



CLUB ALPINO ITALIANO  
CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO

MEDAGLIA D'ORO AL VALOR CIVILE

DIREZIONE

SEDE:

Via E. Petrella, 19

20124 MILANO

tel 02 29530433

fax.02 29530364

e-mail: [segreteria@cnsas.it](mailto:segreteria@cnsas.it)

**Prot. 122/2015/vs**

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**VIII Commissione – Ambiente, territorio e lavori pubblici**

**Audizione del Presidente del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico (CNSAS)**  
**Pier Giorgio Baldracco.**

La presente, seppur breve nota di sintesi, viene prodotta al fine di esplicitare in modo compiuto la tipologia associativa del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico (di seguito CNSAS) e l'ordinamento di riferimento che può essere considerato per larghi tratti un unicum nel settore dell'associazionismo ed un unicum di per sé.

Banalmente ricordato quale premessa maggiore che il CNSAS è una Sezione Nazionale del Club Alpino Italiano (Ente di diritto pubblico, di seguito CAI) dotata di ampia autonomia organizzativa, funzionale e patrimoniale anche ai sensi dell'art. 6, comma 6 del D.Lgs n. 419/99 (Decreto "Bassanini").

Il CNSAS è costituito in associazione riconosciuta a livello nazionale, il cui Statuto e Regolamento Generale prevedono che la stessa struttura sia, organizzata a livello periferico in Servizi Regionali e in Servizi Provinciali (nda: questi ultimi corrispondenti alla Province Autonome).

Pur persistendo ed agendo, dunque, nell'ambito del diritto privato, il corpo di leggi e provvedimenti di riferimento propri del CNSAS, sin dal 1963 (nda: Legge n. 91/63), ne ha connotato l'attività in modo sempre più puntuale ed esteso, facendo sì che il variegato fronte dei servizi erogati assumessero di fatto e di diritto le fattezze del pubblico servizio (Sentenza Cassazione n. 6687/97) e della pubblica utilità (Legge n. 74/01 ed altre). Questo a dimostrazione, tra l'altro, del che fatto che anche un soggetto "privato" può, come anche a breve vedremo, effettuare attività inserite in contesti di "assoluto" rilievo pubblico.

Va in questo contesto poi ricordato che, la circostanza che il CNSAS non sia una Amministrazione dello Stato o un Ente dello Stato rispetto al fatto che alla stessa possano essere attribuiti funzioni di particolare rilievo nel campo dei servizi pubblici, è del tutto irrilevante, essendo pacifico, oltre che assodato, che lo svolgimento dei suddetti servizi pubblici può essere attribuito dalla legge o da atti amministrativi anche a soggetti che rivestono una diversa natura giuridica.

Questo aspetto saliente dell'attività del CNSAS va tanto più considerato quanto più si desiderano applicare i principi sottesi alla riforma del Titolo V della Costituzione, che hanno in qualche modo ulteriormente avvalorato il principio di sussidiarietà e che, mai come nel caso del CNSAS, ha trovato virtuosa attuazione.

Vediamo ora gli attributi maggiormente caratterizzanti.

Il legislatore sin dal 1963, come già visto, ha riconosciuto nel CNSAS del CAI quella organizzazione espressamente preposta a garantire quelle azioni per la **"prevenzione degli infortuni nell'esercizio dell'alpinismo e per il soccorso degli alpinisti ed escursionisti infortunati o pericolanti per qualsiasi causa, nonché per il recupero delle salme dei caduti."** (Art. 2 della Legge n. 91/63).



CLUB ALPINO ITALIANO  
CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO

MEDAGLIA D'ORO AL VALOR CIVILE

DIREZIONE

Quindi, a distanza di due decenni, con qualche ulteriore modifica, ribadiva con la Legge n. 776/85 i principi del precedente disposto, rimarcando come fosse specificatamente il CNSAS, e non altri, ad occuparsi di soccorso in montagna.

Si perviene poi agli anni '90 dove da una parte si è voluto tutelare da un punto di vista previdenziale il personale del CNSAS impegnato in operazioni di soccorso ed altre attività correlate, dall'altra, riconoscere il ruolo della struttura del CNSAS nel contesto della istituenda Protezione Civile.

Con il licenziamento della Legge n. 162/92 - *Provvedimenti per i Volontari del Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico e per l'agevolazione delle relative operazioni di soccorso* -, vengono, infatti, stabiliti i seguenti principi:

- il diritto per i Volontari del CNSAS di astenersi dal lavoro nei giorni in cui svolgono le operazioni di soccorso o le relative esercitazioni e nel giorno successivo ad operazioni di soccorso che si siano protratte per più di otto ore, ovvero oltre le ventiquattro ore, con la conservazione dell'intero trattamento economico previdenziale per i lavoratori dipendenti, ovvero il diritto a percepire una indennità per i lavoratori autonomi;
- il diritto per i veicoli impiegati nel trasporto dei soccorritori e dei materiali, di fare uso dei dispositivi di segnalazione acustica e visiva di emergenza;
- il diritto per i Volontari del CNSAS, impegnati nelle operazioni di soccorso e nelle esercitazioni, di circolare con i veicoli e le unità cinofile occorrenti in deroga ai divieti ed alle limitazioni poste da Leggi Regionali e Provinciali e da regolamenti locali, anche in aree protette.

Mentre il Decreto n. 379/94 - *Regolamento recante norme sui volontari del soccorso alpino e speleologico*, che reca disposizioni attuative della Legge n. 162/92, stabilisce i seguenti ulteriori principi:

- costituisce operazione di soccorso alpino e speleologico e relativa esercitazione ogni intervento alpinistico o speleologico che sia volto al soccorso degli infortunati o di chi versi in stato di pericolo, nonché al recupero dei caduti, ed ogni attività di addestramento organizzata a carattere nazionale o regionale;
- l'impiego dei volontari è attestato dal capo-stazione o dal capo-squadra del CNSAS, tramite il delegato di zona, al sindaco del comune ove le operazioni sono state espletate, che ne certifica l'avvenuto impiego. Nel computo del periodo di effettivo impiego dei volontari deve essere compreso il tempo necessario per la ripresa dell'attività lavorativa (art. 1);
- gli artt. 2) e 3) disciplinano le modalità di liquidazione degli indennizzi.

Va richiamato, per la fattispecie sopra citata, all'attenzione l'art. 481 del C.P. in relazione ai poteri certificativi del Capo Stazione e del Delegato, in ordine all'applicazione della Legge n. 162/1992.

Si arriva, dunque, alla Legge n. 225/92 - *Norme sull'istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile* -, che pur essendo di necessità una sorta di legge quadro in quanto legge istitutiva di un servizio, individua puntualmente, unico tra le associazioni assieme alla Croce Rossa, il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino come una delle strutture operative Nazionali del Servizio Nazionale di Protezione Civile (Art. 11, comma 1, lettera I).

Questo provvedimento permetterà al CNSAS di sviluppare meglio le proprie peculiarità operative nello specifico settore e garantirne l'utilizzo in eventi inquadabili come attività di protezione civile.

L'ordinamento, come già ribadito in premessa, è andato poi articolandosi in modo sempre più "specifico" sia in termini di competenze sia di doveri conseguenti, tanto che con l'approvazione della Legge n. 74/01, così come modificata dalla Legge n. 26/10, il CNSAS ***“per lo svolgimento delle attività previste dall'articolo 1, comma 2, opera in stretto coordinamento con il Servizio sanitario***



CLUB ALPINO ITALIANO  
CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO

MEDAGLIA D'ORO AL VALOR CIVILE

DIREZIONE

**nazionale” (Art. 2, comma 1) e “le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione dei principi stabiliti dall’atto di indirizzo e coordinamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 76 del 31 marzo 1992, e dalla presente legge, individuano nelle strutture operative regionali e provinciali del CNSAS i soggetti di riferimento esclusivo per l’attuazione del soccorso sanitario nel territorio montano ed in ambiente ipogeo” (Art. 2, comma 2).**

**Inoltre, “il CNSAS contribuisce, altresì, alla prevenzione ed alla vigilanza degli infortuni nell’esercizio delle attività alpinistiche, sci-alpinistiche, escursionistiche e degli sport di montagna, delle attività speleologiche e di ogni altra attività connessa alla frequentazione a scopo turistico, sportivo, ricreativo e culturale, ivi comprese le attività professionali, svolte in ambiente montano, ipogeo e in ambienti ostili e impervi” (Art. 5bis della Legge n. 26/10).**

Infine, il fondamentale livello di coordinamento posto in capo al CNSAS, stante che lo stesso (...) **“nel caso di intervento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni, la funzione di coordinamento è assunta dal responsabile del CNSAS” (art. 1, comma 2 della Legge n. 74/01) e che “al CNSAS (...) spetta il coordinamento dei soccorsi in caso di presenza di altri enti o organizzazioni, con esclusione delle grandi emergenze o calamità” (Capo VI, Art. 80, comma 39 della Legge n. 289/02).**

Vi è poi da considerare tutto il contesto normativo sviluppatosi nel medio periodo a livello regionale e che in questa sede non verrà trattato. Il suddetto contesto che, pur variando significativamente da zona a zona, si rileva piuttosto importante soprattutto in quelle Regioni che hanno recepito i principi dell’ordinamento nazionale, traducendoli in propri provvedimenti che hanno disciplinato sia il contesto delle attività legate al soccorso alla persona (soccorso ed elisoccorso) sia a quelle legate ai temi della protezione civile.

\*\*\*\*\*

Per concludere, possiamo tranquillamente affermare che il CNSAS è senza dubbio una realtà associativa *sui generis*, così come è altrettanto fuori dubbio, quindi acclarato, che la sua specifica attività, per talune fattispecie operative viene praticata in forma esclusiva, anche sulla scorta dei riconoscimenti legislativi via via attribuitigli dal legislatore nazionale e, talvolta, regionale.

Ciò dovrebbe aver fatto comprendere come questo servizio che pur si esplicita in una pluralità di azioni, sia del tutto impregnato, da un punto di vista strettamente giuridico, dei principi propri del pubblico ed in questo senso debba essere ancor più tutelato ed agevolato in talune delle sue funzioni svolte nell’ambito del suo rapporto con il Servizio Sanitario Regionale e in quello con la Protezione Civile.



CLUB ALPINO ITALIANO  
CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO

MEDAGLIA D'ORO AL VALOR CIVILE

DIREZIONE

**Osservazioni in merito alla proposta di legge C. 2607 Braga, recante:**

**“Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile”**

A giudizio del CNSAS, una legge delega che consenta al Governo di riordinare, semplificare e rimodulare, entro chiari limiti, l'assetto normativo in materia di Protezione Civile è quanto mai opportuna.

Appare però necessario, salvare lo spirito, risultato complessivamente vincente, della Legge fondamentale in materia di Protezione Civile, la 225/1992.

Più in particolare la lungimirante visione del legislatore del 1992, che interpretò la Protezione Civile non come organo gerarchico alle dipendenze funzionali ed operative di un Ministero, ma come una rete in cui le varie componenti, istituzionali e volontaristiche concorrono, in condizioni di parità, nell'ambito di un coordinamento gestito direttamente dalla Presidenza del Consiglio che va salvaguardata e valorizzata.

Non quindi una struttura meramente gerarchica, gestita da una delle componenti, ma un “sistema” gestito dalla massima autorità di governo, la Presidenza del Consiglio.

Mantenere l'assetto a “rete” appare, a giudizio del CNSAS, fondamentale per salvaguardare, in primis il principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione, ma anche per evitare i rischi, sempre presenti, sia in operazioni emergenziali, che in fase di previsione o prevenzione, che una delle parti in causa, che sia investita anche del coordinamento generale, non sia in grado di percepire e gestire complessivamente, valorizzandole, le positività e le differenze delle strutture “altre” da se stessa.

No quindi ad una Protezione Civile meramente piramidale e gestita da una delle componenti, Sì ad una Protezione Civile sistema, rete, sinergia.

Tale sistema infatti ha consentito nel passato, e nel presente, grazie anche alla grande professionalità degli uomini del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile, di operare come dei direttori di orchestra che non suonano direttamente uno o l'altro strumento, ma consentono a tutti gli strumenti di esprimersi in modo armonico e ordinato, ciascuno con la propria peculiarità.

Vero è, e si condivide in toto quanto presente nella p.d.l., che sia necessaria una semplificazione nelle procedure, una maggiore valorizzazione del ruolo dei sindaci, ma che anche vadano chiariti e definiti meglio i livelli intermedi, regioni in primis, ma anche le “fu province” ed il ruolo delle Prefetture, che devono maturare una maggiore consapevolezza di essere organi di Protezione Civile.

Il ruolo del volontariato

Una delle svolte “epocali” dell'assetto normativo italiano in materia di Protezione Civile è stato il pieno riconoscimento giuridico, funzionale ed operativo del “volontariato”. Il Volontariato è attualmente componente del sistema di Protezione Civile, con ben tre delle Strutture Operative che compongono la



CLUB ALPINO ITALIANO  
CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO

MEDAGLIA D'ORO AL VALOR CIVILE

DIREZIONE

P.C. (art.11 legge 225/1992: lettera G) la Croce Rossa Italiana, lettera I) le organizzazioni di volontariato, lettera L) il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico. Una collocazione che è il riconoscimento della professionalità e del prestigio delle strutture volontaristiche che, l'esperienza sul campo ha dimostrato essere fondamentali nella gestione delle emergenze ma anche in fase di previsione e prevenzione.

Per quanto attiene al Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, l'assetto normativo è abbastanza articolato, essendovi varie norme speciali che disciplinano l'assetto, lo stato giuridico e gli istituti amministrativi e di supporto economico a favore dei volontari del Corpo. In ragione di tali disposizioni, il Corpo è configurato come soggetto autonomo e direttamente previsto dalla legge nel suo specifico ambito operativo: il soccorso in montagna, in grotta e in luoghi impervi. Il Corpo, inoltre, assicura il proprio concorso anche nell'ambito del più generale panorama del Volontariato impiegato in attività di protezione civile. Questa doppia operatività e peculiarità è bene sia adeguatamente considerata in fase di stesura dei decreti legislativi in materia di P.C., previsti dalla Legge Delega.

Occorre però fare un piccolo salto avanti, forse già nella legge delega, individuando compiti specialistici o di eccellenza, cui le diverse realtà sono vocate, affinché in una corretta allocazione delle risorse, vieppiù nelle fasi delicate dell'emergenza, le singole strutture operative siano utilizzate per quello che è il loro compito istituzionale, la loro "mission" e le loro effettive capacità. Del resto, in tal senso parlano chiare le esperienze vissute dal Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico nelle calamità dagli anni 60 in poi.

A partire dalla tragedia del Vajont, passando dal sisma del Friuli, Umbria, passando più recentemente a quello in Abruzzo, ma anche le varie alluvioni (come quella del 2009 in Sicilia a Scaletta e Giampileri) le emergenze neve che si sono susseguite negli ultimi anni, sino ad arrivare al naufragio della Concordia.

In tutte queste occasioni il CNSAS ha dimostrato velocità e prontezza operativa, capacità di adeguare le proprie attitudini tecniche specialistiche, autosufficienza ed autonomia gestionale, in scenari estremamente diversificati, relativi a quasi tutti gli scenari di rischio presenti nel territorio italiano. Attività di salvaguardia della vita umana a tutto tondo quindi, quella del CNSAS, ma soprattutto in quei contesti ove sono richieste competenze specialistiche per operare efficacemente in ambienti ostili o impervi.

A tal fine, forse, anche il Sistema di PC dovrebbe implementarsi maggiormente per essere in grado di gestire prontamente, senza eccessive lungaggini burocratiche o procedurali, e con la pur auspicata, snellezza, le fasi di attivazioni del CNSAS nelle fasi iniziali dell'emergenza, le primissime ore, cioè, se non i minuti, elaborando principi generali di rapida e semplice attuazione.

Auspichiamo quindi che venga salvaguardata la specificità del Corpo, e il suo concorso specialistico nelle emergenze, ma anche nelle fasi di prevenzione e previsione.

Gli uomini del Corpo, esperti di emergenza in montagna e grotta possono dare il loro contributo qualificato anche negli ambiti di stesura dei piani di protezione civile, ed un efficace concorso, come forse finora non è accaduto, anche nelle fasi di prevenzione, previsione e mitigazione dei rischi.



CLUB ALPINO ITALIANO  
CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO

MEDAGLIA D'ORO AL VALOR CIVILE

DIREZIONE

Il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico quindi, sempre struttura operativa di Protezione Civile, con un chiaro riferimento alla sua "mission", la salvaguardia della vita umana nei contesti più "ostili", nei quali sia richiesta rapidità di intervento, capacità di dispiegare assetti variabili anche cospicui da un punto di vista numerico, e con un elevatissimo bagaglio tecnico operativo, in totale autosufficienza.

Ma, al fine di non cadere nell'autoreferenzialità, pensiamo che in fondo il leit motif, di tali osservazioni possa essere condiviso per tutte le componenti volontaristiche. Un volontariato professionale, non generalista, in cui con chiarezza ogni componente trovi il suo spazio nell'ambito della sua vocazione tecnica, senza sovrapposizioni, duplicazioni o peggio sostituzioni improvvise. In tal senso vanno comunque salvaguardati decreti legislativi di riferimento per il volontariato.

Volontariato che sempre di più deve essere visto non come "componente accessoria" o con ruoli "ancillari" ma a cui, nel rispetto della legge, deve essere sempre di più riconosciuta la pari dignità con le altre strutture operative di diretta promanazione statale. Solo tutelando, valorizzando e rafforzando, specificità, professionalità e ruoli del volontariato, lo spirito della legge originaria, ed il "sistema Italia" di Protezione Civile potrà continuare a fare scuola nel mondo.

Roma, 14 aprile 2015

Il Presidente CNSAS  
Pier Giorgio Baldracco