

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1565

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DI PRISCO, BASSANINI, BORDON, CALZOLAIO, COLAIANNI,
DALLA CHIESA CURTI, FOLENA, GRASSO, INGRAO, LO-
RENZETTI PASQUALE, MUSSI, NARDONE, ALFONSINA RI-
NALDI, GIANNA SERRA, ENRICO TESTA, VIOLANTE**

Norme per il sostegno degli enti e associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, di promozione politica, sociale e civile, di sviluppo di una cultura delle pari opportunità e della differenza sessuale, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale ed artistico

Presentata il 16 settembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI, ONOREVOLI COLLE-
GHE! — La proposta di legge che presen-
tiamo ha ormai una sua storia. E nata
nella IX Legislatura ed è stata ripresen-
tata nella X, ha subito da allora modifi-
che, frutto di un dibattito ampio nelle
Commissioni, nell'Aula parlamentare e in
tutto il Paese. La « legge per l'associazio-
nismo » è stata oggetto di interesse diffuso
e di grandi attese in quel mondo associa-
tivo, ricco e pluralista che ha anticipato
nel nostro Paese i temi oggi all'ordine del
giorno per una riforma della politica.

Già nelle proposte di legge precedenti
vi era questo spirito « anticipatorio » di

voler affrontare la « questione morale »
eliminando la necessità e le opportunità
di finanziamenti illeciti, occulti, lottizzati
tra le forze politiche.

Una proposta di legge sottovalutata ed
anche osteggiata da alcuni partiti che pre-
ferivano difendere un sistema destinato a
crollare sotto i colpi della magistratura e
della giusta indignazione popolare.

Si denunciava già allora come la legge
sul finanziamento pubblico dei partiti 2
maggio 1974, n. 195, avesse fallito il suo
scopo moralizzatore e fosse stata snatu-
rata da « illecite pattuizioni tra singoli
esponenti di forze politiche e potentati

economici per assicurare ai primi la corresponsione di rilevanti contributi o "tangenti" ed ai secondi favori o privilegi indebiti da parte di amministratori statali o locali ».

Se ci guardiamo attorno e vediamo cos'è accaduto in questi ultimi mesi, possiamo capire che una proposta di legge, allora anticipatrice, sulle modalità di finanziamento ad enti o associazioni, oggi è indispensabile e rientra nel quadro delle riforme delle modalità di finanziamento e funzionamento della politica in tutte le sue forme.

Infatti, per ricostruire un patto di fiducia tra i cittadini e lo Stato, occorre con urgenza intervenire in questa materia, tenendo anche conto che nel corso degli anni le forme della politica sono mutate; mentre i partiti appaiono da riformare in senso democratico e partecipativo, ridimensionando il loro ruolo e riportandolo alle alte motivazioni delle loro funzioni, sono andate in questi anni consolidandosi forme politiche nuove: le associazioni.

Il popolo delle associazioni è in continuo aumento, è fatto di donne e uomini, tanti ragazzi e ragazze che trovano nell'attività associativa quotidiana risposte concrete al bisogno di una politica pulita ed ispirata da valori di solidarietà e democrazia.

Rimanere ciechi e sordi di fronte a queste realtà sarebbe grave, tanto più in questo momento decisivo per i destini della nostra democrazia.

Se i partiti hanno bisogno di una profonda riforma, c'è da dire che a tutt'oggi in generale non si sono dimostrati all'altezza di questo progetto riformatore. Vi sono chiusure nei partiti e nei loro meccanismi di partecipazione, di formulazione delle decisioni, di scelta dei dirigenti, che hanno bisogno di essere cambiate anche attraverso nuove « contaminazioni » e nuove presenze politiche.

Il mondo dell'associazionismo per lunghi anni ha mantenuto con i partiti un rapporto di « collateralismo » convalidando e rimanendo all'interno dal fare politico consociativo.

Per lungo tempo molte associazioni sono sorte e cresciute all'ombra di questo

o quel partito, di questo o quell'assessore, come una sorta di braccio popolare e di consenso dei partiti stessi.

In questi anni molte cose sono cambiate nel mondo associativo a partire proprio dalle rotture del sistema « collateralistico » e consociativo. Da forme che aggregavano per un fare politico principalmente assistenziale o di supporto, le associazioni si sono trasformate, con forti ed evidenti dibattiti e conflitti interni, in forme che aggregano per far valere diritti sociali e di cittadinanza dei cittadini e delle cittadine auto-organizzati.

Le associazioni hanno avviato un processo per cui oggi si presentano come veri e propri soggetti politici.

Questo apre un nuovo ordine di problemi.

1) Vi è anzitutto la necessità di estendere l'applicazione dell'articolo 49 della Costituzione che prevede i partiti come uniche forme politiche in cui assicurare ai cittadini il « diritto di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Occorre prevedere anche nuove figure di associazione e partecipazione democratica. È l'esperienza stessa di questi anni che, oltre a sottolineare l'importanza della pluralità delle forme della politica, ripropone la questione dell'auto-organizzazione dei cittadini e delle cittadine nel suo significato, pieno e positivo, di valorizzazione della dialettica sociale, culturale e politica. La Repubblica, per assicurare la vitalità delle sue stesse istituzioni democratiche, ha interesse ad ampliare, riconoscere e sollecitare le forme della partecipazione. La legislazione ordinaria che riconosce come sola articolazione della società civile i partiti politici riflette una visione parziale e distorta della realtà che determina uno squilibrio a favore dei partiti nei confronti delle altre forme di partecipazione sociale. L'associazionismo è una grande risorsa della democrazia pluralista che, senza un riconoscimento legislativo adeguato, viene snaturata e lasciata in un circolo perverso « finanziamento-consenso » che risulta umiliante per le associazioni stesse.

2) È stata prodotta in questi anni una selva di « leggine » per assicurare il contributo statale a singole associazioni. La gran parte di queste associazioni sono certamente meritevoli del sostegno pubblico, ma sarebbe ipocrita non voler vedere in questo modo di procedere il rischio di clientelismi, di indebiti favoritismi e di politiche lottizzatrici. Inoltre sono state prodotte più leggi regionali sull'associazionismo ed è comprensibile che il livello istituzionale regionale si sia dimostrato più sensibile perché più legato alle tensioni, richieste e proposte diffuse nel territorio ed è tanto più necessario adottare indirizzi e scelte di fondo a livello nazionale su una questione che, se affrontata a pieno, modificherebbe molto l'attuale panorama dei soggetti politici. Infine è stata approvata, nella scorsa legislatura, la legge sul volontariato sociale che rischia di divenire unico punto di riferimento anche per le associazioni. Le due leggi avrebbero dovuto essere approvate nello stesso periodo per poter ordinare tutta questa materia così complessa e nuova.

3) Attivare nuovi meccanismi di sostegno, di riconoscimento — finanziario e di servizi reali — a favore dei soggetti che contribuiscono alla realizzazione del principio costituzionale della partecipazione dei cittadini e delle cittadine all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del Paese diviene a questo punto urgente ed indispensabile per allargare la vita democratica e per moralizzare la politica.

Il meccanismo di finanziamento previsto da questa proposta di legge riconosce ai cittadini e alle cittadine, sulla base di quanto è già stato previsto nella legge di

attuazione del Nuovo Concordato tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, la facoltà di concorrere al finanziamento di enti o associazioni con finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, di sviluppo di una cultura delle pari opportunità e della differenza sessuale, di promozione politica, sociale e civile, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio artistico e culturale, attraverso la previsione della possibilità di detrarre le contribuzioni private dall'imposta sul reddito annuale.

Questa soluzione garantisce a tutti i cittadini e le cittadine uguali opportunità di scelta; inoltre garantisce da un'eccessiva « statizzazione » delle associazioni, per loro natura flessibili, e permette un rapporto diretto di consenso, costringendo così le associazioni a mantenere rapporti chiari e trasparenti di coinvolgimento dei cittadini.

L'articolo 1 della proposta di legge definisce i soggetti ed i fini che devono perseguire gli enti e le associazioni per accedere ai benefici da essa previsti.

L'articolo 2 prevede la costituzione di un fondo destinato al finanziamento degli enti e associazioni di cui all'articolo 1, le modalità di ripartizione e l'obbligo di rendicontazione.

L'articolo 3 prevede la costituzione di un elenco, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, da revisionare ogni tre anni, le modalità ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco.

L'articolo 4 prevede norme per l'impegno concreto degli enti locali e la costituzione di un fondo a cui gli enti possono accedere per realizzare opere di costruzione, recupero, restauro di strutture ed edifici da finalizzare all'utilizzo da parte delle associazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 1, 2 e 3, e all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991 n. 266, si applicano agli enti ed associazioni che perseguono scopi umanitari, scientifici, culturali, di religione e di culto, di promozione politica, sociale e civile della popolazione, di sviluppo di una cultura delle pari opportunità e della differenza sessuale, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale ed artistico nazionale, con esclusione dei partiti politici e delle organizzazioni sindacali, a condizione che tali enti ed associazioni non perseguano scopi di lucro e siano iscritti nell'elenco di cui all'articolo 3.

ART. 2.

1. A decorrere dall'esercizio finanziario 1993 è istituito un fondo destinato al finanziamento degli enti e delle associazioni di cui all'articolo 1 che ne facciano richiesta. L'ammontare del fondo è annualmente previsto dalla legge finanziaria in misura non inferiore al 2 per mille del gettito complessivo annuale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Al fondo affluiscono inoltre i proventi del concorso pronostici Enalotto al netto delle spese di gestione dello stesso.

2. La ripartizione delle disponibilità del fondo tra i soggetti beneficiari di cui al comma 1 è annualmente stabilita come segue:

a) per i due terzi in proporzione alle scelte espresse dai singoli contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. L'indicazione espressa da ciascun contribuente può essere ripartita tra più soggetti beneficiari, fino al massimo di tre. Tale parte è determinata dividendo la cifra globale, destinata al fondo nazionale,

per il numero dei cittadini che hanno espresso le loro indicazioni, ottenendo così un valore da moltiplicare per le indicazioni espresse a favore di ogni singolo beneficiario;

b) per un terzo in proporzione a tutti gli enti ed associazioni iscritti all'elenco nazionale di cui all'articolo 3, sulla base di criteri di diffusione sul territorio nazionale, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del comitato dei garanti di cui al comma 9 dell'articolo 3.

3. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, provvede con proprio decreto a stabilire le modalità per l'attuazione del disposto di cui ai commi 1 e 2.

4. Annualmente l'ente o l'associazione deve presentare, entro il 30 giugno, una analitica rendicontazione degli impieghi effettuati, una relazione sull'attività per l'anno successivo e il consuntivo relativo all'anno precedente, approvati dagli organi statutari.

5. La mancata presentazione della documentazione di cui al comma 4 determina la cancellazione dall'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 3. Il relativo provvedimento è notificato all'ente o all'associazione interessati.

ART. 3.

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un elenco, da sottoporre a revisione triennale, degli enti e delle associazioni che intendano beneficiare delle disposizioni di cui alla presente legge. L'iscrizione nell'elenco è disposta, su parere motivato e vincolante del comitato dei garanti di cui al comma 9, dal Ministro dell'interno con proprio decreto, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda da parte dei rappresentanti dell'ente o dell'associazione, a condizione che l'ente o associazione:

a) persegua, in base al proprio statuto, una o più delle finalità indicate dall'articolo 1;

b) non abbia fine di lucro;

c) assicuri in base allo statuto la partecipazione democratica dei soci o degli aderenti alla vita sociale ed alla formazione dei propri organi;

d) preveda nello statuto, qualora vi aderiscano uomini e donne, pari opportunità e lo stanziamento, ove lo richiedano, di fondi per l'attività specifica delle donne.

2. Alla domanda debbono essere allegati lo statuto dell'ente o dell'associazione e l'elenco aggiornato dei titolari di cariche sociali, nonché una relazione sull'attività svolta nell'ultimo triennio e copia dei bilanci consuntivi dell'ultimo triennio approvati dagli organi statutari.

3. Entro il termine di cui al comma 1 il Ministro dell'interno notifica all'ente o all'associazione l'avvenuta iscrizione nell'elenco, ovvero il provvedimento motivato con il quale l'iscrizione è negata.

4. Ove la notificazione di cui al comma 3 non venga effettuata, l'iscrizione si intende avvenuta ad ogni effetto.

5. Avverso il rifiuto di iscrizione nell'elenco o la cancellazione dallo stesso l'ente o associazione può ricorrere al tribunale amministrativo regionale del luogo dove ha sede, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento ministeriale.

6. In sede di prima compilazione dell'elenco di cui al comma 1, il termine previsto dai commi 1 e 3 del presente articolo è fissato in centottanta giorni.

7. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai partiti politici ed alle organizzazioni sindacali.

8. Ogni variazione nell'elenco di cui al comma 1 è comunicata dal Ministro dell'interno al Parlamento entro trenta giorni.

9. Sulla tenuta dell'elenco degli enti o delle associazioni di cui al comma 1 vigila un comitato dei garanti, nominato ogni tre anni. Il comitato è presieduto da un Presidente di sezione della Corte dei conti, designato dal Presidente della Corte stessa, ed è composto da quattro membri

designati per metà dal Presidente del Senato della Repubblica e per l'altra metà dal Presidente della Camera dei deputati.

10. Il comitato dei garanti si avvale di un apposito ufficio costituito presso il Ministero dell'interno. Il comitato esprime parere vincolante circa le iscrizioni o le cancellazioni dall'elenco e presenta al Parlamento relazioni sull'attuazione della presente legge almeno una volta all'anno.

11. Elenchi analoghi a quello previsto dal presente articolo possono essere istituiti su scala regionale, provinciale e comunale per gli enti e le associazioni che operino in tali ambiti.

ART. 4.

1. I consigli comunali, in base alle norme previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, devono prevedere nei loro statuti le forme ed i modi per l'utilizzazione di strutture idonee ad ospitare manifestazioni o iniziative degli enti, associazioni o organizzazioni di cui all'articolo 1. Essi devono altresì regolamentare i modi e le forme di accesso in modo da garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di pluralismo e il diritto di tutti i soggetti associativi ad usufruire delle predette strutture pubbliche e private. Nello statuto devono essere previste norme atte a garantire spazi, luoghi e servizi idonei all'attività politica delle donne, ove le associazioni o enti ne facciano richiesta.

2. Per concorrere al finanziamento di programmi comunali di costruzione, di recupero, restauro, adattamento e straordinaria manutenzione di strutture o edifici da utilizzare per le finalità di cui al comma 1, per la dotazione delle relative attrezzature e strumentazioni e per la loro gestione, è istituito presso il Ministero dell'interno un fondo da ripartire tra i comuni che ne facciano richiesta. Alla ripartizione si provvede ogni anno, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro

per i beni culturali e ambientali, considerando prioritariamente i programmi che prevedano il recupero o il restauro conservativo dei beni culturali. Per l'esercizio finanziario 1994 la dotazione del fondo è determinata in lire cinquanta miliardi.

3. Sono escluse dalle modalità di finanziamento previsto dalla presente legge le istituzioni scientifiche e di alta cultura riconosciute, che godono di un contributo ministeriale diretto.