Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Istituzione del servizio civile per pensionate e pensionati attivi A.C. 2734, A.C. 2974

Dossier n° 659 - Schede di lettura
21 settembre 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2734	2974
Titolo:	Istituzione del servizio civile per pensionate e pensionati attivi	Istituzione del servizio civile per persone anziane attive
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	De Maria	Battilocchio
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	5	5
Date:		
presentazione:	9 dicembre 2025	19 giugno 2026
assegnazione:	26 gennaio 2026	22 luglio 2026
Commissioni competenti:	XII Affari sociali	XII Affari sociali
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, VII Cultura, VIII Ambiente, X Attività produttive, XI Lavoro e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Le proposte di legge in commento (A.C. 2734 e A.C. 2974), composte da **5 articoli**, istituiscono e disciplinano il **servizio civile per persone anziane attive**.

Come specificato dalla relazione illustrativa, le proposte di legge sono dirette a riconoscere e valorizzare il **patrimonio umano, culturale e sociale costituito dalla popolazione anziana**, agevolandone la **partecipazione attiva alla vita della comunità**, mediante attività di volontariato civico organizzato, e promuovendo **modelli di invecchiamento attivo e solidale**. Inoltre, si pone in accordo con l'obiettivo 3 ("Salute e benessere per tutti e a tutte le età", l'obiettivo 10 ("Ridurre le disuguaglianze") e l'obiettivo 11 ("Città e comunità sostenibili") dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.
L'istituzione del servizio civile per persone anziane attive mira a **contrastare il fenomeno**, in costante crescita in questa fascia di popolazione, **dell'isolamento sociale** e a **favorire la solidarietà intergenerazionale**, ispirandosi a progetti sperimentali europei come il programma "*Senior Volunteers*" della Commissione europea, le forme di volontariato anziano presenti in Germania, Francia e nei Paesi Bassi e le raccomandazioni dell'organizzazione mondiale della sanità in tema di "*Active Ageing*".

Si ricorda che, secondo i dati del Rapporto annuale ISTAT 2026 (Capitolo 2 – Popolazione e società), nel 2025 la popolazione di 65 anni e più rappresenta il 25,1 per cento della popolazione residente in Italia. Nell'ultimo decennio la popolazione di età minore di 15 anni è diminuita del 16,7 per cento, passando da 8,2 milioni a 6,9 milioni, mentre quella di 65 anni e oltre è aumentata dell'11,3 per cento, da 13,3 milioni a 14,8 milioni. Gli ultranovantenni, circa due persone su cento al 1° gennaio 2026, sono aumentati del 34,6 per cento negli ultimi dieci anni.

Le due proposte di legge presentano un **contenuto pressoché identico** salvo **differenze di minimo rilievo.**
Si procederà pertanto all'illustrazione congiunta di esse, evidenziando le differenze tra la pdl A.C. 2734, presentata nel dicembre 2025 e la pdl.C. 2974, presentata successivamente, nel giugno 2026.

L'**articolo 1**, composto da un unico comma, reca le **finalità della proposta di legge**, prevedendo l'**istituzione del servizio civile per persone anziane attive**, coerentemente con il Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana, previsto dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. n. 29 del 2024 (*Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*) (v. *infra*). Inoltre, il servizio civile per persone anziane attive si pone nella prospettiva dello **scambio**

intergenerazionale, previsto dall'articolo 6 del medesimo D.Lgs. n. 29 del 2024, ed è inteso come strumento di partecipazione alla vita pubblica, di cittadinanza attiva, di solidarietà intergenerazionale e di valorizzazione delle competenze, delle esperienze e delle conoscenze delle persone anziane e persegue i seguenti obiettivi:

a) **promozione** dell'**invecchiamento attivo** e della **partecipazione delle persone anziane alla vita sociale e culturale** del Paese;

b) **valorizzazione** del **patrimonio spirituale**, delle **competenze** e dell'**esperienza delle persone con più di 65 anni** in favore della collettività;

c) **promozione** della **solidarietà** e del **dialogo intergenerazionali**;

d) **contrasto** dell'**isolamento** e della **solitudine delle persone anziane**;

e) **sostegno** dei **progetti di utilità sociale, culturale, educativa e ambientale**.

Si ricorda che il citato articolo 3, comma 1, del D.Lgs. n. 29 del 2024 dispone che il Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA), istituito dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 33 del 2023 (*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*), tenendo in considerazione i livelli essenziali di assistenza (LEA) e i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) vigenti e previa intesa in sede di Conferenza unificata, indica nel Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana, previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera *a)*, della citata legge n. 33 del 2023, i **criteri generali per l'elaborazione dei progetti di promozione della salute e dell'invecchiamento attivo**, **degli interventi di prevenzione della fragilità e dell'esclusione sociale e civile**, nonché dei servizi di carattere sociale, sanitario o sociosanitario, da attuare a livello regionale e locale.

Si ricorda, inoltre, che la citata lettera *a)* del comma 3 della legge n. 33 del 2023, come modificata dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 41 del 2023, prevede che il CIPA adotti, con cadenza triennale e aggiornamento annuale, previsa intesa in sede di Conferenza unificata, sentite le parti sociali, le associazioni di settore e le associazioni rappresentative delle persone in condizioni di disabilità, il «**Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana**» e il «**Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana**». Quest'ultimo sostituisce, per la parte inerente alla popolazione anziana, il **Piano per la non autosufficienza**.
Con il D.P.C.M. 20 aprile 2026 è stato adottato il Piano nazionale per la non autosufficienza, relativo al triennio 2025-2027 (PNNA 2025-2027) ed il riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2025-2027**.**
Nella seduta del 10 settembre 2026 la Conferenza unificata ha sancito l'intesa sul Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana per il triennio 2025-2027.
Il Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana non risulta ancora adottato.

Si ricorda, infine, che il citato articolo 6 del D.Lgs. n. 29 del 2024 stabilisce le **misure per favorire l'invecchiamento attivo** tramite la promozione dell'impegno delle persone anziane in attività di utilità sociale e di volontariato, con particolare riferimento lo scambio intergenerazionale. Nel dettaglio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri realizza campagne periodiche per valorizzare il ruolo sociale degli anziani, per contrastare la discriminazione in base all'età e i fenomeni di abuso e di violenza sulle persone anziane. Le istituzioni scolastiche, inoltre, promuovono la solidarietà tra le generazioni con particolare riguardo alle situazioni a rischio di isolamento e marginalità sociale delle persone anziane, anche con il coinvolgimento dei centri di promozione sociale, delle organizzazioni di volontariato, degli enti locali e del terzo settore. Infine, le regioni e gli enti locali sono chiamati a favorire iniziative per sostenere l'invecchiamento attivo attraverso un'adeguata programmazione dei piani sociali regionali e locali.

L'**articolo 2**, composto da un solo comma, stabilisce che le disposizioni della proposta di legge in esame si applicano alle **persione di età pari o superiore a sessantacinque anni,** anche straniere, titolari di pensione e resideti nel territorio nazionale - in proposito la pdl A.C. 2974 si riferisce alle **persone anziane**, come definite dalla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2 del citato D.Lgs. n. 29/2024, **anche straniere**, residenti nel territorio nazionale - e che siano in possesso dell'**idoneità psico-fisica** conforme alle attività da svolgere. Inoltre, i destinatari delle misure **non devono aver riportato condanna per reati contro la persona** o la pena accessoria all'**interdizione dai pubblici uffici**.

Si ricorda che, in base a quanto stabilito dalla citata lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 29 del 2024, per "**persona anziana**" si intende la persona che ha **compiuto 65 anni**.

L'**articolo 3** stabilisce che le attività finalizzate al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 si concretizzano nella **realizzazione di progetti di utilità sociale** a beneficio della comunità e in **iniziative** volte a **promuovere** una **cittadinanza attiva**, responsabile e solidale. Tali attività si attuano, in particolare, attraverso i seguenti **interventi**:

a) attività di **supporto educativo** e di affiancamento presso le **istituzioni scolastiche** e nell'ambito di iniziative ricreative non formali;
Si ricorda che nella XIX legislatura è stata approvata la legge 23 luglio 2026, n. 135, recante una delega al Governo per il sostegno delle attività educative e ricreative non formali.

b) collaborazione con le istituzioni scolastiche nella **progettazione** e realizzazione di **attività didattiche**, educative e creative;

c) iniziative volte alla valorizzazione e alla **trasmissione** dei **mestieri**, delle competenze e dei **saperi tradizionali**;
d) attività di accompagnamento, assistenza e orientamento nell'accesso ai servizi pubblici e digitali;
e) attività di **sostegno** rivolte alle persone in condizioni di fragilità, con particolare riferimento ai **minori**, alle **persone** con **disabilità** e agli **anziani** in condizione di solitudine;
f) promozione di **iniziative** culturali, ambientali e sociali nei territori, anche mediante l'organizzazione di **incontri**, attività e conferenze rivolti ai **giovani**, finalizzati alla **trasmissione** di tradizioni, **conoscenze** ed esperienze alle nuove generazioni, con particolare riferimento ai percorsi di orientamento e di prima formazione;
g) promozione di iniziative finalizzate alla valorizzazione della **memoria storica** e alla diffusione di esperienze e **testimonianze** di **impegno civico**;
h) attività di **accompagnamento** mediante l'utilizzo dei **mezzi** di **trasporto pubblico**, finalizzate a favorire l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie;
i) attività di **supporto** ai **percorsi formativi** finalizzati a favorire il raccordo tra il sistema scolastico e il **mondo del lavoro**, anche nell'ambito di iniziative promosse da imprese e organizzazioni sindacali;
l) attività di supporto alla **sorveglianza** e all'**assistenza** organizzativa presso le **istituzioni scolastiche** e i servizi di mensa, svolte in funzione ausiliaria e in collaborazione con le medesime istituzioni;
m) promozione di **campagne** di **informazione** e sensibilizzazione sui temi della **solidarietà sociale**, eventualmente utilizzando anche la cosiddetta «**banca del tempo**»;

Si ricorda che la «**banca del tempo**» è disciplina a livello normativo dall'art. 27 della L. n. 53/2000, secondo cui gli enti locali possono sostenere e promuovere la costituzione di associazioni denominate «banche del tempo», finalizzate allo scambio di servizi di vicinato, alla solidarietà nelle comunità locali e allo scambio del proprio tempo per attività di reciproco aiuto. La stessa disposizione stabilisce inoltre che gli enti locali possono mettere a disposizione locali e servizi, organizzare attività di promozione, formazione e informazione, aderire alle banche del tempo e stipulare accordi con esse per prestazioni di mutuo aiuto a favore dei cittadini o della comunità locale. La norma precisa tuttavia che tali prestazioni non devono costituire modalità di esercizio delle attività istituzionali proprie dell'ente locale.

n) promozione e realizzazione di **iniziative** a **carattere ambientale**, **stagionale** o **straordinario**, finalizzate alla tutela, alla cura e alla valorizzazione del territorio, anche in caso di emergenze locali.

La pdl A.C. 2974 prevede anche una successiva lettera o) che si riferisce alla realizzazione di attività di **sostegno** sociale e culturale presso **strutture ospedaliere**, **istituti penitenziari** e **strutture residenziali di accoglienza**.

L'**art. 4**, composto da 8 commi, disciplina i progetti di utilità sociale e gli interventi previsti dal provvedimento in esame.
In particolare, il **comma 1** prevede la **costituzione** e lo **sviluppo di reti di supporto** al fine di promuovere l'**attuazione** degli **interventi** contemplati dal presente provvedimento. Le reti di supporto sono chiamate ad operare in modo integrato e coordinato sul territorio.
Il **comma 2** individua puntualmente i **soggetti** chiamati a partecipare alle **reti di supporto**:
a) Lo Stato, nella pdl AC 2734, mentre nella **pdl A.C. 2974** si fa riferimento alle **amministrazioni pubbliche e alle relative articolazioni territoriali;**

La disposizione in esame si riferisce alle amministrazioni pubbliche individuate dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, tra cui le amministrazioni dello Stato, le scuole e le istituzioni educative, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e relativi consorzi e associazioni, le università, gli Istituti autonomi per le case popolari, le camere di commercio, gli enti pubblici non economici, le amministrazioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie istituite ai sensi del d.lgs. n. 300/1999.

b) le regioni, i comuni singoli o associati, le province e le città metropolitane;
c) le aziende sanitarie locali e le aziende di servizi alla persona;
d) le strutture socio-sanitarie residenziali;
e) le istituzioni scolastiche e universitarie e gli organismi di formazione accreditati;
f) le associazioni e le organizzazioni di rappresentanza delle persone anziane;
g) le fondazioni, le associazioni, gli enti e le organizzazioni non aventi scopo di lucro, gli enti cooperativi e le imprese sociali, le università della terza età e gli enti del Terzo settore.

Il **comma 3** istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'**Albo nazionale dei progetti sociali** di cui all'articolo 3, in cui sono inseriti i medesimi progetti a seguito di una valutazione effettuata con cadenza annuale.

Il **comma 4** stabilisce che gli enti proponenti dei progetti sociali devono assicurare ai partecipanti un'**adeguata formazione** iniziale in relazione alle attività da svolgere, nonché **idonea copertura assicurativa** contro gli infortuni, per la responsabilità civile e per gli altri rischi connessi allo svolgimento del servizio.

Il **comma 5** della pdl A.C. 2734 prevede che, per lo svolgimento del servizio civile di cui al presente provvedimento, a**i pensionati ammessi a svolgerlo** è corrisposto un **emolumento** la cui entità è definita con il D.p.c.m. di cui al comma 8, soggetto a tassazione separata e che non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini fiscali.

In proposito **la pdl A.C. 2974** prevede invece che alle persone anziane **possono** essere riconosciuti, secondo le modalità definite dagli enti locali di residenza, il **rimborso** delle **spese** effettivamente sostenute e debitamente documentate, nonché eventuali **crediti sociali** fruibili mediante l'accesso a servizi.

L'emolumento - **il rimborso** per la **pdl A.C. 2974** -, ai sensi del **comma 6**, è riconosciuto nel rispetto dei principi di effettività del servizio prestato, tracciabilità e pubblicità delle somme erogate, nonché secondo criteri di semplificazione degli adempimenti amministrativi, anche mediante l'utilizzo di procedure informatiche.

In proposito si ricorda che l'istituto dei crediti sociali, maturabili attraverso la partecipazione ad attività di impegno civico e fruibili sotto forma di servizi, trova già riscontro in alcune discipline regionali, in particolare nell'ambito delle politiche per l'invecchiamento attivo.

Il **comma 7** reca una **clausola di invarianza finanziaria**, prevedendo che le amministrazioni pubbliche, gli enti locali, gli altri enti pubblici territoriali e gli enti del Terzo settore provvedono all'attuazione dei programmi di intervento del servizio civile per pensionate e pensionati attivi - ai sensi della pdl AC 2974 per le persone anziane attive - nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, in ogni caso, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 8** demanda la definizione delle **modalità attuative** dell'articolo 4 a un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, **entro novanta giorni** dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

L'**articolo 5**, composto da 4 commi, istituisce e disciplina il **comitato nazionale per il monitoraggio e la valutazione del servizio civile** per pensionate e pensionati attivi **- ai sensi dell'A.C. 2974** per le persone anziane attive -.

In particolare, il **comma 1** istituisce il citato Comitato nazionale, ne fissa la **composizione** a sette membri e prevede che l'incarico sia svolto a titolo gratuito.

Nel dettaglio, il comitato è composto da:

- un rappresentante designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede;
- un rappresentante designato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali
- un rappresentante designato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro,
- un rappresentante designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani,
- un rappresentante designato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome,
- un rappresentante designato dal Consiglio nazionale del Terzo settore;
- un rappresentante designato d'intesa dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Ai sensi del **comma 2**, il Comitato predispone annualmente una **relazione** sull'impatto sociale, economico e intergenerazionale del servizio civile per pensionate e pensionati attivi - ai sensi dell'A.C. 2972 per le le persone anziane attive -, che viene presentata al Presidente del Consiglio dei ministri, formulando, ove necessario, proposte di modifica e di miglioramento della disciplina.

Il **comma 3** prevede l'**adozione** di un **decreto** del **Presidente** del **Consiglio dei ministri** per stabilite le modalità attuative del comma 1.

In proposito si valuti l'opportunità di prevedere un termine entro cui adottare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3.

Il **comma 4** reca una **clausola di invarianza finanziaria**, prevedendo che non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo 5.

Relazioni allegate o richieste

Si tratta di proposte di legge di iniziativa parlamentare corredate della sola relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile alle materie "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**" e "**determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**" , di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *g*) ed *m*) della Costituzione.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.