

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3199

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOLINERI, GUALANDI, CECCHI, BERLINGUER GIOVANNI, BELARDI MERLO, PALOPOLI, GIADRESCO, GIOVAGNOLI SPOSETTI, SCARAMUCCI GUAITINI, CHIOVINI, PASTORE, GALLI MARIA LUISA, SANGUINETI, VIOLANTE, ALLEGRA, BARBAROSSA VOZA, BERTANI FOGLI, BARTOLINI, BETTINI, BIANCHI BERETTA, BINELLI, BONETTI MATTINZOLI, BOSI MARAMOTTI, BOTTARI, BRANCIFORTI, BRUSCA, CARLONI ANDREUCCI, CARMENO, CERRINA FERONI, CIAI TRIVELLI, CIUFFINI, CODRIGNANI, CONCHIGLIA CALASSO, COMINATO, DA PRATO, DE SIMONE, FAENZI, FRANCESE, FURIA, GRANATI CARUSO, ICHINO, LANFRANCHI CORDIOLI, LODOLINI, MACIS, MANFREDI GIUSEPPE, MANFREDINI, MATRONE, MIGLIORINI, MONTELEONE, MOTETTA, NESPOLO, PAGLIAI, PECCHIA TORNATI, POLITANO, RAFFAELLI EDMONDO, ROSSINO, SALVATO, SARRI TRABUJO, SERRI, ROSOLEN, TESI, TONI, TREBBI ALOARDI, ZANINI, VAGLI, VIRGILI

Presentata il 24 febbraio 1982

Disposizioni in materia di volontariato sociale per la promozione della salute ed il superamento dell'emarginazione e norme per la corresponsione di contributi a carico dello Stato in favore di associazioni nazionali per il sostegno della loro attività promozionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con legge 27 aprile 1981, n. 190, il Parlamento ha stanziato per il biennio 1980-81 una somma di lire 16 miliardi 320 milioni a favore di alcune associazioni nazionali « per il sostegno delle loro attività di promozione sociale ».

Una corretta ed equa distribuzione del denaro pubblico presuppone che anche in questo campo si precisino meglio finalità,

area di intervento, criteri di accertamento e requisiti per l'accesso ai contributi.

Il Governo, in occasione dell'approvazione della legge, si era impegnato (accogliendo l'ordine del giorno votato all'unanimità dalla Commissione Interni della Camera) a presentare un disegno di legge per una normativa organica della materia, cui fare riferimento almeno per gli anni successivi.

Non risulta, a tutt'oggi, che questo sia stato fatto.

La mancanza di norme ha determinato da più parti vivaci e giustificate proteste in occasione del su citato provvedimento, poiché si è determinata l'assurda situazione di organizzazioni associative escluse senza giustificato motivo o per non avere inoltrato richiesta in tempo utile proprio a causa dell'assenza di norme, di altre vistosamente discriminate in riferimento ai contributi ottenuti ed alla dimensione della loro attività. Inoltre tra i beneficiari del provvedimento furono inserite a fianco di associazioni di invalidi al lavoro, civili, di guerra e di particolari categorie di handicappati le associazioni combattentistiche e partigiane (e l'Ente nazionale protezione animali) che, per la natura stessa della loro attività ed organizzazione, suggeriscono provvedimenti a parte, se non altro perché diversi sono i criteri in base ai quali può essere motivato e definito il sostegno economico dello Stato. Pare infatti più opportuno riferire norme e criteri ad attività associative omogenee.

Se l'erogazione di contributi non può essere lasciata ad una definizione generica di « promozione sociale e di tutela », va pure considerato che questa peculiarità non può essere esclusiva di alcune associazioni, cosiddette « storiche » (quelle derivanti da enti pubblici nazionali disciolti per il trasferimento delle loro funzioni ed attività più specificatamente assistenziali alle regioni ed agli enti locali). È indiscutibile il ruolo da esse svolto a tutela dei loro associati e l'impegno con il quale tutt'ora perseguono tale obiettivo; ma a fianco di queste associazioni altri movimenti e forme associative e di vo-

lontariato si sono sviluppate in questi anni e partecipano con forza propositiva al rinnovarsi delle strutture assistenziali ed all'evolversi della nostra legislazione.

L'intervento dello Stato non può quindi prescindere da una più attenta conoscenza e valutazione delle varie realtà associative e di volontariato che si esprimono sui temi della promozione sociale e della emarginazione; sarebbe inoltre riduttiva la sua iniziativa se si limitasse sostanzialmente ad erogare danaro senza prendere contestualmente in esame altre modalità e forme di sostegno che, in merito, le istituzioni pubbliche possono assicurare, soprattutto a livello delle regioni e degli enti locali, dove con più immediatezza si evidenziano le difficoltà di vita dei cittadini e possibilità di coinvolgimento di forze disponibili.

Di qui il significato della nostra iniziativa legislativa che si propone di indicare norme e criteri per una più attenta valorizzazione del volontariato sociale (associativo, di nuclei familiari e di singoli cittadini) (Titolo I) e per l'erogazione di contributi economici dello Stato ad associazioni che a livello nazionale intendono perseguire finalità di promozione e di coordinamento (Titolo II).

La proposta di legge fa riferimento particolare alle attività che più direttamente investono i problemi della sanità, dell'assistenza, dell'emarginazione in genere, benché numerosi siano i campi dell'iniziativa dei movimenti associativi e di volontariato (da quello culturale, ricreativo, sportivo a quello, sempre più rilevante per la dimensione e pluralità di forze che coinvolge, della protezione civile).

Ciò essenzialmente per le seguenti considerazioni: perché è necessario che l'ampio processo di decentramento e di programmazione in atto per il riordino e lo sviluppo dei servizi sanitari e socio-assistenziali avvenga e si qualifichi con il contributo e la più ampia partecipazione di tutte le forze disponibili; perché soprattutto in questi settori si sono consolidate numerose esperienze capaci tra l'altro di contribuire positivamente al superamento di rigidità e schematismi negli

interventi amministrativi e tecnici e nei rapporti tra persone e gruppi; che alcune regioni già hanno assunto iniziative legislative proprio in riferimento a tali esperienze e ad indicazioni presenti in alcune recenti leggi dello Stato (esempio la legge di riforma sanitaria, quella carceraria, quelle per la prevenzione e cura delle tossicodipendenze ed i consultori familiari).

Con la definizione di norme, valide su tutto il territorio nazionale, non si vuole tanto determinare una rigida definizione di vincoli legislativi quanto offrire possibilità per un confronto più organico tra esperienze della società civile, istituzioni, associazionismo e volontariato e favorire, nell'autonomia dei singoli contributi, costruttivi rapporti di collaborazione o di partecipazione attiva e responsabile ai processi istituzionali.

L'iniziativa trova sollecitazione anche dall'ampio dibattito che si è sviluppato su questi temi in incontri e convegni promossi da associazioni e movimenti di ispirazione sia cattolica che laica, richiedenti all'ente pubblico maggiore attenzione e valorizzazione delle energie e della forza morale che l'associazionismo e il volontariato in genere possono mettere in campo, a fronte dei gravi problemi di disgregazione sociale e di disagio individuale che travagliano la nostra comunità nazionale.

I primi cinque articoli della proposta di legge fanno riferimento al ruolo del volontariato per la promozione della salute individuale e collettiva e per il superamento di ogni forma di emarginazione.

Poiché sono numerose le esperienze di partecipazione e di volontariato, sia da parte di associazioni, di nuclei familiari che di singoli cittadini, si sono considerate queste tre realtà, allo scopo di non escluderne nessuna, esclusione che apparirebbe non solo incomprensibile ma anche in contrasto con l'articolo 4 della Costituzione che al secondo comma recita: « Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che

concorra al progresso materiale o spirituale della società ».

Sono indicate le caratteristiche essenziali delle attività di volontariato: disponibilità e coinvolgimento personale, gratuità delle prestazioni.

Volutamente non si è inteso qui definire le caratteristiche in base alle quali stabilire se una organizzazione è di volontariato o meno in quanto molte di esse, accanto ad una attività diretta di volontariato o promozionale, gestiscono contemporaneamente servizi (sanitari o socio-assistenziali).

In questo caso si tratta di attività che comportano una diversa regolamentazione con l'ente pubblico.

Per quanto riguarda quindi le attività di volontariato e di promozione sociale si provvede con la presente proposta di legge, mentre in merito alla gestione di servizi, occorre fare riferimento alla legge di riforma sanitaria ed alle normative vigenti in materia di assistenza che prevedono forme diverse di convenzionamento e di sostegno.

Nella definizione delle norme e dei criteri in base ai quali i comuni, le associazioni di comuni, le comunità montane possono avvalersi della collaborazione del volontariato sociale così inteso, si è tenuto conto:

a) dei diritti dei cittadini e degli obblighi degli enti pubblici tenuti ad intervenire;

b) del fatto che il volontariato sociale non può essere considerato sostitutivo di attività assegnate o da assegnare a personale dipendente degli enti locali;

c) della necessità di prevedere il rimborso delle spese vive sostenute per le attività preventivamente concordate e deliberate dall'ente pubblico;

d) dell'apporto che deve essere assicurato dagli enti locali per una positiva collaborazione, mediante opportune possibilità di qualificazione, di aggiornamento, di verifica, di partecipazione alle consultazioni, nonché di sostegno anche informativo e tecnico da parte dei propri servizi;

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

e) infine i compiti delle regioni, le quali devono provvedere all'emanazione di norme legislative per dare attuazione ai principi generali indicati nella proposta di legge.

Negli articoli successivi (Titolo II) sono regolamentati i contributi a carico dello Stato a favore di associazioni nazionali che svolgono attività di promozione sociale e di tutela (finalizzati in particolare alla promozione della salute individuale e collettiva ed al superamento di ogni forma di emarginazione di handicappati, minori, adulti). Quanto sopra, con esclusione delle attività di gestione dei servizi, per le considerazioni di ordine generale già esposte ed in quanto i relativi finanziamenti sono di competenza delle regioni e dei comuni, singoli o associati.

Nella definizione delle caratteristiche è previsto, tra l'altro, che:

le associazioni operino, anche in base alle proprie norme statutarie e regolamentari, con la più ampia partecipazione degli associati e con criteri di democraticità e nel rispetto delle minoranze interne;

svolgano attività su base decentrata;

abbiano quindi sedi presenti ed operanti (da oltre tre anni) in almeno dieci regioni;

presentino idonea documentazione comprovante l'attività svolta e in programma, la legittimità degli organi sociali ed amministrativi in carica e la reale consistenza numerica degli associati.

Perché la ripartizione del fondo avvenga nel modo più equo possibile, si è ritenuto opportuno individuare tre fattori concorrenti a determinare il contributo alle singole associazioni:

a) una quota in misura uguale per tutte le associazioni, in considerazione delle spese generali che normalmente tutte sostengono, sia a livello centrale che periferico;

b) una quota in base al numero delle regioni nelle quali sono presenti sedi operanti (tenuto conto che soprattutto a quel livello è possibile sviluppare con maggiore incisività ed efficacia le attività di promozione e di tutela degli associati);

c) una quota in base al numero degli associati effettivi, come da documentazione prevista.

Inoltre, per favorire la più ampia partecipazione dei soci e forme decentrate di attività (anche in riferimento alle nuove competenze delle regioni e degli enti locali), è sembrato opportuno stabilire che solo una parte del contributo statale sia trattenuto per il funzionamento degli uffici centrali ed il coordinamento, il resto finalizzato alle sedi periferiche.

Dobbiamo ancora rilevare che non è pensabile attuare una ripartizione del fondo statale, come da altri proposto, sulla base del numero di deleghe rilasciate dagli interessati, per la riscossione della quota associativa, con trattenute su pensioni o assegni effettuate tramite il Ministero del tesoro, sia pure in accordo con le associazioni.

I motivi del rilievo in particolare sono:

che i contributi sarebbero riservati incomprensibilmente solo ad associazioni di cittadini che percepiscono prestazioni economiche (pensioni o assegni) dallo Stato;

che, in questo caso, il vincolo della delega (attualmente facoltativa) diverrebbe di fatto obbligatorio (almeno sul piano morale, per fruire di maggiori finanziamenti);

che l'adesione associativa ha significato non tanto in riferimento a prestazioni economiche percepite, ma come scelta liberamente espressa dal cittadino per una tutela più generale dei propri diritti, a partire da quelli non ancora acquisiti o pienamente soddisfatti;

che l'attività di promozione e di tutela di una associazione coinvolge di nor-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ma, e giustamente, una base più ampia di sostenitori, che parimenti concorrono a qualificarne le iniziative;

che, infine, si rimarrebbe ancorati solo a schemi di aggregazione associativa per categorie di bisogni, mentre si sono prodotti, anche sul piano legislativo e culturale, profondi mutamenti nella concezione dei bisogni e, quindi, nelle forme di intervento e di partecipazione.

Senza ripeterci sul significato che assume per tutta la collettività la disponibilità dei cittadini ad un impegno diretto per la crescita civile e democratica delle nostre istituzioni, esprimiamo la speranza che la proposta di legge, aperta ad ogni possibile apporto migliorativo, trovi quanto prima spazio nel dibattito parlamentare e possa contribuire all'urgente definizione di norme che, per i motivi già esposti, non possono essere ulteriormente rimandate.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I

VOLONTARIATO SOCIALE

ART. 1.

(Campi di intervento e caratteristiche).

In attuazione degli articoli 3 e 4 della Costituzione, la Repubblica favorisce le espressioni autonome di volontariato sociale delle associazioni costituite ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile, dei nuclei familiari e dei singoli cittadini che realizzano forme di partecipazione democratica alla vita delle istituzioni, per la promozione della salute individuale e collettiva, per la rimozione delle situazioni che limitano l'autonomia dei singoli e dei nuclei familiari e per il superamento di ogni forma di emarginazione.

Sono caratteristiche del volontariato sociale:

a) la disponibilità personale e la partecipazione diretta di cittadini singoli, di nuclei familiari e di associazioni allo svolgimento delle attività di cui al comma precedente;

b) la gratuità delle prestazioni personali.

Le attività di volontariato non configurano rapporti di dipendenza contrattuale, né possono costituire titolo di qualsiasi genere per la partecipazione a concorsi pubblici.

ART. 2.

(Principi).

I comuni, le associazioni dei comuni, e le comunità montane, nel quadro dei programmi di intervento sociale e sanitario da essi deliberati, possono di loro iniziativa promuovere e stimolare forme di collabora-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

zione con il volontariato sociale, avvalendosi di tale collaborazione nei casi in cui siano soddisfatti i seguenti principi:

a) non sia violato o condizionato il diritto dei cittadini alle prestazioni dovute dagli enti di cui al comma precedente;

b) non sia sottratta agli enti, di cui sopra, la valutazione del diritto dei cittadini alle prestazioni;

c) le attività del volontariato sociale rientrino nell'ambito dei programmi deliberati dagli enti sopra indicati;

d) l'apporto del volontariato sociale non sia sostitutivo di attività assegnate o da assegnare a personale dipendente dagli enti locali.

I soggetti che intendono concorrere ai benefici di cui alla presente legge, possono proporre ai comuni, alle associazioni dei comuni e alle comunità montane, programmi di intervento nel campo dei servizi sociali e sanitari di competenza degli enti suddetti.

ART. 3.

(Accordi di collaborazione).

Negli accordi di collaborazione con il volontariato sociale i comuni, le associazioni dei comuni e le comunità montane devono:

a) stabilire modalità per la qualificazione e l'aggiornamento dei volontari e per la verifica periodica dei risultati raggiunti;

b) fornire al volontariato sociale il sostegno tecnico dei propri servizi nonché le informazioni necessarie per lo svolgimento corretto delle attività concordate;

c) assicurare nel contempo al volontariato sociale la partecipazione alle consultazioni indette sui servizi sociali e sanitari;

d) accertare preventivamente l'idoneità dei soggetti del volontariato sociale nei casi in cui ciò sia necessario per la particolare delicatezza e complessità dei rapporti con i cittadini utenti del servizio.

ART. 4.

(Rimborso spese).

Ai soggetti di cui all'articolo 1 sono rimborsate le spese vive, purché preventivamente concordate e deliberate dagli enti di cui all'articolo 2 della presente legge.

ART. 5.

(Compiti delle regioni).

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le regioni provvedono ad emanare norme legislative per l'attuazione degli obiettivi indicati nell'articolo 1, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, fatte salve le specifiche competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

TITOLO II

CONTRIBUTI DELLO STATO

ART. 6.

(Finalità).

È corrisposto, a decorrere dal 1° gennaio 1982, un contributo annuo a carico del bilancio dello Stato alle associazioni che svolgano attività di promozione sociale e di tutela dei diritti degli associati, finalizzate al superamento di ogni forma di emarginazione di handicappati, minori, adulti. Dal contributo sono escluse le attività di gestione di servizi, in quanto i relativi finanziamenti sono di competenza delle regioni e dei comuni singoli o associati.

Possono richiedere tale contributo a carico del bilancio dello Stato le associazioni nazionali che hanno le seguenti caratteristiche:

a) svolgono, a livello nazionale, attività di promozione sociale e di tutela dei diritti degli associati ed hanno sedi presenti ed operanti da oltre tre anni in almeno dieci regioni;

b) prevedono espressamente, nelle proprie norme statutarie e regolamentari, che la tutela degli associati e il perseguimento degli scopi associativi siano diretti alla promozione della salute individuale e collettiva e alla rimozione delle situazioni che limitano l'autonomia dei singoli e dei nuclei familiari o determinano stati di emarginazione sociale;

c) operano, anche in base alle proprie norme statutarie e regolamentari, con la più ampia partecipazione degli associati ed agiscono secondo criteri democratici per quanto riguarda l'ordinamento interno, in particolare mediante la previsione di opportuni strumenti di tutela delle minoranze degli associati.

ART. 7.

(*Procedure*).

Le domande di contributo di cui al precedente articolo devono essere presentate alla Presidenza del Consiglio dei ministri dalle associazioni interessate entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello per il quale viene richiesto il contributo stesso, unitamente ad un programma previsionale di attuazione, predisposto secondo le finalità ed i criteri indicati nel precedente articolo 6, specificando le attività proposte a livello nazionale e regionale ed i relativi impegni finanziari.

Entro tale termine devono essere inoltre presentati:

a) copia del bilancio consuntivo relativo all'anno antecedente a quello di presentazione della richiesta di contributo, regolarmente approvato dagli organi statuari;

b) copia del bilancio di previsione relativo all'anno per il quale viene presentata la richiesta di contributo;

c) atti comprovanti la legittimità degli organi sociali e amministrativi in carica e la validità degli organi che hanno approvato i bilanci preventivi e consuntivi di cui ai punti precedenti;

d) la relazione e la relativa documentazione comprovante l'utilizzo dei fondi ricevuti dallo Stato, ove l'abbiano ottenuti, per le attività finanziarie per l'anno antecedente a quello di presentazione della richiesta di contributo. La documentazione deve specificare:

- 1) le spese per il personale;
- 2) le spese per i contributi assicurativi per il personale;
- 3) le altre spese, mediante presentazione dei relativi giustificativi;
- 4) i contributi eventualmente ricevuti da regioni, province, comuni, comunità montane e altri enti pubblici di qualsiasi natura;

e) dichiarazione del legale rappresentante attestante il numero dei soci che ha provveduto al pagamento della quota associativa per l'anno antecedente a quello di presentazione della richiesta di contributo e il numero e l'ubicazione delle sedi locali;

f) copia dello statuto e del regolamento.

ART. 8.

(Criteri di ripartizione degli stanziamenti).

Per la ripartizione del fondo globale destinato dallo Stato per l'erogazione del contributo annuo alle associazioni nazionali di cui alla presente legge si applicano, sempre che le attività proposte abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 6, i seguenti criteri:

- a) una quota del 30 per cento, in misura uguale per tutte le associazioni ammesse;
- b) una quota del 40 per cento in base al numero di regioni nelle quali l'associazione nazionale ha sedi operanti;
- c) una quota del 30 per cento in base al numero degli associati di cui alla lettera e) dell'articolo 7.

Ciascuna associazione destinerà il contributo statale assegnatole alle sedi regionali e subregionali, trattenendone, per

il funzionamento degli uffici centrali, una quota non superiore al 20 per cento.

Qualora un'associazione non rinnovi domande di contributo, è tenuta, entro il 30 aprile dell'anno successivo, a presentare un rendiconto che giustifichi e documenti l'utilizzo dell'ultimo contributo statale assegnatole, secondo quanto previsto dall'articolo 7, lettera *d*), della presente legge.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri dell'interno e della sanità, con proprio decreto, determina ogni anno:

a) la misura del fondo globale destinato per la corresponsione del contributo annuo alle associazioni nazionali per le attività di promozione sociale e di tutela degli associati, di cui alla presente legge;

b) l'importo del contributo assegnato a ciascuna associazione.

Il Governo, entro il 31 marzo di ogni anno, dovrà presentare al Parlamento una relazione annuale sulla regolarità dei bilanci e sulle attività svolte dalle associazioni di cui alla presente legge.

ART. 9.

(Finanziamenti).

All'onere derivante dagli articoli 6 e seguenti della presente legge si provvede, per l'esercizio in corso, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando la voce « contributi alle associazioni nazionali per il sostegno delle attività di promozione sociale ».

ART. 10.

(Norma transitoria).

Per l'anno 1982, ferme restando le norme previste dalla presente legge, le domande per l'assegnazione del contributo annuo statale devono essere presentate entro 60 giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della presente legge.