

N. 388-2773-A

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## RELAZIONE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

*presentata alla Presidenza il 2 luglio 2002*

(Relatore: **LUCCHESI**)

SULLA

### PROPOSTA DI LEGGE

**n. 388**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VOLONTÈ, BUTTIGLIONE, TASSONE, DELFINO,  
GRILLO, RICCARDO CONTI**

---

Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo

---

*Presentata il 31 maggio 2001*

---

E SULLA

### PROPOSTA DI LEGGE

**n. 2773**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CENTO, ZANELLA**

---

Norme in materia di oratori parrocchiali

---

*Presentata il 20 maggio 2002*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'Assemblea è chiamata ad esaminare ed approvare il provvedimento recante: « Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo ».

1. *Ambito di intervento normativo e rapporto con la legislazione vigente.*

Tale provvedimento va innanzitutto inquadrato nel contesto sociale in cui esso si colloca, e cioè un contesto sociale nel quale convivono il « mondo giovanile » e quello degli « adulti ».

Adulti ed adolescenti, mondi legati tra loro da nodi di segreta complicità e, nello stesso tempo, separati dalle incomprensioni, dai silenzi, a volte dall'odio.

Genitori ed educatori da una parte, e dall'altra bambini, adolescenti e giovani pronti alla nascita sociale, che oscillano fra il bisogno di dipendenza e quello di autonomia. Ragazzi instabili, volubili, inafferrabili, ribelli, talvolta sconcertanti che indossano gli stessi jeans, si fanno gli stessi *pearcing* e mangiano gli stessi *hamburger*. Che hanno la loro stanza — quella dove amano barricarsi, quasi a voler sfuggire al mondo dei « grandi » che presto abiteranno — zeppa di poster dei loro eroi, dei loro profeti, dei loro capi. Che camminano nel territorio adulto della famiglia, della scuola, dello Stato come dei clandestini, che si risvegliano solo quando si ritrovano tra di loro, supportati dalla forza del branco.

Ragazzi mutevoli perché devono scoprire chi sono e cosa vogliono essere, cosa vogliono diventare.

Ma rimane pur sempre il periodo della loro « solitudine »: si può comunicare mantenendo il silenzio sulla propria identità e corporeità, impoverendo la qualità emotiva dello scambio.

Bisogna anche considerare in quale contesto economico e sociale stiamo vivendo. L'ultimo trentennio è stato caratterizzato da una crescita culturale: siamo passati dall'analfabetismo alla terza media o ad una cultura superiore. Un altro dato rilevante è l'avvento delle nuove tecnologie: che sia i giovani di Salaparuta che quelli di Tolmezzo usino Internet e le *e-mail* è una grande occasione di comunicazione nella misura in cui ciò non li renda dipendenti.

Ma bisogna anche confrontarsi con una rivoluzione economica, con un livello economico aumentato, al quale spesso non corrisponde un adeguato progresso sociale. Ed infatti la devianza è un concetto sociologico, che presuppone un comportamento di violazioni continuative di divieti posti da norme legali e sociali e sottolinea il rapporto negativo dell'individuo con l'ambiente sociale e, in definitiva, per i giovani, si tratta della trasgressione delle regole della civile convivenza.

Alcune recenti indagini hanno appurato che l'età del primo approccio all'alcool avviene attorno ai 12-13 anni, mentre il primo approccio agli stupefacenti (*cannabis*) verso i 14-15 anni di età con uno spostamento sempre più verso le età più giovani. Formare la personalità dei giovani non è mai stato facile, ma non lo è soprattutto nel tempo attuale, che registra preoccupanti spinte al disimpegno ed all'indifferenza. Spaventa il numero, sempre più elevato, di giovani che si tolgono la vita.

Rispetto ai nostri padri, che avevano un compito molto complicato, quello di sopravvivere, ai nostri figli abbiamo dato tutto, ma in questo modo abbiamo leso i loro anticorpi psicologici, non permettendo che essi si formino con le regole, con i « no ».

Non li educiamo ad affrontare la dimensione del fabbricare, del costruire, e così rischiano di conoscere solo quella del costruito, diventando ospiti di un mondo

già fatto. L'impegno di noi adulti deve essere, quindi, quello di dare ai giovani anche la creatività e la fantasia che a volte è dolorosa.

Costruire è faticoso, ma regala soddisfazione: costruire un rapporto d'amore è il senso stesso dell'amore. L'adolescenza prevede il gruppo perché un adolescente da solo non ce la fa o crede di non farcela.

Nella società in cui viviamo, per venire incontro alla formazione e all'educazione dei nostri adolescenti e giovani, nonché per prevenire e contrastare il disagio giovanile, in mancanza di strutture educative adeguate, gli oratori e gli enti che svolgono attività similari, possono continuare a rappresentare come per il passato, un momento di aggregazione e di crescita sociale, nonché occasione di coinvolgimento degli adulti che si impegnano ad aiutare i minori nella delicata fase della loro crescita.

Negli oratori, infatti, i ragazzi possono crescere grazie alle esperienze d'incontro che hanno con i coetanei, ma anche con i ragazzi più grandi e più piccoli, nonché con diverse figure adulte di riferimento, possono esprimere le proprie potenzialità, sviluppare la creatività, misurarsi con i propri limiti, confrontarsi con gli adulti, assumersi delle responsabilità.

Pertanto, negli oratori i giovani non vanno solo per trascorrere un po' di tempo libero per giocare a pallone. Gli oratori non sono solo uno spazio a cui si accede perché si è iscritti o si partecipa ad un'iniziativa, ma sono i luoghi dove i giovani vivono momenti molto importanti della loro vita, perché scoprono cos'è la dimensione comunitaria, conoscono la solidarietà, sviluppano le loro capacità culturali, intraprendono un cammino di fede, ma con esso anche un cammino sociale che implica rispetto degli altri e sviluppo del senso civico. Gli oratori, allora, rappresentano non solo una comunità che educa e che forma, ma anche una comunità che cura.

Da ciò la necessità di un riconoscimento legislativo più ampio e forte che affidi « agli oratori ed agli enti che svolgono attività similari » compiti istituzionali nell'ambito del ruolo e dell'azione che esse

di fatto svolgono. Si tratta di una presa d'atto dell'importante ruolo storicamente svolto nei settori più diversi, che non si limita ad attività esclusivamente religiose.

Il loro ruolo sociale assume maggiore valenza soprattutto in presenza dei grandi cambiamenti che stanno attraversando la società sia a causa delle pressioni migratorie che determinano problemi complessi che vanno oltre la generosa accoglienza delle comunità locali, sia a causa dei forti cambiamenti determinati dalla innovazione tecnologica. Gli oratori, anche rispetto a questi fenomeni, se adeguatamente sostenuti, possono svolgere un ruolo decisivo per ridurre le aree del disagio sociale e per aiutare i più deboli, che spesso restano esclusi e marginalizzati dal cambiamento e dal progresso, favorendo l'integrazione degli stranieri di prima e seconda generazione, valorizzando le capacità degli individui, diffondendo il « volontariato virtuale », aiutando i più deboli, sostenendo le famiglie nel progetto educativo.

In questi temi e sulla valorizzazione di queste strutture si è aperto un forte dibattito nel Paese, e non sono mancate autorevoli voci: Giovanni Paolo II, il 18 gennaio 2001, richiamando l'attenzione degli amministratori locali sull'educazione dei ragazzi, ha fatto esplicito riferimento agli oratori, così come durante lo svolgimento degli « stati generali della Città di Milano », svoltasi dall'11 al 13 febbraio 1998, il Cardinale Carlo Maria Martini ha richiamato l'attenzione degli operatori sociali a favore delle famiglie ed in particolare dei più piccoli nel contesto educativo degli oratori.

Le proposte di legge C. 338 e C. 2773 prevedevano un coinvolgimento delle Regioni per la realizzazione di programmi ed azioni per il sostegno e la valorizzazione degli oratori; l'articolo 117, quarto comma, così come modificato, assegna alla potestà legislativa delle regioni l'assistenza sociale e la formazione professionale, mentre l'articolo 119, primo comma, riconosce alle regioni ed altri enti locali piena autonomia finanziaria; pertanto l'eventuale piano regionale per la programmazione delle atti-

vità sociali da affidare agli oratori, nonché l'erogazione agli oratori stessi di contributi finanziari potranno essere oggetto di apposite leggi regionali (parere espresso dalla I Commissione Affari costituzionali, in prima istanza).

Diverse regioni hanno già approvato una legge in materia di oratori: l'Abruzzo, la Calabria, la Lombardia, il Veneto ed il Friuli-Venezia Giulia.

## 2. Istruttoria legislativa svolta.

### 2.1. Audizioni informali.

La Commissione il 9 aprile 2002 ha nominato un Comitato ristretto, ai sensi dell'articolo 79, comma 9, del Regolamento.

Il Comitato ha svolto l'audizione informale di rappresentanti dei seguenti soggetti: Conferenza episcopale italiana (CEI), Conferenza italiana dei Superiori Maggiori (CISM), Forum oratori italiani (FOI), Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, Assemblee di Dio in Italia, Unione delle Comunità ebraiche italiane, Unione cristiana evangelica battista d'Italia, Chiesa evangelica luterana in Italia, Azione cattolica italiana (ACI).

### 2.2 Pareri espressi dalle Commissioni.

Il 13 marzo 2002 la I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) ha espresso sulla proposta di legge C. 388 parere favorevole con la condizione che venissero soppressi gli articoli 3, 4 e 5 della proposta stessa ovvero che fossero riformulati in modo tale da garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni e agli enti locali.

Rilevava infatti la I Commissione che gli articoli sopra citati incidevano su materie, quali l'assistenza sociale e la formazione professionale, che in base all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, rientrano nella potestà legislativa esclusiva delle regioni.

A seguito dei sopra citati rilievi della I Commissione, ho presentato alla Commissione il 30 maggio 2002 un nuovo testo della proposta di legge, nel quale non comparivano più gli articoli in questione, testo che la Commissione ha adottato in pari data come testo base per la prosecuzione dei propri lavori.

Il 13 giugno 2002 la Commissione esaminava gli emendamenti presentati a tale ultimo testo e lo inviava alle Commissioni I, V, VII e al Comitato per le questioni regionali per l'espressione del parere di loro competenza.

Il 19 giugno la VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione) ha espresso parere favorevole sul testo da ultimo citato.

Anche la I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e la Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione) esprimevano, rispettivamente il 26 e il 25 giugno 2002, parere favorevole.

## 3. Illustrazione dell'articolato definito dalla Commissione.

L'articolo 1, comma 1, della presente proposta di legge, in conformità alla disciplina dettata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, definisce l'apporto a tale sistema degli oratori e degli enti che svolgono attività similari (articolo 1, commi 4 e 5 della legge 328/2000).

La presente proposta di legge mira anche a rispondere alle sollecitazioni contenute nella legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, in attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991, n. 176. Le attività di oratorio o le attività similari sono svolte dalle parrocchie e dagli istituti religiosi cattolici nonché dalle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa.

Il comma 2 dello stesso articolo 1 finalizza le attività di cui al comma 1 allo sviluppo, alla realizzazione individuale e

alla socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità, alla diffusione dello sport, della solidarietà, della promozione sociale e culturale, al contrasto dell'emarginazione sociale, della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minore.

L'articolo 2 prevede la possibilità per lo Stato, di concedere in comodato, ai soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 1, beni mobili ed immobili, senza oneri a carico dello Stato, per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge.

All'approvazione della presente legge, si spera possano seguire le leggi regionali in materia.

Per una crescita equilibrata dei ragazzi che debbono inserirsi a pieno titolo in una società moderna ed avanzata, sempre più piena di insidie, ma certamente migliore, questa legge deve rappresentare un « patto educativo » nel quale possono essere coinvolti tutti i giovani nei loro momenti formativi ed affettivi, integrando l'impegno della famiglia e della scuola.

Francesco Paolo LUCCHESI, *Relatore*.

## PARERI DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,  
esaminata la proposta di legge C. 388,

rilevato che essa è stata presentata in una data anteriore all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e che pertanto è stata redatta in riferimento ad un assetto delle competenze tra Stato e regioni profondamente diverso da quello attuale;

rilevato che essa appare volta ad integrare e specificare la disciplina dettata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328 del 2000), al fine di definire l'apporto a tale sistema degli oratori parrocchiali, soggetti non espressamente menzionati dall'articolo 1, comma 4, della predetta legge, e che pertanto le disposizioni dettate dall'articolo 1 possono essere interpretate come chiarificatrici di un disposto normativo vigente;

tenuto conto che le disposizioni recate dalla proposta di legge mirano a riconoscere e valorizzare la funzione educativa e sociale svolta dagli oratori parrocchiali nell'ambito delle diverse comunità territoriali, disciplinando a tal fine le modalità per la definizione dei protocolli di intesa con le diocesi, nonché le forme di collaborazione dei rappresentanti delle diocesi all'elaborazione dei piani regionali in materia;

ritenuto che tale disciplina non appare riconducibile al disposto dell'articolo 117, secondo comma, lett. c), della Costituzione, che include la normativa in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose tra quelle rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto tale competenza legislativa statale appare funzionalmente connessa alla realizzazione del dettato dell'articolo 7, secondo comma, e dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione (rispettivamente revisione dei Patti Lateranensi, per quanto attiene ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, e conclusione di intese, per quanto attiene ai rapporti tra lo Stato e le altre confessioni religiose);

ritenuto che le disposizioni introdotte dagli articoli 3, 4 e 5, che prevedono che le regioni debbano impegnarsi a stipulare protocolli d'intesa con le diocesi per la realizzazione di programmi ed azioni per il sostegno e la valorizzazione degli oratori (articolo 3) e approvare un piano regionale per la programmazione delle attività sociali da affidare agli oratori (articolo 4), prevedendo l'erogazione agli oratori di contributi finanziari (articolo 5), incidono su materie, quali l'assistenza sociale e la formazione professionale, che in base all'ar-

articolo 117, quarto comma, della Costituzione, rientrano nella potestà legislativa esclusiva delle regioni, e che potrebbero determinare un vincolo all'autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni e agli enti locali dall'articolo 119, primo comma, della Costituzione;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

siano soppressi gli articoli 3, 4 e 5, ovvero siano riformulati in modo tale da garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni e agli enti locali.

*(parere espresso il 13 marzo 2002)*

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

ricordato il parere espresso dal Comitato il 13 marzo 2002 sulla proposta di legge C. 388;

preso atto delle modifiche apportate dalla XII Commissione Affari sociali al testo già sottoposto al Comitato permanente per i pareri, anche a seguito delle condizioni formulate nel parere approvato dal Comitato stesso,

ritenuto che le disposizioni contenute nell'articolo 1 possano essere interpretate come chiarificatrici della normativa di cui alla legge 328 del 2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, al fine di definire l'apporto a tale sistema degli operatori parrocchiali, soggetti non espressamente menzionati dall'articolo 1, comma 4, della predetta legge,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*(parere espresso il 26 giugno 2002)*

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE  
(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Il Comitato permanente per i pareri della V Commissione,  
ha adottato la seguente decisione:

*sul nuovo testo del provvedimento elaborato dalla Commissione di merito:*

PARERE FAVOREVOLE

—————  
—————

PARERE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE  
(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

La VII Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C. 388 Volontè, recante « Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo », come risultante dagli emendamenti approvati

esprime

PARERE FAVOREVOLE

—————  
—————



TESTO  
DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 388

**Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo**

ART. 1.

1. In ottemperanza ai principi generali di cui al capo I della legge 8 novembre 2000, n. 328, lo Stato riconosce la funzione educativa e sociale svolta dalle parrocchie mediante l'oratorio, nella sua funzione di soggetto sociale ed educativo della comunità locale, finalizzato alla promozione, all'accompagnamento ed al sostegno della crescita armonica dei minori, degli adolescenti e dei giovani che vi accedono spontaneamente.

2. Le disposizioni della presente legge sono finalizzate a favorire l'aggregazione sociale, la crescita e la formazione professionale dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale.

3. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 2, le regioni possono stipulare apposite convenzioni con le diocesi alle quali affidare, per il tramite degli oratori parrocchiali, compiti educativi, ricreativi e formativi, da esercitare ai sensi dell'articolo 2 e dei piani approvati ai sensi dell'articolo 4.

ART. 2.

1. Le regioni riconoscono, ai sensi dell'articolo 1 della presente legge e del

TESTO  
DELLA COMMISSIONE

**Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo**

ART. 1.

1. **In conformità** ai principi generali di cui al capo I della legge 8 novembre 2000, n. 328, **ed a quanto previsto dalla legge 28 agosto 1997, n. 285**, lo Stato riconosce e **incentiva** la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante **le attività di oratorio o attività simili, dalle parrocchie e dagli istituti religiosi cattolici nonché dalle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa.**

2. **Le attività di cui al comma 1** sono finalizzate a favorire **lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani** di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale. **Esse sono volte in particolare a promuovere la realizzazione di programmi, azioni ed interventi, finalizzati alla diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell'emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile.**

*Soppresso.*

*Soppresso.*

comma 4 dell'articolo 1 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e nell'ambito delle rispettive competenze, il ruolo della parrocchia quale soggetto promotore per la realizzazione di programmi, azioni ed interventi da attuare tramite gli oratori, finalizzati alla diffusione dello sport, alla promozione di attività culturali nel tempo libero, al contrasto dell'emarginazione sociale, del disagio e della devianza in ambito minorile.

**ART. 3.**

1. Le regioni si impegnano, attraverso protocolli d'intesa stipulati con le diocesi, a realizzare programmi ed azioni per il sostegno e la valorizzazione degli oratori parrocchiali, ai sensi delle finalità stabilite dalla presente legge.

**ART. 4.**

1. Le regioni approvano il piano regionale per la programmazione delle attività indicate all'articolo 2 della presente legge, ai sensi del comma 6 dell'articolo 18 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

2. Il piano di cui al comma 1 individua:

a) il tipo e la durata dei corsi di formazione per animatori e dei campi scuola per ragazzi attuati ai sensi dell'articolo 1, comma 2;

b) le classi di età dei giovani ai quali sono indirizzati i corsi di cui alla lettera a);

c) le aree e le attività di intervento ricreativo, sportivo, culturale e sociale;

d) le previsioni economiche e finanziarie delle attività progettate in relazione al numero dei giovani che sono aggregati in ogni oratorio parrocchiale.

**ART. 5.**

1. Le regioni, ai fini della redazione dei piani di cui all'articolo 4, si avvalgono della collaborazione degli enti ed organiz-

*Soppresso.*

*Soppresso.*

*Soppresso.*

zazioni operanti nel settore, integrati da rappresentanti delle diocesi interessate.

**2. I piani regionali di cui all'articolo 4 prevedono l'erogazione agli oratori parrocchiali di contributi per la gestione ordinaria delle attività previste dai medesimi piani, nonché di contributi in conto capitale per l'acquisto di attrezzature tecnologiche e di attrezzature per l'esercizio delle attività sportive.**

ART. 6.

1. Lo Stato, le regioni e i comuni possono fornire in comodato agli oratori parrocchiali, ai fini della realizzazione delle attività di cui alla presente legge, beni mobili ed immobili.

ART. 2.

**1. Ai fini della realizzazione delle finalità di cui alla presente legge, lo Stato può concedere in comodato, ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, beni mobili ed immobili, senza oneri a carico dello Stato.**

€ 0,26



\*14PDL0030010\*