative di solidarietà sociale:

- 1) insegnamento in corsi professionali e in iniziative di carattere culturale;
- 2) custodia, vigilanza, gestione o animazione in centri sociali, ricreativi e culturali;
- 3) assistenza ad anziani, handicappati e ad altre categorie emarginate.

2. L'elenco delle prestazioni di cui al comma 1 può essere modificato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Art. 4.

1. L'affidamento delle attività di cui all'articolo 3 da parte delle pubbliche Amministrazioni avviene in applicazione di criteri preventivamente stabiliti dalle medesime e resi noti mediante avvisi pubblici a cura del comune nel quale l'attività viene richiesta.

2. Le pubbliche Amministrazioni provvedono al finanziamento delle prestazioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), con le disponibilità esistenti negli appositi capitoli di bilancio e senza alcun ulteriore aggravio per l'erario.

Art. 5.

1. I compensi corrisposti alle persone anziane impiegate nelle attività di cui alla presente legge costituiscono, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), redditi di lavoro autonomo, ai sensi dell'articolo 49, comma 2, lettera *a*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

2. I compensi corrisposti a favore delle persone anziane, impiegate nelle attività di cui alla presente legge, titolari di pensione sociale o che abbiano i requisiti di reddito previsti per la concessione di quest'ultima, nonché a favore dei pensionati con pensione integrata al minimo che non dispongano di altri redditi, fino all'importo di lire 3.600.000 annue, sono equiparati ai sussidi corrisposti dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale, ai sensi dell'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e non concorrono alla determinazione dei redditi ai fini delle prestazioni previdenziali e assistenziali. Tale limite può essere modificato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro delle finanze.