



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PANIZZA, CONTE, DALLA ZUANNA, DI GIACOMO,
FRAVEZZI, PAGLIARI e RICCHIUTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° APRILE 2015

Disposizioni finanziarie concernenti il Club alpino italiano e il Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ha lo scopo razionalizzare le numerose disposizioni di legge che autorizzano un contributo in favore del Club alpino italiano (CAI) e del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS) del CAI stesso.

Il Club alpino italiano, fondato nel 1863, è un'associazione costituita da circa 320.000 soci, articolata in 21 raggruppamenti regionali (di cui 2 provinciali), che coordinano l'attività di 496 sezioni e 308 sottosezioni.

All'interno dell'ordinamento giuridico italiano, la struttura centrale del CAI si configura come un «ente pubblico non economico», mentre tutte le sue strutture periferiche (sezioni, raggruppamenti regionali e provinciali) sono soggetti di diritto privato.

La legge n. 91 del 1963, nel definire il riordino del CAI, ne ha indicato i compiti, tra cui, il tracciamento, la realizzazione e la manutenzione di sentieri, opere alpine e attrezzature alpinistiche (articolo 2, lettera b)), nonché l'organizzazione di idonee iniziative tecniche per la vigilanza e la prevenzione degli infortuni nell'esercizio delle attività alpinistiche, escursionistiche e speleologiche, per il soccorso degli infortunati o dei pericolanti e per il recupero dei caduti (lettera g)).

Poiché la legge n. 91 del 1963 ha autorizzato la concessione di un contributo annuale dello Stato al CAI, anche in virtù dei numerosi compiti di rilevanza pubblica che esso gestiva - pur trattandosi di un'associazione -, il CAI conseguentemente è rientrato tra gli enti sottoposti alla vigilanza della Corte dei conti (ai sensi della legge n. 259 del 1958), successivamente ricompreso nella tabella allegata alla legge n. 70 del 1975 sul

riordino degli enti pubblici, e quindi inserito tra gli enti sottoposti al regime di tesoreria unica (legge n. 720 del 1984). Trattandosi di un ente pubblico non economico, ad esso si applicano le disposizioni previste dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 in tema di disciplina del pubblico impiego.

Pur non essendo ricompreso nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate annualmente dall'ISTAT, ai sensi della legge n. 196 del 2009, il CAI è tuttavia assoggettato alle disposizioni in materia di finanza pubblica in quanto l'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 fa riferimento alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico è una sezione nazionale del CAI, esso è composto da oltre 7.000 tecnici, tutti soci CAI, che operano prevalentemente lungo l'arco alpino e la dorsale appenninica con un ricambio annuale di 400-500 unità. Il Corpo opera nell'ambito del «sistema sanitario 118» e fa parte del sistema della Protezione civile.

La struttura territoriale si compone di 21 Servizi regionali, articolati in 31 delegazioni alpine con 242 stazioni e in 16 delegazioni speleologiche con 27 stazioni di soccorso.

L'attività addestrativa si svolge seguendo programmi consolidati messi a punto dalle scuole nazionali alle quali è demandata la formazione dei vari operatori tecnici.

Nel 2013 sono stati compiuti 8.023 interventi, soccorrendo 7.670 persone ed impegnando 23.648 volontari.

Si è fatto ricorso all'impiego complessivo di 3.337 elicotteri, nella maggioranza dei casi si è trattato di mezzi del Sistema sanitario nazionale (118), presso le cui basi di elisoccorso dell'arco alpino è sempre presente un tecnico del soccorso alpino (nel periodo invernale anche una unità cinofila da ricerca in valanga). L'utilizzo dell'elicottero è aumentato considerevolmente negli anni, contribuendo a salvare numerosi infortunati grazie alla tempestività dell'intervento. Circa il 92 per cento delle persone soccorse non era soci del CAI.

Per quanto riguarda il CAI, la legge n. 91 del 1963, nel definirne il riordino e indicare i compiti, all'articolo 5 ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 1962-63, a favore del Club alpino italiano la concessione di un contributo di 80 milioni di lire, poi aumentato a 160 milioni di lire a decorrere dal 1° gennaio 1971 dalla legge n. 79 del 1971, a 250 milioni di lire a decorrere dal 1° gennaio 1974 dalla legge n. 704 del 1974, a 500 milioni di lire a decorrere dall'anno finanziario 1980 dalla legge n. 816 del 1980 e a 2 miliardi di lire a partire dall'esercizio finanziario 1984 dalla legge n. 776 del 1985. Da ultimo l'articolo 2 della legge 24 luglio 2007, n. 119 ha incrementato il contributo in favore del CAI nella misura di 220.000 euro annui a decorrere dall'anno 2007 (salvo una assegnazione di soli 60.000 euro per il 2008). In sostanza, nell'anno 2007 i trasferimenti in favore del CAI (allora allocati al capitolo 865 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri) risultavano pari a 1.201.268 euro.

Per quanto riguarda il Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS), non era previsto inizialmente uno specifico contributo al CNSAS, in quanto la legge n. 91 del 1963, come già ricordato, ha previsto tra i compiti assegnati al CAI l'organizzazione di idonee iniziative tecniche per la vigilanza e la prevenzione degli infortuni nell'esercizio delle attività alpinistiche,

escursionistiche e speleologiche, per il soccorso degli infortunati o dei pericolanti e per il recupero dei caduti.

Una prima norma di finanziamento diretto al CNSAS è stata prevista con la legge n. 162 del 1992 («Provvedimenti per i volontari del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e per l'agevolazione delle relative operazioni di soccorso»). In particolare sono state stanziare risorse destinate a compensare i membri del soccorso alpino (o i loro datori di lavoro) del mancato reddito per la giornata spesa in attività di soccorso (articolo 1), nonché un contributo annuo a carico dello Stato di 900 milioni di lire, da destinare, quanto, a 600 milioni di lire al pagamento dei premi per l'assicurazione contro i rischi di morte, invalidità permanente e responsabilità civile verso terzi, ivi compresi gli altri soccorritori, dei volontari del Corpo impegnati nelle operazioni di soccorso o nelle esercitazioni e quanto a 300 milioni di lire alla realizzazione e gestione, presso la sede centrale del CAI di un centro di coordinamento delle attività del CNSAS (articolo 3).

Con la legge finanziaria per il 1999 fu disposto in tabella D un finanziamento in conto capitale di 800 milioni di lire per il solo 1999 quale contributo per il CNSAS.

Con la legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), all'articolo 145, comma 17, viene autorizzato, a decorrere dal 2001, uno specifico contributo annuo di 800 milioni di lire al CAI per le attività del CNSAS.

Nel 2001, poco prima della chiusura della XIII legislatura, il Parlamento approvò la legge 21 marzo 2001, n. 74, recante «Disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico»: si è trattato dalla legge organica sull'attività del Corpo, che ne ha disciplinato il ruolo nei confronti degli altri enti della pubblica amministrazione (Servizio sanitario nazionale *in primis*) ed ha disciplinato a livello di norma primaria le scuole nazionali e le fi-

gure professionali specialistiche. In sostanza le scuole nazionali e le figure professionali del CNSAS non sono definite (e quindi modificabili) nell'ambito dello statuto del Corpo o di un regolamento operativo, ma sono riconosciute e disciplinate da una fonte legislativa primaria. Per quanto riguarda le risorse fu, inoltre, operato uno spostamento, nell'ambito di quanto già autorizzato dalla precedente legge n. 162 del 1992, tra una voce e un'altra, al fine di ottimizzarne le disponibilità.

Con la legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), all'articolo 80, comma 38, il contributo previsto dall'articolo 145, comma 17, della legge n. 388 del 2000, in favore del CAI per le attività del CNSAS fu incrementato, a decorrere dall'anno 2003, di 200.000 euro.

Infine con la legge 24 luglio 2007, n. 119, è stata autorizzata, a decorrere dall'anno 2007, la spesa di 500.000 euro in favore del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico del Club alpino italiano, quale contributo straordinario per le finalità istituzionali del medesimo Corpo (articolo 1).

Pertanto, nell'esercizio 2007 le risorse destinate al funzionamento del CNSAS sono state pari a 1.113.166 euro.

Nel 2006 la competenza in materia di turismo (la legge n. 91 del 1963 ha posto il CAI, e conseguentemente anche il CNSAS in quanto sezione nazionale del CAI, sotto la vigilanza del Ministro del turismo e dello spettacolo) fu trasferita, dall'articolo 2, comma 98, del decreto-legge n. 262 del 2006, dal Ministero delle attività produttive alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ponendo il CAI e il CNSAS sotto la vigilanza del Ministro senza portafoglio a ciò delegato. Con il trasferimento si deteriorò il quadro contabile, che nel bilancio dello Stato non risultava più trasparente, in quanto tutte le risorse relative al turismo furono accorpate in un unico capitolo del bilancio dello Stato, peraltro esposto nella tabella C della legge finanziaria: in sostanza venne

meno tutto quel lavoro realizzato nel 1997 che ha permesso di sganciare le risorse per CAI e CNSAS dalla tabella C e lasciarle esposte autonomamente nel bilancio dello Stato.

Tuttavia il trasferimento alla Presidenza del Consiglio ha permesso, all'interno del suo bilancio e nell'ambito dell'autonomia finanziaria e contabile ad essa conferita, una più visibile esposizione delle risorse, che venivano articolate in tre capitoli: il cap. 865 recante il contributo al CAI; il cap. 866 relativo al contributo al CAI per l'assicurazione dei volontari del CNSAS e per la gestione del centro di coordinamento del Corpo stesso; il cap. 867 quale contributo al CAI per le attività del CNSAS.

Nel 2013, con il trasferimento delle competenze in materia di turismo dalla Presidenza del Consiglio al Ministero dei beni e attività culturali, disposto dall'articolo 1, comma 2, della legge 24 giugno 2013, n. 71, di conversione del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, le risorse destinate in favore del CAI e del CNSAS figurano dal 2014 nel bilancio del suddetto Ministero sui capitoli 6822 e 6823 (Missione Turismo; Programma Sviluppo e competitività del turismo) nell'ambito della nuova Direzione generale per le politiche del turismo.

Il terzo filone di finanziamento statale in favore del CAI è quello previsto dall'articolo 3 della legge n. 162 del 1992, relativamente al pagamento dei premi per l'assicurazione contro i rischi di morte, invalidità permanente e responsabilità civile verso terzi, ivi compresi gli altri soccorritori, dei volontari del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico impegnati nelle operazioni di soccorso o nelle esercitazioni.

A seguito di alcuni luttuosi incidenti nel 2009 e nel 2011 (nell'agosto 2009 quattro membri del Corpo sono deceduti a seguito della caduta dell'elicottero Falco 1 a Cortina d'Ampezzo, mentre nel mese di dicembre 2009 altri quattro nell'operazione di soccorso post-valanga in Val di Fassa;

nell'agosto 2011 due soccorritori della stazione CNSAS di San Vito di Cadore sono deceduti sul monte Pelmo durante un intervento di soccorso) l'ammontare del premio da pagare per l'assicurazione dei membri del CNSAS è sensibilmente lievitato, raggiungendo livelli nettamente superiori (oltre un milione di euro) rispetto a quanto autorizzato dal bilancio dello Stato (nel 2009 era pari a circa 285.000 euro). Pertanto con il comma 4 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 195 del 2009 è stata disposta una integrazione di 250.000 euro per il solo 2010 delle risorse destinate al pagamento del premio per l'assicurazione, integrato limitatamente al 2012 per 250.000 euro dall'articolo 15, commi da 3-*bis* a 3-*quater*, del decreto-legge n. 216 del 2011. La quota residuale è stata pagata a valere sulle risorse proprie del CAI determinate dal contributo associativo di circa 315.000 soci.

A partire dal 2008, analogamente a tutti i capitoli di spesa del bilancio dello Stato, anche le risorse destinate al CAI e al CNSAS sono state oggetto dei cosiddetti tagli lineari, riduzioni di spesa disposte in quota percentuale, in parte annullati con l'approvazione di specifici emendamenti alle diverse leggi finanziarie proposti dai parlamentari aderenti al Gruppo Amici della montagna.

Ad esempio, il decreto-legge n. 112 del 2008 ha disposto per il 2009 un taglio del 22,7 per cento (circa 630.000 euro) delle risorse destinate alle attività del CAI, al pagamento del premio per l'assicurazione dei soccorritori del CNSAS e al funzionamento del CNSAS, ma nel corso dell'esame parlamentare della legge finanziaria per il 2009 con l'approvazione di un emendamento alla Camera dei deputati è stato disposto un recupero complessivo di 500.000 euro. La manovra correttiva del 2011 ha inciso per l'anno 2011 con una riduzione delle dotazioni del 25 per cento, che ha raggiunto il 39 per cento in riferimento al 2012.

Infatti il 2012 si è rivelato un anno «contabilmente» drammatico per le autorizzazioni di spesa in favore del CAI e del CNSAS. Innanzitutto il bilancio a legislazione vigente, cioè la fotografia che il Governo presenta al Parlamento prima dell'inizio della sessione di bilancio, con l'indicazione di quante risorse sono previste per l'anno successivo per ogni capitolo di spesa, riportava un «tracollo» delle risorse destinate a CAI e CNSAS: dai 2,2 milioni del 2011 si passava a 854.000 euro!

Si trattava degli effetti combinati di due manovre con riduzioni lineari della spesa, ai sensi dei decreti-legge n. 98 e n. 138 del 2011, che determinavano riduzioni pari al 38,75 per cento. A tali riduzioni si somava anche un «errore tecnico» dovuto a un'incomprensione «contabile» tra gli uffici del Dipartimento del turismo della Presidenza del Consiglio e quelli della Ragioneria generale dello Stato: delle tre autorizzazioni di spesa per le attività del CNSAS (legge n. 388 del 2000, legge n. 289 del 2002 e legge n. 119 del 2007), veniva esposta nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio soltanto quella relativa alla legge del 2007, per l'indicazione di una dotazione pari a 230.000 euro. Per il CNSAS la riduzione rispetto all'esercizio precedente (2011) risultava pari a circa l'80 per cento!

Nel corso dell'anno, con un'attenta e pressante attività di sollecitazione da parte dei parlamentari aderenti al Gruppo Amici della montagna (GAM) nei confronti del Ministro *pro tempore* in merito ai «trasferimenti» in favore del CAI e del CNSAS, nell'agosto 2012, con un decreto del Ministro del turismo ci fu un parziale reintegro dei fondi, ma si trattò di una integrazione relativa al solo 2012.

Nel 2013 si sono riproposti i soliti problemi di insufficienza di risorse: pertanto nel corso dell'esame della legge di stabilità 2013, con un emendamento di iniziativa parlamentare (emendamento Quartiani Tab. C.1) è stata disposta alla Camera dei depu-

tati una integrazione delle risorse indicate nella tabella C della medesima legge (sotto la voce «Turismo») per un importo complessivo di 700.000 euro a decorrere dal 2013, ripartito in misura eguale tra il pagamento del premio dell'assicurazione e le attività del CNSAS.

Analogamente con la legge di stabilità 2014 si è provveduto in sede parlamentare (emendamento del relatore Marchi 1.4010 alla Camera dei deputati) ad integrare la tabella C (capitolo 6823/MIBACT) di un importo di un milione di euro a decorrere dal 2014, anch'esso ripartito in misura eguale tra pagamento dell'assicurazione e attività del CNSAS.

Tuttavia il trasferimento delle competenze in materia di turismo dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Ministero dei beni e attività culturali disposto dall'articolo 1, comma 2, della legge 24 giugno 2013, n. 71, ha comportato un notevole ritardo nei trasferimenti di risorse conseguente ai tempi di nomina del nuovo direttore e alla determinazione delle risorse. Infatti per quanto riguarda la quota del 2013 sono state pagate nel 2013 soltanto le prime due rate annuali, mentre le risorse relative alla terza e quarta rata sono state definite nel loro ammontare dagli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, per essere poi trasferite alla Ragioneria generale dello Stato e quindi al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) che ha provveduto ad effettuare il pagamento nel dicembre 2014.

Analogamente le risorse relative all'esercizio 2014 sono state pagate soltanto nel mese di novembre 2014, mentre le risorse conseguenti all'emendamento Marchi alla tabella C della legge di stabilità 2014 (1 milione) sono state pagate a dicembre 2014.

Tuttavia, poiché tali incrementi non si originano da specifiche autorizzazioni legislative di spesa in favore del CAI e del CNSAS, ma quale variazione in aumento della tabella C, essi figurano nel bilancio

dello Stato sul capitolo di bilancio relativo al complesso delle risorse del settore turismo trasferite ai sensi del decreto-legge n. 262 del 2006, articolo 2, comma 98.

Infatti sia nel bilancio gestionale per il 2014, così come nel bilancio per il 2015-2017, risultano presenti autorizzazioni di spesa per circa 740.000 euro per il pagamento del premio per l'assicurazione dei soccorritori CNSAS ai sensi della legge n. 162 del 1992 (cap. 6823/piano di gestione 6) e per 700.000 euro per il funzionamento del Corpo stesso ai sensi dell'articolo 145, comma 17, della legge n. 388 del 2000 (cap. 6823/piano di gestione 7). Tali importi sembrerebbero contabilizzare l'incremento di tabella C di 700.000 euro a decorrere dal 2013 disposto dall'emendamento Quartiani alla legge di stabilità 2013 nonché alle risorse residuali dei finanziamenti originari.

Come già specificato, gli uffici del MIBACT hanno tuttavia provveduto ad effettuare il pagamento relativo alla quota 2014 nello scorso mese di dicembre.

Si osserva che nel bilancio dello Stato non figurano «autonomamente» le risorse destinate al CAI ai sensi della legge n. 91 del 1963 (nel bilancio della Presidenza del Consiglio per il 2012 erano indicati in oltre 500.000 euro): tali somme non sono esposte in un apposito piano di gestione del capitolo 6823 del MIBACT, ma sono ricomprese nel piano di gestione n. 1 ricomprensente le risorse generiche per il turismo.

Con il presente disegno di legge si intende razionalizzare il complesso quadro di finanziamenti in favore del CAI e del CNSAS, al fine di porre chiarezza circa l'ammontare delle risorse stanziato, evitare incomprensioni tra le amministrazioni interessate e non ritardi nei pagamenti.

Si segnala peraltro che nel bilancio 2015 la dotazione del capitolo 6822 dello stato di revisione del MIBACT «Contributo al C.A.I.» (*ex lege* n. 119 del 2007) risulta soppresso in attuazione di quanto disposto dall'articolo 50, comma 3, del decreto-legge

n. 66 del 2014 relativo alla riduzione dei consumi intermedi. Tale disposizione è stata applicata anche per l'esercizio 2014. Si tratta - per ciascuna annualità - di una cifra pari a oltre 240.000 euro, che appare di un importo sicuramente eccessivo rispetto a quanto teoricamente il CAI dovrebbe «restituire» al bilancio dello Stato in applicazione della norma richiamata sulla base del proprio bilancio «civile», ove non è presente il concetto di consumi intermedi ma quello di spesa per acquisti di beni e servizi (gli uffici del CAI ipotizzano una somma pari a 70.000-80.000 euro annui). Si ricorda che il bilancio del CAI è determinato per l'80-85 per cento dal contributo associativo dei circa 320.000 soci e per la restante quota a carico dello Stato. Tale eccessiva riduzione potrebbe peraltro generare contenziosi amministrativi.

Alla luce di questo convulso quadro contabile, l'articolo unico del presente disegno di legge provvede a ridefinire il contributo annuale da parte dello Stato in favore del CAI e del CNSAS per le tre tipologie di spesa di competenza del MIBACT

(contributo al CAI, contributo per il pagamento del premio dell'assicurazione dei soccorritori CNSAS e contributo per le attività del CNSAS) variandone la ripartizione interna rispetto alle dotazioni di bilancio a legislazione vigente e «sterilizzando» gli effetti del taglio per consumi intermedi che, invece, dovrà essere definito annualmente tra CAI e Ragioneria generale dello Stato.

La disposizione non reca oneri per la finanza pubblica in quanto contabilmente si provvede ad utilizzare quella parte di risorse già destinate alle attività del Club alpino italiano e del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, che nel bilancio dello Stato sono allocate nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo sul capitolo di bilancio 6823, piano di gestione n. 1, indicate all'articolo 2, comma 98, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286. In virtù della presente disposizione tali risorse saranno di fatto trasferite sugli ulteriori specifici piani di gestione del capitolo 6823.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Contributi statali)

1. A decorrere dall'anno 2015 il contributo annuo a favore del Club alpino italiano, previsto dall'articolo 5 della legge 26 gennaio 1963, n. 91, è determinato in euro 500.000.

2. A decorrere dall'anno 2015 il contributo annuo a favore del Club alpino italiano per le attività del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, previsto dall'articolo 145, comma 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è determinato in euro 1.500.000.

3. A decorrere dall'anno 2015 il contributo annuo a favore del Club alpino italiano per il pagamento del premio dell'assicurazione dei volontari del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge 18 febbraio 1992, n. 162, è determinato in euro 1.000.000.

4. All'onere di cui ai commi 1, 2 e 3, pari a 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 98, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, allocate nel piano di gestione n. 1 del capitolo 6823 dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.