

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS,
MODUGNO e POLLICE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 FEBBRAIO 1991

Norme per il sostegno di enti ed associazioni con finalità
sociali ed umanitarie

ONOREVOLI SENATORI. — Finalmente in questi anni il principio della libertà di associazione si è irradiato dal piano delle proclamazioni astratte al terreno pratico attraverso un riscontro di iniziative diffuse e coinvolgenti tante energie della società civile.

Il ruolo prezioso svolto, nella dinamica collettiva, da varie forme di partecipazione politica e sociale è riconosciuto dalla stessa Costituzione, che indica particolari strumenti in mano ai cittadini per concorrere in modo organizzato alla vita del Paese: tra questi, un posto di primo piano occupa il riconoscimento della libertà di riunione (articolo 17) e di associazione (articolo 18).

La stessa esperienza di vita democratica ha contribuito a sottolineare la rilevanza di

questa molteplicità di forme di partecipazione e ad evidenziare la problematica dell'autorganizzazione dei cittadini, intesa sia come libertà di associazione senza limiti o vincoli particolari, sia come strumento positivo ed efficace di valorizzazione della dialettica sociale, culturale e politica.

La Repubblica, per garantire la vitalità dello stesso pluralismo associativo, ha interesse a favorire e, in altri termini, sollecitare la partecipazione dei cittadini alla vita collettiva tramite i diversi «canali» che la Costituzione prevede e che l'evoluzione della società ripropone.

Tale garanzia si inquadra, dunque, nell'ampio spazio dato al principio pluralista ed all'autonomia delle formazioni sociali, che hanno trovato espressione anche nell'articolo 2 della Costituzione.

Tuttavia, il quadro legislativo vigente si presenta, in questo settore, piuttosto carente; così, riguardo ad una legislazione in materia di associazionismo, nel nostro Paese manca una normativa unitaria di sostegno delle diverse forme di partecipazione collettiva alla vita sociale, mentre in altri Paesi già esiste una legislazione per favorire e sorreggere il fenomeno associativo in campo sociale ed umanitario.

In tale contesto, è da rilevare come alcune Regioni hanno provveduto a questa primaria esigenza con provvedimenti propri (a tal proposito, è significativa la legge della regione Veneto 8 novembre 1983, n. 55), mentre, a livello nazionale, la stratificazione di interventi legislativi di settore e la disorganicità dell'ordinamento hanno prodotto effetti negativi sotto diversi profili.

Infatti, il contributo statale assicurato a singole associazioni ha determinato che, seppure la maggior parte di questi enti risulta meritevole del sostegno accordato, tale meccanismo può dar luogo al rischio di indebiti favoritismi o della ricerca dei mezzi indispensabili per la propria attività presso quelle forze politiche che sorreggano le loro ragioni in sede parlamentare.

Già una precedente proposta di legge (d'iniziativa dei deputati Teodori, Calderisi, d'Amato Luigi, Modugno, Mellini, Stanzani Ghedini, Zevi), presentata alla Camera il 17 novembre 1989, riferisce che, nel luglio 1988, il Gruppo federalista europeo della Camera ha avanzato una richiesta alla Corte dei conti, avvalendosi della facoltà conferita dall'articolo 148 del Regolamento della Camera, al fine di conoscere la complessa realtà della spesa pubblica statale. L'analisi condotta dalla Corte con riferimento ai due esercizi 1986 e 1987 svolgeva alcune considerazioni fondamentali: innanzi tutto, «i modelli e le scelte che andranno ad essere adottate in sede legislativa... dovranno tener conto dell'esigenza di introdurre regole intese alla crescita culturale più autentica della società; regole che, nel rispetto delle libertà pluralistiche, pongano anche limiti alla formazione degli innumerevoli rivoli di denaro pubblico, talvolta di entità assoluta-

mente irrisoria, che vengono fatti affluire, senza discriminare, a una miriade di soggetti, soprattutto privati, in forme di contributi, sovvenzioni, premi, aiuti, variamente denominati... L'esigenza di ricondurre a controllo anche questo settore della spesa pubblica sembra evidente e deve tradursi, per essere soddisfatta, in interventi legislativi di rigore, che pongano quanto meno i principi della effettività delle esigenze per l'erogazione delle sovvenzioni e l'obbligo di dimostrarle; del riscontro del buon esito delle erogazioni prima di dar corso alle successive; della rispondenza a linee programmatiche ben precise dell'amministrazione» (confrontare, al riguardo, atto Camera n. 4358).

A questo proposito, si pone con chiarezza l'esigenza di percorrere nuove strade, attraverso la predisposizione di strumenti normativi efficaci in tal senso; occorre, dunque, attivare una serie di meccanismi di sostegno a favore di quei soggetti giuridici che contribuiscono, con la loro opera, alla realizzazione del principio costituzionale della partecipazione dei cittadini alla vita sociale del Paese. D'altra parte, come si legge nella relazione al citato atto Camera n. 4358, «un pluralismo generato dal finanziamento pubblico è un pluralismo indotto e fallace, che cioè non ha in sé alcuna vitalità ed è destinato a liquefarsi non appena vengano tagliate quelle risorse che la comunità nazionale nel suo insieme è solita fornire».

In tema di rapporti tra i contribuenti ed il fisco, si può rilevare, anche con riferimento ad un sondaggio Corriere-Doxa che ha cercato di fare il punto sugli atteggiamenti degli italiani di fronte al fisco (confrontare M. FERRARA, *Verso la rivolta fiscale? Cittadini e tasse in Italia*, in «Biblioteca della libertà», 1986, n. 95, ottobre-dicembre, pagine 121 e seguenti), che a differenza dagli anni Settanta, in cui il rapporto di antagonismo fiscale era di tipo tradizionale, in questo ultimo ventennio si è sviluppato un antagonismo di tipo nuovo, diffuso soprattutto in quei settori in cui si avverte maggiormente il deterioramento del saldo costi-benefici.

Dunque, la constatazione che il potenziale di solidarietà su cui può contare in Italia il sistema fiscale sta diminuendo deve indurre a serie meditazioni, prima fra tutte quella dell'esigenza di un miglioramento nel funzionamento dell'apparato statale, attraverso provvedimenti non rivoluzionari bensì moderatamente riformisti, in cui sia assente ogni considerazione di carattere egoistico.

Il meccanismo che si propone attua un sistema flessibile per sostenere le varie associazioni; nel contempo, i cittadini avrebbero la possibilità, nel rispetto del principio costituzionale di uguaglianza, di scegliere concretamente l'associazione a cui devolvere una quota percentuale del proprio reddito, potendo modificare le proprie opzioni annualmente.

L'articolo 2 di questo disegno di legge prevede, in particolare, la possibilità di iscrizione - per le associazioni che ne facciano richiesta - in un elenco istituito presso il Ministero dell'interno, e pone, come requisiti fondamentali, l'assenza di scopi di lucro nonché l'effettivo svolgimento dell'attività da almeno un triennio. Mentre il controllo e la vigilanza su detto meccanismo sono attuati da un comitato costituito *ad hoc*, le associazioni e gli enti hanno, dal canto loro, la possibilità di tutelare i propri diritti ed interessi presentando ricorso al Tribunale amministrativo regionale (ove ha sede l'ente medesimo) avverso il rifiuto di iscrizione nell'elenco o la cancellazione dallo stesso.

In questo ambito, rientrano a buon diritto quelle associazioni che svolgono la propria attività al fine della prevenzione e cura di specifiche malattie, quali la sclerosi multipla, riconosciuta malattia sociale nel 1988, che attraverso i loro esponenti più prestigiosi, ad esempio il premio Nobel Rita Levi Montalcini - presidente dell'Associazione italiana sclerosi multipla (AISM) - hanno rivolto la sollecitazione di un intervento legislativo a cui crediamo di corrispondere con questo disegno di legge.

D'altra parte, nel quadro dell'attuale

assetto organizzativo dei poteri pubblici un posto di rilievo spetta ai problemi sanitari, nel senso più ampio del termine: si prospetta una società in cui questi bisogni avranno un ruolo sempre più rilevante.

Innanzitutto, è da tenere presente quanto il nostro legislatore ha disciplinato in tema di sanità; l'articolo 32 della Costituzione recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizioni di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

Del resto, rispetto a qualche anno fa, è mutato il concetto di salute pubblica: al momento, si intende un concetto più ampio, non più soltanto la prevenzione e la cura di determinate malattie, ma altresì i problemi dell'inquinamento, i problemi morali della salute pubblica o, infine, quelli della ricerca scientifica.

In tale contesto, si inserisce l'esigenza che determinate iniziative sociali poste in essere da enti e associazioni legalmente riconosciuti siano da ricollegarsi ai servizi sociali (articoli 27 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) e debbano essere coordinati a quelli sanitari.

Con tale disegno di legge, dunque, si riconosce il ruolo di primo piano dell'associazionismo, in una funzione di cooperazione e di vicendevole valorizzazione con i pubblici poteri; da qui, si evidenzia l'impegno a promuovere il protagonismo dei vari gruppi sociali e di ogni cittadino nel perseguimento di obiettivi propri della collettività e dei singoli.

La partecipazione, in questo senso, è da intendersi quale concetto di ampio respiro e, laddove si possano rinvenire interessi sociali meritevoli di tutela, risulta opportuno favorire il coinvolgimento diretto dei cittadini e la loro fattiva partecipazione nel segno della solidarietà.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222, sono sostituiti dai seguenti:

«A decorrere dall'anno finanziario 1992 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, ad associazioni o enti legalmente riconosciuti che, senza scopo di lucro, svolgano iniziative sociali ed umanitarie e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica.

Le destinazioni di cui al secondo comma vengono stabilite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, le quote di cui al secondo comma sono destinate allo Stato per interventi straordinari in relazione alla fame nel mondo, alle calamità naturali, all'assistenza ai rifugiati, alla conservazione di beni culturali».

2. Nel modello di scheda concernente la dichiarazione unica dei redditi soggetti alle imposte dirette, è inserita una casella con la denominazione «Enti ed associazioni che svolgono iniziative sociali e umanitarie». Il contribuente ha facoltà di indicare uno o più enti od associazioni cui destinare la quota di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222.

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222, è inserito il seguente:

«Art. 47-bis. - 1. Presso il Ministero dell'interno è istituito, entro il 30 giugno 1992, un elenco degli enti ed associazioni ammessi a beneficiare delle disposizioni di

cui al secondo comma dell'articolo 47. Nell'elenco possono essere iscritti associazioni ed enti che ne facciano domanda, e che possiedano i seguenti requisiti:

- a) non abbiano fini di lucro;
- b) perseguano finalità sociali o umanitarie, ai sensi del secondo comma dell'articolo 47;
- c) svolgano effettiva attività da almeno un triennio.

2. I rappresentanti dell'ente o associazione presentano la domanda di iscrizione nell'elenco di cui al comma 1 al Ministro dell'interno, allegando lo statuto, l'elenco dei titolari di cariche sociali e una relazione sull'attività svolta nell'ultimo triennio, approvati dagli organi statutari.

3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il Ministro dell'interno, con proprio decreto, su parere motivato e vincolante del comitato di cui al comma 7, dispone l'iscrizione nell'elenco o rigetta la domanda, precisando la relativa motivazione. Il provvedimento è notificato, entro lo stesso termine, all'ente o associazione richiedente. Ove la notificazione non venga effettuata, l'iscrizione si intende avvenuta.

4. Ove risulti la perdita dei requisiti di cui al comma 1, il Ministro dell'interno dispone la cancellazione dall'elenco dell'ente o associazione. La cancellazione è disposta e notificata con la medesima procedura di cui al comma 3. L'intero elenco è sottoposto a revisione quinquennale.

5. Avverso il rifiuto di iscrizione nell'elenco, o la cancellazione dallo stesso, l'ente o l'associazione può ricorrere, entro trenta giorni dalla notificazione di cui al comma 3, al Tribunale amministrativo regionale del luogo ove ha sede.

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

7. Sulla tenuta dell'elenco degli enti e delle associazioni, di cui al comma 1, vigila un apposito comitato, nominato ogni tre anni con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del

Consiglio dei ministri. Il comitato è presieduto da un presidente di sezione della Corte dei conti, designato dal presidente della Corte stessa, ed è composto di due membri designati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati.

8. Il comitato 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. Presenta al Parlamento relazioni annuali e ogni qual volta lo ritenga opportuno».

Art. 4.

1. All'articolo 48, primo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, le parole: «dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali» sono sostituite dalle seguenti: «da enti o associazioni legalmente riconosciuti che, senza scopi di lucro, svolgono iniziative sociali ed umanitarie».