

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3850

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MELUZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MARZO 1999 (*)

—————

Norme sull'attuazione del diritto costituzionale
alla libertà di associazione

—————

() Testo non rivisto dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si intende promuovere anche in Italia, così come già esiste in altri Paesi europei, ad esempio in Francia, una legge organica sulla libertà di associazione che consenta di attuare pienamente gli articoli della Costituzione, in particolare quelli relativi ai «diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (articolo 2), alla «libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione» (articolo 15), al «diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale» (articolo 18).

Di fronte al fenomeno dell'associazionismo, quando esso si conformi ai principi della Costituzione repubblicana, lo Stato non può mantenere un comportamento passivo o indifferente o limitato a sporadici interventi di modesta promozione. Al contrario, ritengo che lo Stato debba farsi promotore e sostenitore dell'associazionismo volontario per gli aspetti positivi che esso riveste sia riguardo al rafforzamento del sistema delle libertà e dello spirito comunitario dei cittadini, sia riguardo all'elevazione civica e morale degli individui che si associano.

L'attuale legislazione, per i troppi limiti e carenze da cui è caratterizzata, non consente in effetti alle associazioni di operare nella pienezza della loro responsabilità per il raggiungimento degli scopi sociali che si prefiggono. Da un lato, infatti, la legge interviene con gli articoli da 14 a 35 del codice civile con un sistema eccessivamente vincolante, per non dire opprimente, di autorizzazioni e controlli che fanno capo all'autorità politica di governo e all'autorità giudiziaria; dall'altro lascia scoperte per la gran parte del

mondo dell'associazionismo delle esigenze fondamentali, legate alla necessità di compiere le operazioni indispensabili all'acquisizione dei beni strumentali, come gli immobili delle sedi, le testate giornalistiche ed editoriali, le risorse finanziarie ed altro.

Si sono, inoltre, lasciate scoperte le esigenze di tutela alla riservatezza che devono essere garantite ad ogni socio che si sia fatto promotore di una iniziativa associativa per scopi non in contrasto con i principi ed i dispositivi della Carta costituzionale.

Per decenni, su questo argomento le leggi principali in vigore sono state e sono tuttora quelle risalenti agli anni del fascismo, cioè il codice penale del 1930, il codice civile del 1942, il testo unico di pubblica sicurezza del 1931.

Il principale intervento maturato nell'Italia repubblicana in materia di associazioni risale alla legge n.17 del 1982 che è intervenuta a regolare la questione delle associazioni segrete. Ma da quella legge ad oggi, vale a dire nell'arco di questi quindici anni, nulla si è fatto per costruire una legge organica in materia.

È questo invece l'obiettivo principale della presente proposta con la quale si prefigura per lo Stato un ruolo di soggetto di garanzia e promozione dell'associazionismo volontario, si semplificano al massimo le procedure per il riconoscimento, si introducono a favore delle associazioni quelle innovazioni che devono consentire ad esse il più agevole e pieno perseguimento degli scopi sociali, nella chiarezza delle regole, condizioni, possibilità, responsabilità, eliminando quelle incongruenze delle leggi attuali che costringono oggi di ricorrere comunque sempre a vie non lineari, traverse.

La proposta di legge mantiene la distinzione fra associazioni riconosciute e non riconosciute, attualmente in vigore con il codice civile, ma modifica profondamente per le associazioni che optano per il regime del riconoscimento il sistema degli obblighi, dei vincoli e delle possibilità di operare: sempre secondo la finalità generale di promuovere e rafforzare l'associazionismo nel nostro Paese.

La proposta di legge si compone di 8 articoli. L'articolo 1 descrive le finalità della legge precisando in primo luogo che lo Stato garantisce e promuove l'associazionismo libero e volontario di cui all'articolo 18 della Carta costituzionale, per i valori positivi che esso rappresenta come fattore di rafforzamento dello spirito comunitario nella popolazione, l'elevazione morale e civile dei cittadini, il progresso del sistema delle libertà civiche nazionali. Al fine di dar seguito a questo impegno, con il presente disegno di legge si impegna il Governo a costituire presso la Presidenza del Consiglio una speciale Commissione che riferisca annualmente al Parlamento sul fenomeno dell'associazionismo in Italia e nello stesso tempo armonizzi le provvidenze esistenti ovvero ne proponga di nuove. L'articolo 2 (sul riconoscimento) dispone che questo avvenga in modo automatico mediante il semplice deposito di tre atti a cui è tenuta l'associazione:

l'atto costitutivo, lo statuto, la dichiarazione fiduciaria. L'articolo 3 prescrive disposizioni per l'atto costitutivo e lo statuto introducendo, in particolare, per quest'ultimo, il principio della democrazia interna. Con l'articolo 4 (sulla dichiarazione fiduciaria) si impone il dovere del rispetto dei principi della Carta costituzionale che non possono essere contrastati dagli scopi e dell'azione della associazione, nonché del principio della democraticità e della trasparenza interna. È su questo impegno fiduciario che lo Stato, senza altri obblighi particolari, riconosce il valore dell'associazione, salvo poi prevedere, in un articolo successivo, un meccanismo correttivo e di intervento qualora questa dichiarazione dell'associazione non corrisponda al vero. L'articolo 5 (sulla capacità giuridica) definisce i contenuti, appunto, della capacità giuridica e apre pienamente la possibilità per l'Associazione di essere intestataria di beni immobili e mobili, purchè le operazioni relative siano collegate e funzionali al perseguimento delle finalità sociali. All'articolo 6 (sulla pubblicità degli atti) si definiscono le norme che regolano la riservatezza della vita associativa ed i casi eccezionali e motivati in cui essa può essere violata. Con l'articolo 7 si introduce presso il Ministero di grazia e giustizia una speciale Commissione per l'armonizzazione della presente legge con le altre leggi in materia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità generali)

1. Lo Stato garantisce e promuove la diffusione dell'associazionismo libero e volontario come fattore di rafforzamento dello spirito comunitario nella popolazione, di elevazione civile e morale dei cittadini, di rafforzamento e progresso del sistema delle libertà civiche nazionali.

2. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una speciale Commissione con il compito di elaborare una relazione annuale sul fenomeno dell'associazionismo in Italia, che è presentata al Parlamento, e di proporre iniziative che abbiano significato e valore di incentivazione, agevolazione, promozione dell'associazionismo, nonché misure di armonizzazione delle disposizioni vigenti.

Art. 2.

(Il riconoscimento)

1. I fondatori di una associazione sono tenuti ad indicare, nell'atto costitutivo, il regime di riconoscimento o di non riconoscimento a cui intendono aderire.

2. Il riconoscimento da parte dello Stato di una associazione opera automaticamente, con la ricevuta del deposito presso la cancelleria del tribunale competente per il comune nel cui ambito territoriale si è costituita l'associazione, dell'atto costitutivo, dello statuto e della dichiarazione fiduciaria del rappresentante legale dell'associazione.

Art. 3.

(Atto costitutivo e statuto)

1. L'atto costitutivo e lo statuto devono contenere: la denominazione dell'associazione; la indicazione dello scopo sociale, del patrimonio, della sede; le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione; i diritti e doveri degli associati e le condizioni per la loro ammissione; le norme relative alla estinzione della associazione ed alla devoluzione del patrimonio; le norme per la modifica dell'atto costitutivo e dello statuto.

2. Nell'atto costitutivo è altresì indicato il nome del legale rappresentante eletto dai soci promotori. I soci sono tenuti a notificare al tribunale presso cui sono depositati i documenti dell'associazione ogni modifica che intervenga nella persona del legale rappresentante e nell'elenco dei soci aderenti.

3. Lo statuto riflette il libero ed autonomo accordo dei soci nell'organizzazione della associazione, assicura il funzionamento democratico della stessa, definisce i meccanismi decisionali ed i sistemi di formazione delle rappresentanze.

4. La denominazione e le finalità dell'associazione devono risultare chiari, inequivoci, tali da non causare interferenze con quelle di altre associazioni. A seguito di un eventuale rilievo di merito del tribunale competente, i soci sono tenuti ad apportare le modifiche richieste nell'atto costitutivo e nello statuto. In caso di inadempienza del presente obbligo, il tribunale provvede alla immediata cancellazione dell'associazione dall'apposito elenco e ad una diffida ai rappresentanti ed ai soci ad operare con piena corresponsabilità per i danni arrecati ad altri.

Art. 4.

(Dichiarazione fiduciaria)

1. Nella dichiarazione fiduciaria devono essere esplicitamente affermati: il non contrasto degli scopi statutari dell'associazione con i fini e le norme della Costituzione; il rispetto di principi e regole di democraticità nel funzionamento interno dell'associazione, con riferimento alla elezione delle cariche sociali, alla approvazione dei bilanci ed alla definizione del programma delle iniziative necessarie a realizzare gli obiettivi sociali; la esistenza di effettive condizioni di trasparenza interna che garantiscano per tutti i soci aderenti la piena conoscenza degli scopi finali e dei meccanismi di funzionamento della associazione.

Art. 5.

(Capacità giuridica)

1. Alle associazioni che hanno optato per il regime di riconoscimento, di cui all'articolo 2, lo Stato riconosce la capacità giuridica di operare in proprio, per operazioni che risultino comunque funzionali al perseguimento degli obiettivi sociali, come l'acquisto, vendita, permuta di immobili, di testate giornalistiche, riviste periodiche, pubblicazioni editoriali, di beni mobili registrati, di servizi terziari, in ogni caso di qualunque bene di cui l'associazione divenga intestataria per benefici, lasciti, legati, donazioni di soci e simpatizzanti.

2. L'associazione riconosciuta è tenuta a depositare presso la cancelleria del tribunale competente territorialmente il nominativo del rappresentante delegato dagli organi decisionali interni allo svolgimento degli atti relativi alle operazioni di cui al comma 1 ed alla gestione del patrimonio di cui l'associazione sia intestataria, qualora risulti persona diversa dal legale rappresentante. Al legale

rappresentante dell'Associazione spetta comunque la responsabilità degli atti di tutela degli interessi patrimoniali dell'associazione.

Art. 6.

(Della pubblicità degli atti)

1. Per gli atti relativi alle associazioni riconosciute depositati presso le cancellerie dei tribunali di cui all'articolo 2, lo Stato garantisce la riservatezza.

2. L'associazione è tenuta ad apporre la menzione del numero di deposito presso la cancelleria del Tribunale in tutti gli atti e pubblicazioni sociali, nella corrispondenza dell'associazione con gli iscritti e con i terzi.

3. Gli atti depositati presso la cancelleria del tribunale competente possono essere messi a conoscenza di terzi solo nel caso in cui vengano dimostrate dal soggetto richiedente esigenze fondate e verificate, di particolare valore e significato, relative a: presunte interferenze che l'associazione, di cui si chiede la conoscenza degli atti, possa aver messo in essere a danno di altre associazioni e soggetti privati e pubblici, come a possibili nocimenti, diretti o indiretti, arrecati ai cittadini.

4. Gli atti depositati delle associazioni possono essere acquisiti dal Ministero dell'interno solo nel caso in cui vengano adottate all'autorità giudiziaria ragioni accertate di particolare gravità relative a violazioni dei principi e dispositivi della Costituzione ed a disposizioni riguardanti l'ordine pubblico.

Art. 7.

(Commissione speciale presso il Ministero di grazia e giustizia)

1. Il Ministro di grazia e giustizia può istituire una speciale Commissione per la armonizzazione delle disposizioni della presente legge con le norme in materia di associazioni

vigenti alla data di entrata in vigore della stessa.

Art. 8.

1. La presente legge entra in vigore trenta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.