

**Etica, pratica e sostenibilità del volontariato nell'attualità delle Sezioni del Club Alpino Italiano.-**

Il volontariato costituisce la struttura portante del CAI fin dalla sua nascita, e tutti noi abbiamo sempre lavorato come volontari gratuitamente per il CAI e nel CAI, ciascuno nel ruolo che gli apparteneva; in termini pratici, il problema che ci si pone consiste nel verificare se il volontariato CAI possa rientrare nella normativa statale sul volontariato come regolamentato dalle apposite leggi e se le sezioni CAI possano rientrare tra le organizzazioni di volontariato o di promozione sociale senza rinunciare alla loro identità come prevista e regolamentata dalle carte statutarie CAI; lo faremo confrontando la normativa dello Stato con la normativa CAI.-

Le leggi principali dello Stato sul Volontariato sono la L.11.08.1991 n. 266 (legge quadro sul Volontariato) e la L. 07.12.2000 n. 383 (disciplina delle associazioni di promozione sociale).-

La normativa principale che regola la vita e l'attività del CAI è costituita dalla L. 26.01.1963 n. 91 (riordinamento del Club Alpino Italiano), dalla L. 24.12.1985 n. 776 (nuove norme sul Club Alpino Italiano), dallo Statuto CAI e dal Regolamento Generale CAI.-

Sia la Regione Veneto che la Regione Friuli Venezia Giulia hanno legiferato in materia di volontariato, ma allo scopo che ci prefiggiamo dobbiamo fare riferimento alla normativa dello Stato.-

Il problema non è nuovo, e pare utile uno sguardo retrospettivo per sapere come il CAI lo aveva affrontato e considerato nell'immediatezza dell'entrata in vigore delle specifiche leggi dello Stato.-

Quando è entrata in vigore la L. 266/91 i vertici CAI erano stati

concordi nel ritenere che le proprie sezioni non potessero aderirvi senza entrare in conflitto con gli scopi e le finalità istituzionali che erano loro attribuite, e in sede centrale non era pervenuta notizia che ci fossero sezioni intenzionate ad iscriversi negli appositi registri regionali.-

Maggiori attenzioni invece aveva richiamato l'entrata in vigore della L. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale, anche perché in quel periodo si stavano approntando le riforme statutarie di primo livello che sarebbero poi state approvate di lì a poco dall'AD.-

Nell'allora Comitato di Presidenza era stata esaminata la nuova normativa, che indubbiamente aveva maglie molto meno strette rispetto alla precedente L. 266/91, ma il collega Gigi Rava ci teneva particolarmente a questo problema, per cui si era pensato di sentire anche il parere del Ministero vigilante (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e personalmente, quale vice-presidente incaricato dei rapporti con le Autorità centrali, avevo discusso del problema con il Consigliere Battini, Capo di Gabinetto a Palazzo Chigi, il quale aveva condiviso la valutazione che anche la L. 383/2000 contenesse norme che non apparivano compatibili con la normativa che regolamentava il CAI, né consigliava modifiche alla normativa CAI, che avrebbero rischiato di alterare l'equilibrio molto delicato che consentiva al CAI di superare le previsioni del Decreto n. 419/99, attuativo della Legge Bassanini 1.-

Da allora sono passati dodici anni, le leggi dello Stato e delle Regioni hanno aggiunto qualche modesto correttivo e diverse sezioni CAI hanno ritenuto di chiedere l'iscrizione nei registri delle associazioni di volontariato o di promozione sociale, attratte dalle concrete agevolazioni che lo Stato

riconosce a dette organizzazioni.-

Non è certo mio intendimento emettere sentenze sulla legittimità delle situazioni che si sono venute a creare a seguito di tali iscrizioni, ma dal raffronto che faremo tra le diverse normative non potranno non essere ravvisate discrepanze, se non anche contrapposizioni, tra le diverse normative.-

Facciamo ora un raffronto tra le normative sopra richiamate, sempre avendo come punto di riferimento le sezioni CAI.-

**L. 11.08.1991 n. 266: Legge quadro sul Volontariato.-**

Per attività di volontariato deve intendersi quella prestata *“esclusivamente per fini di solidarietà”* (Art. 2 c. 1), attività che non può essere retribuita in alcun modo, neppure dal beneficiario (art. 2 c. 2).- Le organizzazioni di volontariato possono avere forma libera, ma la loro costituzione deve avvenire con forma scritta e con l'adozione di uno Statuto che deve evidenziarne le peculiarità, l'assenza di scopo di lucro, la gratuità delle cariche e delle prestazioni, l'elettività e la gratuità delle cariche sociali, esclusa qualsiasi limitazione all'elettorato attivo e passivo, possono assumere dipendenti ed anche avvalersi di lavoro autonomo, ma nei limiti strettamente necessari (art. 3).- Quanto alle risorse economiche, i contributi pubblici devono essere *“finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti”* (art. 5 c. 1).- L'iscrizione nei registri regionali è indispensabile per poter fruire di contributi e agevolazioni fiscali (art. 6).- Per l'iscrizione necessitano i requisiti previsti dall'art. 3 e devono essere riportati l'atto costitutivo e lo statuto (art. 6).- E' istituito un Osservatorio (art. 12) che dovrebbe monitorare sia la legittimità e regolarità

delle iscrizioni, sia l'effettivo esercizio dell'attività di volontariato, ma ad oggi non risulta avere svolto concretamente l'attività di controllo.- Categorica la norma dettata (art. 5 c. 4) per l'ipotesi di scioglimento di una associazione di volontariato: dedotte le passività, i beni residui "sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore".-

**L. 07.12.2000 n. 383: Disciplina delle associazioni di promozione sociale.-**

Finalità deve essere la valorizzazione dell'associazionismo di promozione sociale e dei principi che devono ispirarlo (art. 1), l'attività deve essere libera e gratuita (art. 18 c. 1), ma il successivo c. 2 ammette la possibilità di avvalersi di dipendenti e anche di lavoro autonomo, *"anche ricorrendo a propri associati"*.- Non deve avere finalità di lucro, ma sono esclusi i partiti politici, le organizzazioni sindacali o di categorie, e le associazioni che comunque dettano limitazioni all'elettorato attivo e passivo (art. 2), mentre l'art. 3 prevede la necessità di una costituzione con atto scritto e l'approvazione di uno Statuto (art. 9) che deve rispondere ai requisiti di cui all'art. 2 e che deve elencare ben dieci requisiti necessari, tra cui la previsione dell'ipotesi di scioglimento dell'associazione; ogni variazione deve venire riportata nel registro.- Non pone limiti alle risorse economiche (art. 4).- Per essere riconosciute come tali, le associazioni devono iscriversi nei registri regionali (art. 7 e 8).- Per l'ipotesi di scioglimento, le attività nette residue devono essere devolute *"a fini di utilità sociale"* (art. 3).- Gli art. 11 e 12 prevedono l'istituzione e il funzionamento di un Osservatorio, con un lungo elenco di competenze, che però di fatto non ha mai svolto concretamente il suo ruolo.- La Giurisprudenza amministrativa ha sancito l'esclusione di alcune attività che non erano considerate di promozione sociale nel senso di

essere dirette ad un numero imprecisato e generico di fruitori (CRI e sue unità territoriali, comitati per la difesa di realtà locali, organizzazioni per l'integrazione di trattamenti pensionistici, associazioni che prevedano gettoni di presenza o che limitino in qualche modo l'elettorato attivo o passivo).-

### **L. 26.01.1963 n. 91: Riordinamento del Club Alpino Italiano.-**

L'art. 2, come modificato dall'art. 2 della L. 24.12.1985 n. 776, elenca tutte le competenze e le finalità che vengono attribuite al CAI in favore sia dei soci che dei non soci, ma non parla di solidarietà o di promozione sociale.-

#### **Statuto CAI:**

Art. 1: scopo del CAI è *“l'alpinismo in ogni sua manifestazione, la conoscenza e lo studio delle montagne, specialmente di quelle italiane, e la difesa del loro ambiente naturale”*, mentre l'art. 24 stabilisce che le sezioni devono “promuovere il conseguimento delle finalità istituzionali”.-

Art. 35 c. 1: tutte le cariche negli organi centrali o territoriali sono elettive e a titolo gratuito;

Art. 35 c. 1 e 38 c. 1 lett. c): confermano la elettività alle cariche sociali e la loro gratuità, ma non escludono l'esercizio di attività che prevedano uno scopo di lucro.-

Art. 24: prevede ampia autonomia anche patrimoniale per le sezioni, le cui entrate principali sono rappresentate dalle quote associative annuali.- La costituzione delle sezioni è approvata dal CDR, che deve valutarne la sussistenza dei requisiti richiesti.-

art. 27 c. 2: In caso di scioglimento della sezione, “la liquidazione deve farsi sotto il controllo degli organi centrali”.-

#### **Regolamento Generale CAI:**

Art. 1: riprende l'elencazione data dall'art. 2 della L. 91/63; in nessuna di dette norme interne si parla di solidarietà come scopo esclusivo, ma neppure di promozione sociale.-

Art. 70 c. 1: le cariche e gli incarichi ai soci vengono svolti con prestazioni personali volontarie e gratuite; **c.3:** esclude la corresponsione di qualsiasi tipo di compenso.-

art. 46 c. 2: In caso di scioglimento della sezione, *"la liquidazione deve farsi sotto il controllo del Collegio Nazionale dei Revisori dei conti del Club Alpino Italiano"*, e il **c. 3:** *"Le attività patrimoniali nette, ... sono assunte in consegna e amministrare per non più di tre anni dal CDR, e dopo tale periodo restano acquisite al patrimonio del GR interessato."*-

§§§

CONCLUSIONI: Nei compiti istituzionali del CAI non si rinvencono da nessuna parte menzionati i fini di solidarietà e/o di promozione sociale, pur essendo fuori dubbio che le attività svolte in ambito CAI sono svolte da volontari a titolo gratuito e possano anche avere valenza di promozione sociale.- E' innegabile peraltro che generalmente le sezioni CAI debbano riservare un trattamento differenziato ai non soci rispetto ai soci (accesso alle sedi e strutture sezionali, ospitalità nei rifugi), ma le differenze più marcate riguardano la liquidazione del patrimonio in caso di scioglimento delle sezioni.-

Il contrasto tra le norme di riferimento è palese e non solo formale, ed è difficile comprendere come i preposti nei due diversi ambiti abbiano potuto non valutarli nella dovuta portata.-

Esiste un volontariato CAI che costituisce una forza attiva di grande utilità sociale (corsi di formazione, escursionismo, sentieristica, segnaletica, soccorso alpino), ma detto volontariato non si presta ad essere inquadrato nella normativa statale sulle associazioni di volontariato o di promozione sociale.- Si ha la chiara sensazione, riferendoci alle sezioni che hanno chiesto e ottenuto l'iscrizione nei registri regionali, che da entrambe le parti (Stato e Regioni da una parte, responsabili CAI dall'altra) ci sia stata la volontà di non dare rilevanza alle diversità per privilegiare solo le possibili affinità.- Indubbiamente il problema esiste, anche se allo stato potenziale, ed è auspicabile che venga fatta chiarezza su queste posizioni: se il CAI vuole agevolare l'iscrizione delle sezioni nei registri di volontariato o di promozione sociale è bene che adegui la sua normativa eliminando ogni situazione di discutibile legittimità; se va di diverso avviso, deve anche avere il coraggio di precisare che le sezioni non possono restare CAI se accettano la normativa statale sulle associazioni di volontariato o di promozione sociale.-

Al momento pare che nessuno voglia curarsene, ma i problemi verrebbero a galla nel momento in cui lo Stato desse il via al preannunciato programma di revisione di tutte le agevolazioni ed esenzioni previste da un numero indefinito di leggi, e allora potrebbero arrivare gli accertamenti da parte della Guardia di Finanza, con le possibili sorprese.-