

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3708

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MARINI, DEL TURCO e MELONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 1998

—————

Norme sulla disciplina delle associazioni

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La forma associativa ha radici antiche. Basti ricordare i «collegia» e i «sodalitia» greco-romani e successivamente tutto quel fiorire di fondazioni e forme associative varie, del periodo medioevale, di natura monastica e non.

Andando a periodi più recenti, occorre ricordare che, dopo il periodo fascista che con la legge 26 novembre 1925, n. 2029, ne diede una regolamentazione, non vi sono più state leggi in materia.

Occorre tener presente quella legge, proprio per evitare di prendervi ispirazione. Quello fu uno strumento liberticida che il fascismo utilizzò a piene mani contro ogni forma di libertà associativa. Siccome nel paese non si è mai sopito lo spirito autoritario in materia che alberga in ogni dove, è opportuno ricordare tale triste episodio storico, affinché le proposte in materia affondino le loro radici nei principi universali delle dichiarazioni dei diritti dell'uomo e nella nostra Carta costituzionale.

Tralasciamo una indagine storica in materia che sarebbe interessante fare, ma non è nostro compito in questa sede sviluppare, e passiamo senza altre premesse ai problemi attuali e alle proposte, quanto meno sotto il profilo dei principi cui occorre attenersi, per una legge sulle associazioni di stampo moderno, ispirata a profili di libertà e democrazia.

Tutti sappiamo che l'articolo 18 della Costituzione garantisce il diritto dei cittadini di associarsi liberamente senza autorizzazione per fini non vietati dalla legge penale e purché non si costituiscano associazioni segrete o di carattere militare perseguenti scopi politici.

Unitamente a ciò, la nostra Carta costituzionale, all'articolo 49, stabilisce che tutti i

cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti.

Questi principi costituzionali non hanno mai trovato attuazione in una specifica normativa in materia.

Oggi con lo svilupparsi in forgia sempre più nuova e diversa dell'attività associativa, si sente sempre più il bisogno di dare alla materia un assetto organico, che per ora ha avuto solo una genesi spontanea. Ciò, a garanzia del rispetto dei principi enunciati e a garanzia e degli associati e dei terzi che entrino in contatto con le associazioni. Oltretutto la materia va configurata e disegnata anche alla luce delle leggi succedutesi sull'onda di alcuni casi particolari che costituiscono solo elementi episodici ed a volte di confusione al riguardo. Sul piano civilistico poi, vi sono solo poche norme in materia, gli articoli 14 e seguenti del codice civile, che sono insufficienti e non offrono alcuna seria garanzia al riguardo.

Partiamo dai trattati internazionali ed europei.

«Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica» (articolo 20, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, New York, 10 dicembre 1948).

Tale principio viene poi approfondito e ulteriormente precisato nel patto internazionale sui diritti civili e politici, approvato dall'Assemblea dell'ONU il 19 dicembre 1966, e ratificato anche dall'Italia, che vincola i paesi aderenti a conformare le proprie legislazioni in materia a detti principi (articoli 19, 21, 22).

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di Roma, del 4 novembre 1950, nel riportarsi nel preambolo alla dichiarazione di New York, stabilisce e conferma all'articolo 11 detto principio.

Alcuni paesi hanno legislazioni avanzate in materia. In Francia, ad esempio, la legge differenzia tra le associazioni propriamente dette e altre forme associative quali le fondazioni, i sindacati e i gruppi di interesse economico. Si distinguono inoltre, nell'ambito associativo, differenti tipi di categorie: associazioni dichiarate e non dichiarate, associazioni riconosciute di pubblica utilità e associazioni straniere ed internazionali.

I principi ispiratori di detta legislazione sono per grandi linee i seguenti: l'associazione è, *in primis*, un contratto di diritto privato e pertanto è strettamente vincolata alla volontà dei contraenti e, quindi, alla loro autonomia; l'associazione è libera di restare tale o di munirsi di personalità giuri-

dica; la libertà di associazione è una delle libertà riconosciute.

Nella nostra legislazione più recente l'unico provvedimento in materia di una certa importanza è la legge 25 gennaio 1982, n. 17, varata sull'onda del caso P2, che stabilisce alcuni criteri in ordine alla segretezza e che è volta più alla disciplina, parziale, di alcuni contenuti pubblicitari che di quelli a contenuto privatistico.

Sotto questo ultimo profilo vi sono state solo alcune norme fiscali in materia, che comportano alcuni adempimenti statuari, e da ultimo la legge sulla *privacy*, che certamente va tenuta in debito conto nella stesura della nuova normativa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, al fine di definire il ruolo delle associazioni, distinguendo tra associazioni dichiarate e non dichiarate, associazioni riconosciute di pubblica utilità ed associazioni straniere ed internazionali, associazioni ed altre forme associative come fondazioni e gruppi di interesse economico.

Art. 2.

1. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 1, il Governo si atterrà ai seguenti principi:

a) la libertà associativa deve essere garantita e nessun controllo potrà essere esercitato nè sulla volontà costitutiva negoziale nè sull'attività associativa, salvo i casi previsti dalla legge in relazione ai limiti contenuti nella norma costituzionale;

b) la normativa delegata deve essere in armonia con le convenzioni internazionali ed in particolare con gli articoli 20 e 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, con gli articoli 19, 20 e 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, approvato dalla Assemblea dell'ONU il 19 dicembre 1966 e ratificato dall'Italia ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e con gli articoli 9, 10 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Parigi il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848;

c) in relazione al dettato costituzionale ed ai trattati e alle convenzioni internazionali, l'esercizio della libertà di associazione

non può essere soggetto a restrizioni se non a quelle previste dalla legge;

d) nessuno può essere obbligato a far parte di una associazione e nessuno può essere costretto a motivare le ragioni della sua uscita da un'associazione;

e) in virtù della *privacy* ed in armonia con l'attuale legislazione in materia, tutti i cittadini hanno diritto alla riservatezza circa la loro appartenenza ad associazioni; resta ferma la legge 25 gennaio 1982, n. 17, per ciò che attiene alle associazioni segrete;

f) le associazioni non possono essere obbligate a rendere pubblico l'elenco dei loro iscritti. Solo l'autorità giudiziaria con motivato provvedimento potrà richiedere l'elenco, col rispetto della tutela alla *privacy* per tutti gli associati non soggetti ad indagine;

g) le associazioni devono garantire la trasparenza dei loro atti a tutela degli associati e dei terzi;

h) la responsabilità patrimoniale va determinata e resa trasparente nei confronti dei terzi e degli associati, anche nel caso di forme consortili o associative tra associazioni;

i) vanno previste forme di tutela del nome dell'associazione e, per quelle riconosciute, il diritto di intestazione di beni immobili e mobili registrati, con divieto di intestazioni fiduciarie o di comodo;

l) per le associazioni che ricevono risorse economiche, anche parzialmente, dallo Stato o da enti pubblici, devono essere previsti particolari controlli sui bilanci e sulle loro modalità di redazione nonché precise responsabilità degli organi amministrativi e di controllo dell'associazione, con obbligo statutario di un collegio di revisori;

m) vanno tutelate, ai sensi delle norme vigenti, le elaborazioni dei dati personali dei soci;

n) vanno previste norme specifiche per le associazioni in forma di partito e per quelle internazionali;

o) devono essere previsti per legge registri delle associazioni presso le cancellerie

dei tribunali, distinguendo le modalità dell'iscrizione delle associazioni obbligate da quelle che ne hanno solo facoltà;

p) non possono essere obbligate all'iscrizione di cui alla lettera *o)* le associazioni che non ricevano contributi pubblici o altra specie di risorse economiche dallo Stato o da enti pubblici.

