

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 963

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DE GIUSEPPE, VENTURI, FABRIS, DONATO, CONDORELLI, PAVAN, PULLI, LADU, BALLESI, TRIGLIA, LEONARDI, VENTRE, FONTANA Elio, COCO, PICCOLI, MICOLINI, FOSCHI, RUFFINO, GRAZIANI, BERNINI, MONTRESORI, POLENTA, ZAMBERLETTI, COLOMBO SVEVO, CARPENEDO, PISTOIA, PERINA, GRANELLI, FONTANA Albino, GOLFARI, MORA, RABINO, CARLOTTO, MANZINI, DE VITO, FAVILLA, ZANGARA, LAURIA, MAZZOLA, BERNASSOLA, CITARISTI, DE COSMO, GRASSI BERTAZZI e PINTO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 FEBBRAIO 1993

---

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

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riproduce sostanzialmente l'atto Senato n. 1783, presentato il 23 maggio 1989 dal Governo, per iniziativa del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Tale disegno di legge disciplinava l'impiego degli anziani da parte di enti pubblici e di associazioni private, in attività non considerabili prestazioni di lavoro subordinato oppure autonomo. In tal modo veniva accolta una indicazione emersa dai lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, istituita dal Senato della Repubblica, e ribadita nella relazione conclusiva presentata dalla stessa Commissione.

Era sin da allora convinzione comune che le attività socialmente utili costituiscono per gli anziani, pensionati o casalinghe che siano, una delle principali occasioni per continuare ad offrire un contributo alla società e, nello stesso tempo, per impegnarsi in una attività lavorativa che sicuramente contribuisce al mantenimento di una condizione di autosufficienza. Purtroppo le iniziative intraprese dagli enti locali e da associazioni di volontariato si erano scontrate con difficoltà di origine legale, derivanti soprattutto dalla normativa in materia tributaria, previdenziale e infortunistica.

Le disposizioni del disegno di legge governativo sembrano tuttora adeguate a risolvere tali difficoltà. Pertanto si è ritenuto di apportare solo modifiche assai limitate. Il comma 2 dell'articolo 2, che nel testo governativo faceva un generico riferimento all'età prevista per il pensionamento di vecchiaia e che nell'attuale legislazione risulterebbe difficile da determinare, prevede ora che siano considerate persone anziane, ai fini della presente legge, quelle che hanno compiuto sessanta anni e che

siano titolari di pensione ovvero casalinghe. All'articolo 3, inoltre, si è ritenuto di aggiungere, tra le prestazioni ammesse, anche un tipo di assistenza psicologica e culturale riconducibile alla figura del *tutor*; il riferimento alle scuole secondarie è motivato dalle delicate problematiche psicologiche e pedagogiche che caratterizzano i giovani durante l'adolescenza portandoli a compiere in alcuni casi drammatiche esperienze per mancanza di aiuto e di sostegno. L'altra modifica riguarda il comma 2 dell'articolo 5, ove il limite dell'importo annuo, per il quale è prevista l'agevolazione fiscale, è stato elevato da lire 3.600.000 a lire 7.000.000.

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 sostenerne 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, delle regioni e degli enti locali (province e comuni) che hanno tra i loro compiti istituzionali quelli socio-assistenziali e, nel cosiddetto privato sociale, di organismi quali le federazioni e le associazioni di volontariato e le cooperative di solidarietà sociale, che svolgono analoghe funzioni senza fini di lucro.

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 la presente legge si intendono disciplinare.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto al contenuto del contratto, le indagini svolte hanno rilevato una molteplicità di modalità, ancorchè diversamente evidenziate nelle singole delibere comunali, atte sia a delineare le peculiarità dello specifico rapporto sia la sua netta differenziazione rispetto al lavoro dipendente. Spiccano tra esse l'insussistenza a carico dell'anziano di un vero e proprio obbligo della prestazione lavorativa, che emerge dalle facoltà, che si sono ritenute di codificare all'articolo 2, di non prestare attività lavorativa in relazione ad una o più modalità temporali dedotte in 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.

Col comma 3, ai soggetti che impiegano gli anziani si impone l'obbligo di stipulare una polizza di assicurazione a favore degli anziani 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, per altro già largamente presente nelle delibere comunali.

L'articolo 3 elenca le attività che possono essere affidate agli anziani rispettivamente da parte delle pubbliche amministrazioni e dagli 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 stesse che sono già state sperimentate, con l'aggiunta dell'assistenza psicologica e culturale agli studenti delle scuole secondarie.

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 sui redditi delle persone fisiche.

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 detta pensione nonchè di titolari di pensione integrata al minimo, purchè non dispongano di altri redditi, non vengono assoggettati all'IRPEF fino all'importo di lire 7.000.000 annue.

In sostanza si è inteso equiparare, ai fini fiscali, i compensi ricompresi nel ricordato importo annuo di lire 7.000.000 alle sussidiazioni aventi titolo assistenziale per le quali operano specifiche forme agevolative di esonero. Il predetto limite può essere aggiornato periodicamente con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto col Ministro delle finanze.

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 indicate dall'articolo 3 del testo proposto. Si tratta di attività che in larga parte le regioni e gli enti locali già svolgono affidandole alle persone anziane o con altre modalità, fronteggiando le relative spese con i fondi stanziati in bilancio. Neppure il dispositivo del comma 2 dell'articolo 5 costituisce una riduzione delle entrate fiscali dello Stato: si tratta infatti di esborsi che la generalità delle pubbliche Amministrazioni già effettua, senza il corrispettivo di una prestazione, come erogazione di carattere assistenziale esente dall'IRPEF per i soggetti destinatari.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine si deve tener presente che il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, prevede all'articolo 10, comma 5, che «I trattamenti pensionistici sono totalmente cumulabili con i redditi derivanti da attività svolte nell'ambito di programmi di reinserimento degli anziani in attività socialmente utili, promosse da enti locali ed altre

istituzioni pubbliche e private. I predetti redditi non sono soggetti alle contribuzioni previdenziali nè danno luogo al diritto alle relative prestazioni». Tali disposizioni sono assolutamente coerenti con la configurazione giuridica di queste attività prevista nel presente disegno di legge e con l'agevolazione tributaria ad essa riservata.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

**Art. 1.**

1. Al fine di evitare l'emarginazione sociale delle persone anziane e di sostenerne i redditi, le regioni, le province e i comuni, nonchè le associazioni sociali e 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 sessanta anni e che siano titolari di pensione ovvero risultino casalinghe.

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

b) per le associazioni sociali e 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 psicologica e culturale agli studenti delle scuole secondarie;
- 4) assistenza ad anziani, handicappati e ad altre categorie emarginate.

2. L'elenco delle prestazioni di cui al comma 1 è modificato e aggiornato con decreti 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 alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 3, 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, 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 7.000.000 mila 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 è modificato e aggiornato con decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro delle finanze.