

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CHABOD, CORNAGGIA MEDICI, BOSSO, MASSOBRIO, MORINO, POËT, ROTTÀ, ROVERE, SCHIETROMA, SIBILLE e VECCELIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GIUGNO 1965

Norme integrative della legge 26 gennaio 1963, n. 91, sul riordinamento del Club Alpino Italiano

ONOREVOLI SENATORI. — Il Club alpino italiano, fondato in Torino nell'ottobre 1863 quale libera associazione privatistica vi rimase tale fino al 1929, quando venne trasferito d'autorità a Roma e sottoposto alla disciplina del tempo con decreto del Capo del Governo 17 settembre 1931 che lo comprendeva fra gli enti di cui alla legge 14 giugno 1928, n. 1310.

Con il regio decreto-legge 6 dicembre 1937, n. 2258, convertito in legge 17 maggio 1938, n. 1072, ne venne mutata la denominazione in quella di Centro alpinistico italiano: con il successivo regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 904, venne svincolato dal CONI e passato alle dipendenze del Ministro della educazione nazionale.

Nel 1945-46 il CAI si ricostituiva a libera associazione, ritornando sostanzialmente al vecchio statuto privatistico ante 1929 e riprendendo con nuovo slancio la propria attività, che per il continuo sviluppo dell'alpinismo doveva estendersi a nuovi settori, quale quello del soccorso alpino (reso necessario dall'impressionante aumento delle sciagure alpinistiche e definitivamente organizzato con provvedimento 12 dicembre 1954 del Consiglio centrale del CAI), o ri-

chiedeva più gravosi impegni in altri settori tradizionali, quali quelli dei rifugi e della organizzazione delle guide e portatori alpini.

Le volontarie contribuzioni dei soci si palesarono però insufficienti a fronteggiare le maggiori spese determinate da una siffatta estensione ed intensificazione di attività: e vennero così avviate, negli anni 1956-1957, trattative per un contributo statale all'adempimento dei menzionati specifici compiti, del soccorso alpino, dei rifugi e delle guide, necessariamente svolti anche a favore dei non soci e così di interesse pubblico.

Nell'ottobre 1958 il collega Cornaggia Medici presentava ed illustrava al Senato il seguente ordine del giorno, a firma sua e di numerosi altri colleghi appartenenti ai diversi gruppi:

« Il Senato,

considerato che l'Italia ha interessi turistico-alpinistici non soltanto sul versante meridionale delle Alpi, ma su tutta la catena appenninica e sui monti di Sardegna e di Sicilia;

considerato il notevole contributo dato dal Club alpino italiano al turismo di montagna estero ed interno, mediante:

a) il complesso degli oltre 400 rifugi e bivacchi fissi — necessario complemento dell'attrezzatura alberghiera di fondo valle — con oltre tredicimila posti-letto ad alta e media quota ed una frequenza annua, estiva ed invernale, di 1.300.000 turisti-alpinisti;

b) la Guida dei monti d'Italia e l'attrezzatura turistico-alpinistica di cime, valichi e traversate in quota;

c) la creazione e l'organizzazione del Corpo di soccorso alpino, forte di oltre due mila volontari, ripartiti in 111 stazioni di soccorso alpino, operanti non solo per i soci del Club alpino italiano, ma per tutti indistintamente i turisti ed alpinisti italiani e stranieri, e così pure per gli occupanti di aerei precipitati od atterrati in alta montagna;

d) l'organizzazione, la formazione professionale e l'assicurazione delle guide e portatori alpini;

e) la preparazione tecnica, scientifica e morale degli alpinisti e turisti di montagna;

considerato che il Club alpino italiano assolve pertanto compiti di interesse pubblico nazionale, e che lo Stato non potrebbe non assisterlo nella sua opera, che ormai trascende, per mole e necessità di finanziamento, i mezzi dei pur volenterosi 80 mila soci del Sodalizio;

invita il Governo a sottoporre all'approvazione del Parlamento il disegno di legge approntato negli anni 1956-57, sul riconoscimento legislativo del Club alpino italiano ed il concorso nelle spese relative alle funzioni di interesse pubblico da esso svolte ».

Detto ordine del giorno veniva accettato, nella seduta del 31 ottobre 1958, dall'allora Ministro del bilancio senatore Medici.

Sempre al Senato, il senatore Spagnoli presentava ed illustrava, nella seduta del 21 giugno 1961, il seguente ordine del giorno, accettato dal Ministro del turismo, ono-

revole Folchi, per quanto di sua competenza:

« Il Senato,

richiamati i motivi dell'ordine del giorno Cornaggia Medici ed altri, accettato dal Ministro del bilancio nella seduta del 31 ottobre 1958;

invita il Governo a sottoporre all'approvazione del Parlamento il disegno di legge, approntato negli anni 1956-57 e aggiornato negli anni 1959-61, sul riconoscimento legislativo del Club alpino italiano ed il concorso nelle spese relative alle funzioni di interesse pubblico da esso svolte ».

Nella sua relazione sullo stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963, il senatore Moro così si esprimeva sul Club alpino italiano:

« Nel grande quadro del turismo sociale, merita un particolare rilievo una delle istituzioni più benemerite che tutta l'Italia conosce e altamente apprezza: il Club alpino italiano.

È una libera associazione, quasi centenaria ormai — fu infatti fondata nel 1863 — che, oltre alla normale attività educativa-sportiva, ha creato un importante complesso di rifugi alpini, ha apprestato sentieri, istituito scuole di alpinismo, organizzato una rete di stazioni di soccorso, installato impianti telefonici e radio-collegamenti, istituito una segnaletica di alta montagna e pubblicato una collana di guide alpine, eccetera.

Esso svolge pertanto compiti di vero interesse nazionale, perchè opera su tutto il territorio dello Stato, e di pubblica competenza, perchè invero si tratta di attività di soccorso e di assistenza che dovrebbero essere di pertinenza statale e comunque di pubblici enti.

In Francia, il Governo ha già riconosciuto l'importanza nazionale di tali compiti di soccorso e di assistenza, tanto è vero che ha istituito « l'Ecole nationale d'alpinisme et de ski » di Chamonix, dipendente dal Mi-

nistero della pubblica istruzione, e quindi a carico totale dello Stato.

Da tutto quanto precede appare assolutamente necessario riconoscere, al più presto, giuridicamente l'attività svolta ai fini di pubblico interesse dal CAI senza tuttavia turbare, per effetto di un simile necessario riconoscimento, il carattere di libera associazione privatistica del Club alpino italiano avente fini educativi ed assistenziali.

È da tener infine presente, per quanto riguarda il finanziamento, che il contributo annuale dello Stato, previsto nella misura di 80 milioni, già nell'attuale esercizio finanziario ha trovato idonea copertura nel fondo globale del bilancio di previsione del Ministero del tesoro.

L'importanza delle funzioni svolte, la eccellenza tecnica con cui il CAI adempie ai suoi mandati statuari, le altre benemerienze da esso acquistate in tanti anni di attività, sono altrettanti titoli che raccomandano al Parlamento e al Governo il chiesto riconoscimento che del resto ha già fatto oggetto di uno schema di provvedimento legislativo, non mai arrivato al suo iter parlamentare ».

Il Governo presentava pertanto un disegno di legge *ad hoc*, che veniva discusso in sede deliberante dalla 9ª Commissione, nella seduta del 22 dicembre 1962, ed approvato con diversi emendamenti, fra i quali presentano particolare interesse:

a) l'aggiunta, all'articolo 2, dell'inciso « nell'ambito delle facoltà statuarie »;

b) l'aggiunta, all'articolo 7, delle parole « e le sue sezioni », per la statutaria distinzione delle Sezioni dalla sede centrale del Club, sola beneficiaria ed amministratrice del contributo statale assegnatole per i menzionati compiti di interesse pubblico da essa espletati mediante i suoi organi centrali: dei quali la nuova legge ha pertanto espressamente prevista la integrazione con sei membri di diritto nel Consiglio centrale (in rappresentanza dei Ministeri della difesa, del turismo, degli interni, del tesoro, dell'istruzione e della agricoltura e foreste) e due nel collegio dei revisori, in

rappresentanza dei Ministeri del turismo e del tesoro (articolo 4), disponendo conseguentemente che « l'efficacia delle deliberazioni riguardanti l'utilizzazione del contributo statale » fosse subordinata al conforme voto favorevole della maggioranza dei suddetti consiglieri di diritto rappresentanti della P.A. (articolo 6).

Il menzionato emendamento aggiuntivo « nell'ambito delle facoltà statuarie », mentre chiarisce da un lato che i compiti del CAI non sono soltanto quelli previsti dall'articolo 2 ai fini della concessione del contributo statale, riconosce dall'altro la preesistenza di finalità statuarie proprie ed autonome, non derivanti dalla legge.

I compiti da quest'ultima considerati rientrano bensì « nell'ambito delle facoltà statuarie » ma non le esauriscono: basti qui rilevare che per l'articolo 1 dello Statuto del CAI questi promuove la conoscenza alpinistica delle montagne di tutto il mondo e non della sola Italia, alla quale sono invece territorialmente ristretti i compiti di cui alla legge.

Solo questi ultimi possono quindi considerarsi di interesse pubblico: gli altri no, anche se rientranti nelle più ampie, preesistenti ed autonome finalità statuarie.

Ne consegue che il CAI non è caratterizzato da un solo scopo di interesse pubblico, ma bensì da più scopi, di cui almeno parte di interesse meramente privato, dei soli soci che hanno liberamente dato origine alla Associazione, costituitasi non per intervento dello Stato o comunque con caratteristiche intrinsecamente e necessariamente pubbliche, ma quale privata associazione di fatto, rimasta tale fino all'inquadramento autoritario di cui ai menzionati provvedimenti del 1928 e 1931.

Ne consegue, ulteriormente, che l'assegnazione del contributo statale per i soli compiti di interesse pubblico svolti dalla associazione privata Club alpino italiano si presenta, sostanzialmente, come un rapporto accessorio di carattere contrattuale, in cui il contraente Stato si riserva il diritto di intervenire (direttamente, con i suoi rappresentanti) nelle deliberazioni riguardanti l'utilizzazione del suo contributo.

Ciò non contrasta affatto con la pubblicità del contributo, visto che Corte di Cassazione e Consiglio di Stato hanno ormai concordemente riconosciuto che « sovvenzioni dello Stato vengono accordate anche a persone giuridiche private, e persino a privati individui, a scopo di incoraggiamento, di assistenza e simili » (S.U. civili 4 dicembre 1954, n. 4374; conformi S.U. civili 19 maggio 1954, n. 1593, eccetera: nella specie, non si tratta soltanto di incoraggiamento, ma di contributo per la volontaria assunzione di servizi di interesse pubblico — soccorso, rifugi e guide — che altrimenti graverebbero in misura ben maggiore a carico dello Stato, come gravano ad esempio i servizi di soccorso in mare disimpegnati dalla polizia); « la legge 21 marzo 1958, n. 259, concernente il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria prescinde, ai fini della sottoposizione al detto controllo, dalla natura pubblica o privata dei singoli enti » (Consiglio di Stato 24 febbraio 1965, n. 229: conforme l'altra decisione in pari data n. 230).

Con le richiamate recenti decisioni del Consiglio di Stato siamo arrivati allo specifico oggetto del presente disegno di legge, e cioè alla precisazione dei limiti del controllo della Corte dei conti sulla utilizzazione del contributo statale concesso al CAI per i menzionati suoi compiti di interesse pubblico.

Essendosi, con decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1964, genericamente sottoposto il CAI al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sono sorti dubbi e contrasti sulla estensione del controllo stesso.

Con la legge 26 gennaio 1963, n. 91, posteriore alla citata legge 21 marzo 1958, si volle espressamente precisare che il controllo interno dei funzionari designati dai Ministeri doveva limitarsi alla utilizzazione dei danari versati dallo Stato a titolo di contributo, restando libero l'Ente come per il

passato di disporre per il resto dei suoi proventi e delle sue rendite nel modo che riteneva migliore, senza doverne rispondere a nessuno se non ai propri associati a norma delle leggi civili.

Ma la Corte dei conti (sezione controllo Enti), con nota comunicata il 12 dicembre 1964, si è invece affrettata a richiedere tutta una serie di documentazioni e di atti riguardanti l'intera gestione del CAI (e non già la gestione del solo contributo statale), dimostrando così il chiaro intento di ritenere suo dovere l'intervento nel più ampio ambito a lei concesso dalla legge 21 marzo 1958, n. 259. La retta interpretazione della legge n. 91 del 1963, porta viceversa a ritenere che il decreto del Presidente della Repubblica avrebbe quanto meno dovuto specificare che l'attività del CAI veniva sottoposta al controllo della Corte dei conti limitatamente all'impiego e alla utilizzazione del contributo statale, perchè solo in tal modo si sarebbe prestato ossequio alla legge del 1963 sul riordinamento del CAI, che, come legge speciale, deroga a quella generale: e solo in tal modo si sarebbe prestato retto ossequio all'articolo 100 della Costituzione, il quale vuole si il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ma « nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge ».

Pertanto nel caso specifico, in omaggio alla legge n. 91, del 1963, (articolo 6) dovrebbe limitarsi il controllo alla gestione dei contributi statali nell'ambito dell'operato della Sede centrale che tali contributi riceve; mentre così, stante la genericità del provvedimento, è avvenuto che si pretende di estendere il controllo a tutta la gestione e magari anche a quella delle singole Sezioni, le quali non sono le destinatarie del contributo, assegnato alla sola sede centrale del Club, ma anzi statutariamente versano il loro volontario contributo alla sede stessa.

Nel senso di cui sopra si sono pronunciate le succitate decisioni del Consiglio di Stato, fissando rispettivamente le seguenti massime:

dec. 229: « Ai fini che il costituente (articolo 100 della Costituzione) ed il legislatore ordinario (legge 21 marzo 1958, n. 259, articolo 1) si sono prefissi di conseguire, e cioè ai fini della sottoposizione all'esame del Parlamento delle risultanze di gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, quel che rileva è la contribuzione in sé considerata in quanto è appunto attraverso la concreta destinazione di essa (o meglio, che ad essa è stata data dagli enti beneficiari) che è possibile effettuare un controllo politico su questa particolare forma di spendita del pubblico denaro; pertanto nessuna influenza può esercitare su codesta valutazione la diversa natura, pubblica o privata, dei singoli enti, quando essi si trovino sostanzialmente nella medesima situazione predetta.

Il provvedimento col quale viene sottoposto al controllo della Corte dei conti, previsto dall'articolo 100 della Costituzione e, più specificamente, dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, un ente pubblico che finanziariamente gravi, in modo diretto o indiretto, sul bilancio dello Stato (nella specie, Registro italiano navale), non fondandosi su un apprezzamento discrezionale della P.A. ma soltanto sugli elementi desumibili dalle disposizioni legislative in forza delle quali i singoli enti pubblici sono stati costituiti o ne è successivamente regolato il funzionamento, ha carattere dichiarativo: pertanto, il richiamo esplicito alla citata legge del 1958 è sufficiente a sorreggere il decreto col quale l'ente viene sottoposto a detto controllo.

Il Registro italiano navale è persona giuridica di diritto privato; pertanto, poichè i proventi percepiti da detto Ente in corrispettivo delle prestazioni da esso fornite ai sensi della legge 5 giugno 1962, n. 616, non sono equiparabili alle entrate previste dall'articolo 2 lettera *b*) legge 21 marzo 1958, n. 259, (imposte, tasse e contributi che, con carattere di continuità, gli Enti a contribuzione statale siano autorizzati ad imporre, o che siano ad essi comunque devoluti) — in quanto, secondo i principi desumibili dall'ordinamento vigente, non possono considerarsi di natura tributaria i rapporti che

si instaurano tra privati ed un ente non pubblico in ordine al pagamento di determinate controprestazioni — è illegittimo il decreto che, ai sensi del citato articolo 2 lettera *b*), legge n. 259 del 1958, sottopone l'Ente predetto al controllo della Corte dei conti ».

dec. 230: « Nel sistema della legge 21 marzo 1958, n. 259, la Corte dei conti non è chiamata ad effettuare un controllo di tipo tradizionale, che investa la rispondenza degli atti sottoposti al suo esame a determinati requisiti formali o sostanziali, bensì ad esprimere un giudizio tecnico sull'impiego del denaro pubblico affluito ai singoli Enti attraverso le varie possibili forme di contribuzione, ed a rimettere gli atti al Parlamento, per le ulteriori determinazioni che detto organo costituzionale ritenga di adottare nell'esercizio del suo potere di controllo politico sull'attività degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria o, più semplicemente, perchè possa tenerne conto in occasione della sua futura attività legislativa ».

« La sovvenzione concessa dallo Stato a società a cui sia affidata la gestione dei servizi postali e commerciali marittimi (nella specie Società di navigazione toscana, Società Sicula regionale di navigazione, Compagnia siciliana marittima Navismara, Società di navigazione « la Partenopea » e Società linee marittime dell'Adriatico) trae origine, non da un atto di liberalità, ma da un'obbligazione assunta dalla P.A. e rappresenta quella parte del corrispettivo, convenuto per l'espletamento di detti servizi, che non sia coperta dagli introiti del traffico, necessariamente contenuti nei limiti delle tariffe, imposte e determinate con criteri politici, più che economici; pertanto, poichè, nella specie, si tratta di una forma di integrazione di prezzo rivolta alle singole linee marittime, e non già alla gestione finanziaria delle società concessionarie, è illegittimo il decreto presidenziale che sottopone le società medesime al controllo della Corte dei conti, non potendosi configurare l'ipotesi prevista nell'articolo 2 lettera *a*) legge 21 marzo 1958, n. 259, quale che sia l'ampiezza che voglia attribuirsi al concetto di « contribuzione » assunto dal legislatore ».

La temuta eventualità di una possibile estensione del controllo alle singole Sezioni del CAI ha destato vive preoccupazioni: non già perchè dirigenti e soci abbiano mai malversato i modesti proventi delle quote ed offerte sociali, ma per la materiale impossibilità di tutti i complessi adempimenti amministrativi che si renderebbero necessari nella ipotesi di effettiva sottoposizione a controllo. Le Sezioni locali del CAI che formano il tessuto connettivo vitale dell'Associazione, da cui sgorga la linfa destinata ad alimentare la stessa Sede centrale, qualora dovessero rendere conto nelle forme di legge dei loro bilanci e della loro contabilità (bilanci e contabilità tenuti oggi quasi sempre gratuitamente da qualche Consigliere di sezione, se non dallo stesso Presidente, nel modo più familiare e consono alla natura della tradizionale attività dell'Ente), qualora dovessero, a seguito della sottoposizione al controllo della Corte dei conti, assumere la veste di contabili di diritto, o quanto meno di fatto, di tutte le somme maneggiate per la Sezione, non potrebbero durare a lungo.

Ciò significherebbe infatti l'immediata fuga dagli organi sezionali degli elementi più disinteressati ed appassionati e porterebbe alla disintegrazione delle Sezioni stesse, i cui soci finirebbero per affluire a fondare nuove associazioni, libere da tali gravose pastoie. Questo vorrebbe dire in definitiva, a più o meno breve scadenza, la fine del CAI, la cui opera benemerita la legge ha invece cercato di riconoscere e premiare attraverso la concessione del contributo statale per l'adempimento dei suoi compiti di interesse pubblico.

Siffatte preoccupazioni sono emerse, nella discussione della legge 26 gennaio 1963 alla 9ª Commissione del Senato, attraverso i seguenti interventi:

a) *del relatore*: « Per quanto riguarda l'articolo 11 debbo precisare che le sezioni, al di fuori di Milano e di Torino (non so Genova e Roma) non hanno impiegati e comunque non avrebbero i soldi per pagarli. Le funzioni di segreteria vengono gratuita-

mente svolte da soci volenterosi. Sembra quindi opportuno limitare l'obbligo del regolamento organico del personale alla sola sede centrale del Club alpino italiano, che d'altronde è la sola diretta beneficiaria del finanziamento statale.

Propongo pertanto i seguenti due emendamenti:

a) alle parole « dal Consiglio d'amministrazione del Club alpino italiano » sostituire le seguenti altre « dal Consiglio centrale del Club alpino italiano »;

b) alle parole « di tutto il personale — compreso il direttore generale — comunque necessario per le esigenze funzionali del Club stesso » sostituire le seguenti altre: « di tutto il personale comunque necessario per le esigenze funzionali della sede centrale del Club stesso ».

Nelle sezioni in cui non abbiamo impiegati, noi non vogliamo crearli. Ci sono delle Sezioni che hanno 150 soci con un bilancio di 150 mila lire annue, e non prendono impiegati, perchè altrimenti questa somma sarebbe assorbita dal pagamento dello stipendio ».

b) *del senatore Ronza*: « Debbo dire inoltre che se noi burocratizziamo troppo il Club alpino, evidentemente lo limitiamo nella sua attività. Non dobbiamo gravare il suo bilancio di eccessive spese di personale; è giusto che si provveda ad esso, ma noi ci dobbiamo richiamare a quella che è stata la volontarietà che ha costituito la grande forza del Club alpino italiano.

Non so se sia quindi il caso di modificare l'articolo 11; certo è che si deve dare atto di questa impostazione, che il Club alpino italiano non intende diventare un organo burocratico ».

Sono state espresse, in forma più drastica, dagli ordini del giorno:

1) *delle Sezioni trivenete*, in data 27 marzo 1965: « ... sul problema generale, di carattere morale e psicologico, dipendente dalla legge 26 gennaio 1963, n. 91, che, se per un verso assicura al sodalizio un doveroso aiuto finanziario per l'adempimento di compiti di pubblico interesse già volontariamente assuntisi, per altro verso, per

palesi sintomi e segni, ne sta burocratizzando lo spirito... delibera di invitare le Sezioni trivenete a deliberare la rinuncia al contributo statale, così creando i presupposti per la disapplicazione *de facto* della legge 26 gennaio 1963, n. 91, nel caso in cui il controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, non dovesse limitarsi al solo contributo statale »;

2) *delle Sezioni Lombarde*, in data 13 aprile 1965; « ... non esclude che, sia pure con rincrescimento, pur di non vedere soffocata da remore burocratiche la propria volontà che è sempre stata espressione di disinteresse nel perseguimento di alti scopi morali, si vedrebbe costretta alla rinuncia

di qualsiasi contributo il cui prezzo fosse la menomazione della propria libertà »;

3) *delle Sezioni liguri, piemontesi e valdostane*, in data 25 aprile 1965:

« ... esprime la propria fiducia nell'azione svolta e da svolgere perchè il controllo sulla attività del Club si mantenga nei precisi limiti posti dalla legge 26 gennaio 1963, n. 91, e così concerna unicamente l'utilizzazione, da parte della Sede centrale, del contributo di cui all'articolo 5 della legge stessa ».

Per rimediare alla accennata incresciosa situazione sembra pertanto necessario il provvedimento legislativo che i proponenti si onorano di sottoporre all'approvazione del Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

Le deliberazioni e le spese riguardanti l'utilizzazione, da parte della sede centrale del Club alpino italiano, del contributo di cui all'articolo 5 della legge 26 gennaio 1963, n. 91, sono sottoposte al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 2 lettera a) della legge 21 marzo 1958, n. 259.