

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 834

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COVIELLO, PINTO, LAURIA, FERRARI  
Francesco, BACCARINI, LADU, ZANOLETTI, BEDIN, CAMO,  
CECCHI GORI, SECCHI, DEGAUDENZ, TAMPONI, COSTA,  
CUSUMANO, BORGIA e DELFINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 SETTEMBRE 1994

Norme in materia di contratti tra comuni, province,  
consorzi ed associazioni di enti locali, istituti di pubblica  
assistenza e beneficenza, enti ed associazioni che non  
perseguono scopo di lucro e cooperative di pensionati per la  
prestazione di servizi socialmente utili

ONOREVOLI SENATORI. - Il miglioramento delle condizioni psico-fisiche degli anziani ed il prolungamento medio della durata della vita portano al fenomeno nuovo di avere una grande quantità di pensionati in buone condizioni di salute, condannati ad una inattività che spesso li abbrutisce nella noia, nella convinzione di non essere utili alla società e nella difficoltà di utilizzare proficuamente il grande tempo libero a loro disposizione. Non è raro che il passaggio brusco dall'attività lavorativa a tempo pieno alla completa inazione porti a stati depressivi, che si ripercuotono negativamente sulle condizioni di salute provocando celeri tracolli. Del resto, sia per la modestia di gran parte delle pensioni che per le diversificate origini culturali, non sempre i pensionati sono in grado di avere *hobbies* o interessi che diano valide motivazioni o stimoli. Tra l'altro, in questa situazione si va diffondendo il ricorso al lavoro nero, fenomeno altamente deprecabile, per lo sfruttamento che sottende, per l'evasione fiscale e per la sottrazione di posti di lavoro a fronte di un'ampia disoccupazione giovanile.

Esiste, quindi, una esigenza di favorire l'occupazione, seppure in maniera straordinaria e limitata nel tempo, dei pensionati in piccoli lavori socialmente utili, non faticosi e adatti alle loro condizioni psico-fisiche, per evitare i traumi della completa inattività e per farli sentire utili alla società, senza provocare, però, la riduzione di posti di lavoro disponibili per i cittadini alla ricerca di occupazione. Questa esigenza di attività del pensionato si viene a coniugare con l'esigenza degli enti locali, di comuni od associazioni di enti locali, di istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB) e di associazioni varie, che non perseguono fini di lucro, di organizzare servizi minori, utili

alla società, non realizzabili con il personale organico, per la straordinarietà del servizio, per l'articolazione temporale delle prestazioni e per la stessa carenza degli organici. Attività come quella di controllare l'uscita degli scolari dalle scuole (i famosi vigili nonni), di accompagnare gli handicappati, di assistere le scolaresche durante lo svolgimento della mensa, di aprire e chiudere piccoli parchi e giardini, di aprire e chiudere le sale periferiche e circoscrizionali, di aprire e chiudere palestre o piccoli impianti sportivi, di effettuare il servizio di biglietteria durante manifestazioni culturali e sportive, di vendere cataloghi o sorvegliare sale durante mostre, ben raramente possono essere svolte dai dipendenti dei sopracitati enti, sia per la esiguità delle piante organiche sia per l'inelasticità di utilizzo del personale. Nè tantomeno le assunzioni a termine possono essere utili a far fronte a queste esigenze limitate nell'arco della giornata. Basti pensare a cosa occorrerebbe in termini di potenziamento degli organici per avere vigili urbani per presidiare gli ingressi e le uscite dalle scuole, o operatori per aprire un giardino pubblico alla mattina e per chiuderlo alla sera, o per sorvegliare l'utilizzo di una palestra durante l'orario serale.

Molti esperimenti in materia sono stati effettuati, in particolare da enti locali, con risultati positivi, attraverso contratti con cooperative di pensionati, in particolare affidando il controllo dell'entrata e dell'uscita delle scolaresche e degli attraversamenti delle strade prospicienti i plessi scolastici. Altre esperienze sono state compiute nel settore delle mostre e delle manifestazioni sportive. Il fenomeno è certamente positivo e da allargare nell'interesse delle comunità e degli stessi pensionati, ma l'attuale normativa del lavoro e

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

previdenziale crea dei grossi punti interrogativi sulla legittimità di queste iniziative. Non è pertanto pensabile che si possa continuare attraverso l'assunzione di grosse responsabilità da parte degli amministratori di enti e associazioni e della stessa cooperativa e attraverso la compiacenza ben motivata, ma pur sempre compiacenza, degli addetti al controllo delle attività lavorative. Occorre disciplinare con legge queste iniziative altamente meritorie e utili alla società in modo che i contratti e le attività che ne derivano possano aver luogo nella certezza del diritto e nella chiarezza delle prerogative, evitando anch'è distorsioni nocive nell'utilizzo.

Del resto anche il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, su richiesta del Centro internazionale di Vienna dell'ONU, in merito «alle partecipazioni dell'anziano allo sviluppo», ha realizzato uno studio molto importante sul problema, da cui risulta che nel 1986 ben 245 comuni italiani hanno fatto ricorso all'opera di pensionati nel numero complessivo di 6.123 unità. La bontà dell'iniziativa e i risultati considerati soddisfacenti hanno trovato però delle difficoltà frapposte dagli uffici INPS, dagli ispettorati del lavoro e dai comitati regionali di controllo. Infatti taluni di questi uffici hanno ravvisato nel rapporto di lavoro i connotati tipici del normale lavoro subordinato, esigendo il versamento dei contributi previdenziali, e determinando la sospensione dell'iniziativa.

Il disegno di legge determina chiaramente che possono essere stipulati contratti tra enti locali e loro consorzi, IPAB, enti e associazioni che non perseguono fini di lucro e cooperative di pensionati per l'esplicazione di servizi socialmente utili che non possono essere svolti attraverso il personale in organico, introducendo un nuovo istituto contrattuale non assimilabile a quello del lavoro dipendente. La scelta del tramite della cooperativa è improntata all'esigenza di avere un rapporto mediato, che eviti forme di clientelismo e che inserisca l'anziano in un contesto collettivo di lavoro, con opportuni momenti di socializzazione, di formazione e di assistenza.

Ovviamente la stipulazione del contratto dovrà avvenire su un progetto finalizzato, che contenga obiettivi, metodi, tempi di durata, numero di pensionati impiegati. La durata dei contratti è di massima annuale e rinnovabile, ed è proposto un minimo di impegno lavorativo per ciascun pensionato che non ecceda le centottanta ore al trimestre, per mantenere le caratteristiche di un impegno limitato nel tempo e atipico rispetto alle forme normali di lavoro e allo stesso istituto del *part-time*. Per evitare poi che il ricorso alle prestazioni dei pensionati diventi uno strumento per evitare assunzioni di dipendenti previsti in organico o per modificare in negativo le piante organiche, viene fatto un esplicito divieto all'articolo 4 e si prevede un parere obbligatorio da parte delle organizzazioni sindacali dei dipendenti dell'ente e degli stessi pensionati, al fine di avere un duplice controllo ed una ulteriore garanzia che vada nello spirito della legge.

All'articolo 5, dove si parla dei compensi, per snellire le procedure e per realizzare tempi più celeri, si indica l'opportunità che le cooperative dei pensionati facciano fronte alle spese di organizzazione, di addestramento, per le visite mediche di idoneità, per le eventuali polizze assicurative e per la somministrazione di attrezzature ed indumenti, naturalmente con un compenso onnicomprensivo di queste voci e dei compensi ai pensionati.

L'articolo 6 poi è destinato a sgombrare il campo dalle attuali situazioni di ambiguità e di difficoltà; infatti dispone che i compensi da attribuire ai pensionati sono esenti da trattenute previdenziali ed assistenziali e questo pare opportuno, visto la saltuarietà dell'impiego, la limitatezza nel tempo, la modestia degli emolumenti e lo *status* stesso dei pensionati.

Si prevede inoltre un divieto all'esercizio di mansioni che comportino rilevanti rischi per l'incolumità del pensionato e si indica, come metro esclusivo di individuazione della cooperativa con cui stipulare il contratto, la trattativa privata, più idonea alla valutazione delle opportune peculiarità (articoli 7 e 8).

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

Non si ritiene infine di prevedere dei particolari strumenti di controllo, in quanto già per norme esistenti ogni cooperativa è sottoposta al controllo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, così come non si ritiene opportuno determinare per legge l'età minima dei pensionati da utilizzare o dettagliare gli impieghi consentiti. Questo dovrà essere determinato in piena autonomia dagli enti, di cui all'articolo 1, anche per fare fronte a situazioni e ad esigenze molto dissimili sul territorio nazionale.

Il disegno di legge limita il suo campo di attuazione al settore pubblico e a quello assimilabile, perchè una tematica del genere abbisogna di una fase sperimentale certa e con notevoli garanzie. Da una sua approvazione e da una discreta fase attuativa dipenderà la valutazione se estenderla in futuro al settore privato. È infatti abbastanza prevedibile che in un futuro non lontano il forte calo demografico, l'invecchiamento complessivo della nostra popolazione e le carenze di mano d'opera ci chiameranno a scelte ben precise.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. I comuni, le province, i consorzi o associazioni di enti locali, gli istituti di pubblica assistenza e beneficenza, possono stipulare con enti ed associazioni che non perseguono fini di lucro e cooperative di pensionati contratti aventi come oggetto l'esplicazione di attività e servizi socialmente utili di carattere straordinario, non esplicabili attraverso il personale in dotazione organica agli enti di cui sopra per l'impossibilità di un utilizzo saltuario e straordinario del medesimo.

2. I contratti di cui al comma 1 sono finalizzati alla erogazione di servizi e prestazioni utili alla comunità, a mantenere i pensionati, nella pienezza delle condizioni psico-fisiche, parzialmente impegnati in attività di particolare rilevanza sociale, al fine di far utilizzare proficuamente parte del loro tempo disponibile.

## Art. 2.

1. I contratti di cui all'articolo 1 possono essere stipulati sulla base di un progetto elaborato dall'ente o dall'associazione interessata, in cui vengono indicate le finalità e le modalità del servizio, la durata, il numero dei pensionati da utilizzare ed il totale delle ore di attività.

## Art. 3.

1. I contratti di cui alla presente legge non possono avere durata superiore all'anno, sono rinnovabili e non possono prevedere un impegno superiore alle centottanta ore al trimestre per ciascun pensionato. Devono riportare l'elenco nominativo dei pensionati impegnati nel servizio e degli

eventuali sostituti. Ogni pensionato deve sostenere una visita medica che certifichi l'idoneità alle mansioni da svolgere ed essere assicurato con polizza stipulata con una compagnia di assicurazione per gli eventuali infortuni e per la responsabilità civile, ove ne ricorra l'esigenza.

#### Art. 4.

1. È fatto divieto agli enti ed associazioni, di cui all'articolo 1, di sopprimere posti in organico o di rinunciare all'assunzione dei posti vacanti per svolgere servizi attraverso i contratti di cui alla presente legge. I contratti in questione devono essere corredati obbligatoriamente dal parere delle organizzazioni sindacali dei dipendenti degli enti medesimi e di quello dei pensionati.

#### Art. 5.

1. Il corrispettivo da attribuire alle cooperative per l'erogazione del servizio, determinato dal progetto di cui all'articolo 2, deve tener conto delle spese di organizzazione, di addestramento, delle visite mediche di idoneità, della polizza assicurativa di cui all'articolo 3, comma 1, dell'eventuale somministrazione di indumenti ed attrezzature e dei compensi e dei rimborsi spesa ai pensionati impegnati.

#### Art. 6.

1. I compensi per le prestazioni dei singoli pensionati sono esenti da trattenute previdenziali ed assistenziali.

#### Art. 7.

1. È fatto divieto di adibire pensionati ad attività rischiose per l'incolumità fisica o che prevedono l'utilizzo di apparecchiature e strumenti complessi, che richiedano una specifica professionalità e che comportino particolari rischi.

## Art. 8.

1. Gli enti pubblici, di cui all'articolo 1, comma 1, individuano le cooperative con cui stipulare contratti, oggetto della presente legge, esclusivamente mediante trattativa privata.

## Art. 9.

1. Le parti contraenti il contratto hanno la facoltà di recesso previa comunicazione da farsi non oltre il terzo mese precedente, ferma restando la possibilità per l'ente o l'associazione fruitrice del servizio di chiedere, con comunicazione scritta e motivata alla cooperativa, la sostituzione immediata dei singoli pensionati che nell'esplicazione del servizio siano incorsi in gravi negligenze, inadempienze o scorrettezze.

## Art. 10.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

