

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 39

25 ottobre 2005

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE VARANI

MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 9 DICEMBRE 2002, N. 34, E ALLA LEGGE REGIONALE 21 FEBBRAIO 2005, N. 12 IN MATERIA DI ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE E DI VOLONTARIATO

Oggetto consiliare n. 643

RELAZIONE

La legislazione regionale emiliana-romagnola in materia di volontariato e associazionismo di promozione sociale ha registrato nell'arco di pochi anni, tra il 2002 e il 2005, due importanti riforme, innescate anche da normative nazionali. Tra queste due normative – come si spiegherà in seguito – si è prodotta una asimmetria giuridica di trattamento su un punto non secondario, attinente i registri regionali ed è a questo riguardo che si pone un problema di "par condicio" giuridica tra le associazioni di promozione sociale (Aps, in sigla) e associazioni o organizzazioni di volontariato (l'acronimo spesso usato è Odv). È bene rammentare in premessa, per ricostruire il contesto giuridico che, sulla base delle leggi nazionali 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato) e soprattutto 7 dicembre 2000, n. 383 (disciplina delle associazioni di promozione sociale), il nostro legislatore regionale ha ritenuto necessario distinguere formalmente sul piano giuridico, nel multiforme panorama del volontariato, tra associazionismo di promozione sociale e volontariato, obbligando altresì i vari soggetti sociali interessati a scegliere tra i due profili alternativi e vietando nel contempo la doppia iscrizione (l'incompatibilità è sancita per le Aps nell'art. 4, comma 6 della L.R. 34/02 e, per le Odv, nell'art. 3, comma 3 della L.R. 12/05). Una qualsiasi associazione di volontariato si è trovata o si trova oggi quindi a dover decidere se iscriversi nei registri delle Aps, nel caso ne possedesse le caratteristiche, o in quelli del volontariato. La forma Aps, come noto, è maggiormente strutturata rispetto al volontariato in senso stretto. Permangono tuttavia notevoli punti di contatto tra i due profili, tant'è che molte associazioni hanno le condizioni giuridiche per poter essere sia Aps che Odv, ferma restando l'obbligatorietà oggi della scelta tra i due profili. La necessaria simmetria tra le due normative emerge con chiarezza anche da un eventuale raffronto tra le due leggi di riferimento, che hanno passaggi e criteri raffrontabili e simili in diversi casi, soprattutto nella questione dei registri ai quali debbono iscriversi i vari soggetti interessati. Nel caso Aps il legislatore regionale è intervenuto con la Legge 9 dicembre 2002, n. 34. In seguito, l'Assemblea legislativa regionale, sul finire della VII legislatura, è intervenuta sul volontariato con una nuova legge – 21 febbraio 2005, n. 12 – che ha cancellato la precedente legge regionale n. 37 del 1993. Tra i punti specifici di evidente contatto – ed è esclusivamente su questo che interviene questa proposta legislativa – c'è il tema dei registri regionali ai quali le Aps e le Odv pos-

sono iscriversi e delle relative condizioni di accesso. I registri "ordinari" sono provinciali. Esiste quindi per le associazioni più rilevanti, quanto a diffusione territoriale, un registro regionale, sia per le Aps che per le Odv. Quali debbano essere le condizioni per l'accesso al registro regionale è stato oggetto di discussione piuttosto approfondita nel corso del varo di entrambe le leggi. Nel caso Aps, per scelta della sola maggioranza, si è fissato nella L.R. 34/02 – all'art. 4, comma 3, lettere a) e b) – che le condizioni sine qua non, per accedere al livello regionale, sono la presenza in almeno 5 province dell'Emilia-Romagna con strutture associative proprie, mentre nel caso di organismi di coordinamento di Aps, o di associazioni di associazioni siano necessarie almeno 15 Aps aderenti, sempre diffuse in almeno 5 province. La formulazione inizialmente proposta nella legge per le Odv, sempre relativamente alle precondizioni per accedere al registro regionale, era pressochè specularmente a quella delle Aps, anche in ragione del parallelismo voluto e necessario tra le due leggi. In sede di confronto assembleare è tuttavia emersa con forza la necessità di ripensare a tale soglia (5 province, 15 associazioni aderenti), che era sembrata a varie forze politiche, come è riscontrabile dal dibattito assembleare nella VII legislatura, tendenzialmente eccessiva rispetto alla realtà delle Odv e non funzionale all'idea di favorire la crescita di queste organizzazioni anche come interlocutrici della Regione e del sistema del welfare regionale e locale. Recepitata queste necessità, il legislatore ha deciso di non fissare la soglia di accesso al registro regionale in legge ma di delegare il merito ad un atto successivo, assunto con delibera di Giunta regionale, sentita la competente Commissione assembleare. Questo compromesso dilatorio (e positivo, stante le premesse iniziali) ha trovato il consenso necessario per essere approvato nella attuale formulazione dell'art. 2, comma 2 della L.R. 12/05. A questo punto – a prescindere dalle scelte che la Giunta regionale proporrà nell'atto dovuto per le Odv (un testo deliberativo, coi requisiti per il registro regionale delle Odv, risulterebbe in fase di formalizzazione proprio mentre viene depositata questa proposta legislativa) – occorre registrare che si è comunque prodotta una oggettiva asimmetria giuridica tra Aps e Odv. Nel primo caso i requisiti sono fissati in legge (e quindi anche più difficilmente modificabili e adeguabili al mutare della realtà, nel caso si ritenesse necessario farlo). Nel secondo caso si procede per via amministrativa. Non esiste una ragione di merito per questo diverso

trattamento, perché entrambe le formule giuridiche – Aps e Odv – hanno pari dignità e caratteristiche raffrontabili e, come detto, diverse realtà hanno le condizioni giuridiche per essere teoricamente sia Aps che Odv. Nel caso della presente legge, si propone quindi di parificare e ri-coordinare le due norme prima di tutto sul piano procedurale, proponendo che sia una direttiva dell'Assemblea regionale, su proposta della Giunta, a fissare i requisiti per l'accesso al registro regionale. La proposta è codificata in soli due articoli che vanno rispettivamente a modificare gli articoli specifici di riferimento delle due leggi in questione. Tale scelta pro direttiva assembleare dipende da due ordini di considerazioni: il primo è che il definire queste condizioni o requisiti, per l'accesso al registro regionale, rappresenta comunque un fatto di qualche rilievo, in quanto attiene al piano dei diritti associativi e non è pertanto derubricabile a questione meramente amministrativa, di fatto oggi nella quasi piena disponibilità del solo esecutivo per le Odv. Questo rilievo – sull'importanza cioè di questi requisiti – è così vero che si è ricorsi in prima battuta, nel caso Aps, ad una norma di legge. Ed è altrettanto importante segnalare che le condizioni per l'accesso al registro regionale sono rilevanti al punto che i requisiti per l'accesso ai registri provinciali sono "di conseguenza": vale a dire, entrano nei registri provinciali tutte le associazioni e le organizzazioni che non abbiano le condizioni per l'accesso al registro regionale. La seconda considerazione è che appare comunque più realistico utilizzare uno strumento certamente rilevante – una direttiva assembleare, quindi sul piano dell'alta regolamentazione prodotta dal pluralismo politico di un "parlamentino" anziché da un esecutivo – ma meno rigido di una legge e quindi più facilmente gestibile e rapportabile alla realtà in continua evoluzione della società civile emiliano-romagnola, notoriamente molto ricca sul piano delle Aps e Odv. C'è un'ultima annotazione politica e istituzionale. Dietro questa proposta particolare c'è infine anche l'esplicito intento di restituire talune competenze e decisioni all'Assemblea legislativa, oggi oggettivamente "depauperata" di ruoli e decisioni dall'allargamento dei poteri degli esecutivi e dei "governatori". Parliamo di quelle competenze che le competono, ovviamente, quelle rilevanti in qualche modo sul piano della regolamentazione dei rapporti con la società civile, spesso divenuti nel tumultuoso processo legislativo di questi anni appannaggio esclusivo e non sempre coerente dei Governi locali.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1

*Modifica all'articolo 4
della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 34*

L'articolo 4, comma 3, lettere a) e b) è così modificato:

«3. Nel registro regionale vengono iscritte le associazioni aventi rilevanza regionale le cui caratteristiche sono determinate da una apposita direttiva dell'Assemblea legislativa regionale, su proposta della Giunta regionale.».

Art. 2

*Modifica all'articolo 2
della legge regionale 21 febbraio 2005, n. 12*

L'articolo 2, comma 2 è così modificato:

«2. Nel registro regionale vengono iscritte le organizzazioni aventi rilevanza regionale le cui caratteristiche sono determinate da una apposita direttiva dell'Assemblea legislativa regionale, su proposta della Giunta regionale.».

