

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti
sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria
dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) per l'esercizio
2011

Relatore: Presidente Ciro Valentino

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 118/2012**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 18 dicembre 2012;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961, con il quale l'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2011, nonché le annesse relazioni del Commissario Straordinario e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente **Ciro Valentino** e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2011;

ritenuto che:

1) si è riscontrato che, a differenza di quanto accaduto per il passato, il consuntivo 2011 è stato approvato nei termini di legge;

2) neanche nel 2011 è stata determinata la dotazione organica del personale militare. Tuttavia tale problematica è in via di risoluzione, essendo stato emanato il decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 di riordino della CRI, secondo cui il Corpo militare, costituito esclusivamente dal personale volontario, transiterà in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della CRI;

3) la notevole complessità organizzativa e gestionale (conseguente all'esistenza di circa 600 comitati con propria autonomia di bilancio) determina ancora, nonostante le attività poste in essere dall'attuale amministrazione commissariale, alcune discrasie gestionali derivanti, principalmente, dalla mancanza di figure professionali adeguate;

4) è stata realizzata per quasi tutti gli ambiti regionali un'unica Tesoreria (ad eccezione della Lombardia e della Toscana, a regime nel corso del corrente anno) ed è stato previsto il progressivo completamento della stessa per le unità provinciali e locali;

5) l'ammontare dei residui attivi, provenienti dagli esercizi pregressi, è ancora di notevole entità, con un aumento rispetto all'esercizio 2010 del 7,3%, mentre sono risultati in diminuzione i residui passivi rispetto all'esercizio precedente con la medesima variazione percentuale pari al 7,3%;

6) persistono ancora alcune convenzioni «in perdita», in particolare per i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, a causa dell'alto costo del personale rispetto a quello delle strutture privatistiche;

7) non risulta ancora concluso il complesso contenzioso con la società S.I.S.E.;

8) persistono e si incrementano i disavanzi degli uffici delle Regioni Lazio ed Umbria determinati, principalmente, dai Comitati provinciali di Roma, Latina e Perugia;

9) le risultanze finanziarie consolidate complessive espongono un disavanzo delle Unità territoriali (pari a euro 6.554.770) cui si accompagna il disavanzo del Comitato centrale (pari a euro 7.431.074); pertanto, l'Associazione chiude l'esercizio 2011 con un disavanzo finanziario consolidato pari ad euro 13.985.844;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2011 – corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to **Ciro Valentino**

IL PRESIDENTE

f.to **Raffaele Squitieri**

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ASSOCIAZIONE CROCE ROSSA ITALIANA (C.R.I.) PER L'ESERCIZIO 2011

SOMMARIO

PREMESSA – 1. Gli organi. – 1.2. I compensi. – 2. Il personale. – 2.1 Il personale civile dipendente. – 2.2. Il corpo militare della CRI. – 2.3 Le componenti volontaristiche. – 3. L'attività istituzionale. – 3.1 La gestione 2011. – 3.2 Il patrimonio immobiliare. – 3.3 Le attività in emergenza. – 3.4 Le attività di cooperazione. – 3.5 Promozione Immagine C.R.I. – 3.6 Il contenzioso. – 4. La riforma. – 5. La gestione economico-finanziaria. – 5.1 La gestione finanziaria. – 5.2 I residui. – 5.3 La situazione amministrativa. – 5.4 La situazione patrimoniale. – 5.5 Il conto economico. – 6. Criticità rilevate nel precedente referto. – 7. Considerazioni conclusive. – Allegato 1.

PAGINA BIANCA

Premessa

In attuazione dell'articolo 100 della Costituzione, con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento ai sensi dell'art. 7 della legge n. 259/1958, sul controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione CROCE ROSSA ITALIANA (CRI) per l'esercizio 2011, con le modalità di cui all'art. 12 della medesima legge che prevede la partecipazione del magistrato della Corte alle sedute degli organi dell'amministrazione e revisione dell'Ente.

La precedente relazione, relativa al sessennio dal 2005 al 2010, è stata deliberata e comunicata alle due Camere del Parlamento con la determinazione della Sezione controllo Enti n. 117/2011 (pubblicata in *Atti parlamentari* – Leg. 16, Doc. XV n. 375).

La Corte, pur riferendo sulla gestione finanziaria relativa al predetto esercizio 2011, ritiene utile evidenziare i fatti salienti di gestione più recenti, al fine di fornire un quadro aggiornato delle attività nonché della normativa sull'ordinamento dell'Ente.

Nell'allegato 1 sono riportati cenni storici ed elementi sulla natura giuridica, sui compiti istituzionali e sulla struttura organizzativa.

1. Gli organi

La struttura e le funzioni degli Organi, già illustrate nella precedente relazione della Corte (anno 2011), sono sinteticamente riportate nell'allegato 1.

Si rammenta, pertanto, esclusivamente quanto segue.

L'articolazione territoriale della C.R.I. è distribuita su quattro livelli ed è composta dal Comitato centrale, dai Comitati regionali, provinciali e locali.

Sono Organi del Comitato Centrale l'Assemblea Nazionale, il Consiglio Direttivo nazionale, il Presidente Nazionale ed il Collegio Unico dei Revisori dei conti.

Il Direttore generale non è organo dell'Ente ed è stato nominato dal Commissario straordinario in data 17 novembre 2008.

Dal mese di ottobre 2008 la C.R.I. è stata commissariata a seguito dello scioglimento del Consiglio Direttivo nazionale.

In data 24 aprile 2011, a seguito di modifica dello Statuto, è stato costituito il nuovo Collegio dei revisori dei conti.

1.2. I compensi

Il compenso annuo lordo per il Commissario straordinario per la gestione commissariale è stato determinato in € 229.489,43.

Con Decreto Interministeriale Salute/Tesoro del 22/11/2007 sono stati rideterminati i compensi spettanti ai componenti del Collegio Unico dei revisori dei Conti nella seguente misura:

- in € 46.000,00 il compenso annuo lordo del presidente;
- in € 38.000,00 il compenso annuo lordo del membro effettivo;
- in € 8.000,00 il compenso annuo lordo del membro supplente.

Tali importi sono stati successivamente decurtati del 10% in applicazione delle previsioni del Decreto legge 78/2010, convertito con modifiche in legge n.122/2010, che ha anche escluso l'erogazione di un compenso per i revisori supplenti.

Il prospetto seguente pone a raffronto i compensi così come stabiliti dalle norme sopra citate, indicati al lordo per gli anni 2009, 2010, 2011:

	2009	2010	2011
Presidente	€ 46.000.00	€ 41.400.00	€ 41.400.00
componente/membro effettivo	€ 38.000.00	€ 34.200.00	€ 34.200.00

2. Il personale

2.1 Il personale civile dipendente

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, il personale della Croce Rossa in servizio alla data del 31 dicembre 2011, ammonta a complessive 3.903 unità di cui:

- 1) 1.271 unità di personale civile con rapporto a tempo indeterminato (1 Direttore generale, 3 Capi dipartimento, e 23 dirigenti che operano nell'ambito dei Servizi del Comitato Centrale e presso le direzioni regionali, medici e professionisti e personale distinto nei profili: amministrativo, tecnico, sanitario ed informatico);
- 2) 1.444 unità di personale civile con rapporto a tempo determinato utilizzato nelle convenzioni che la CRI stipula prevalentemente con gli enti del Servizio Sanitario Nazionale;
- 3) 845 unità di personale appartenente al Corpo Militare in servizio continuativo;
- 4) 343 unità di personale appartenente al Corpo Militare in servizio temporaneo.

Nell'esercizio 2010 il personale in servizio ammontava a 4.113 unità. Pertanto si riscontra nel 2011 un decremento di n. 210 unità che ha determinato la contrazione della spesa del 2.1%: da € 211.626.368 (esercizio 2010) ad € 207.251.588 nell'esercizio 2011.

Il personale civile di cui ai precedenti punti 1) e 2) è destinatario della disciplina legislativa e contrattuale di cui al decreto legislativo n. 165/2001 e ai CCNL del comparto - enti pubblici non economici.

Il personale appartenente al Corpo Militare di cui ai precedenti punti 3) e 4) è destinatario della specifica e speciale disciplina di settore (D.lgs. n. 66/2010).

L'Amministrazione ha rilevato che particolare criticità riveste il fenomeno del precariato all'interno dell'Ente. Tuttavia il numero del personale civile in servizio a tempo determinato utilizzato nelle convenzioni per i servizi sanitari di emergenza 118, sociali e socio-sanitari ha subito una notevole riduzione nel corso del quadriennio 2008/2011, pari al 20,88% passando da 1.825 unità al 31/12/2007 a 1.444 unità al 31/12/2011 (-381 unità), corrispondente a un risparmio di spesa di circa 11 milioni di euro.

Il personale appartenente al Corpo Militare ha subito una minore flessione rispetto a quello civile. Nel corso del quadriennio 2008/2011, la riduzione è stata complessivamente di 56 unità di cui 26 relative al personale in servizio continuativo (-6,6%) e 30 (-8%) al personale richiamato. Il risparmio complessivo è ammontato a circa 2 milioni di euro.

Molto ampio è il contenzioso del personale civile assunto a tempo determinato. Dall'anno 2003 Croce Rossa Italiana, attraverso i Comitati dislocati sul territorio nazionale ha proceduto all'assunzione di personale a tempo determinato per rispondere a specifiche esigenze di straordinarietà, onde far fronte, soprattutto, all'attività derivante dalle convenzioni (*rectius contratti*) stipulate dalla Croce Rossa Italiana con il Sistema Sanitario Nazionale. A tutto il 2011 si contano 1.444 unità a tempo determinato operanti nell'ambito di specifiche convenzioni rispetto alle 1.825 del 2007. Nonostante tale diminuzione, sussistono ancora numerosi giudizi con esiti negativi per la Croce Rossa con conseguenti notifiche di sentenze esecutive di primo o di secondo grado, mentre analoghe azioni giudiziali si riscontrano presso i giudici del lavoro sul territorio nazionale notificati alla sede legale dell'Ente. Poiché l'attività è prestata presso i Comitati territoriali, sono state date disposizioni affinché siano questi ultimi a liquidare i relativi oneri; questa linea potrebbe peraltro accrescere i disavanzi dei Comitati territoriali, già in notevoli difficoltà. In particolare, da circa quattro anni, con aggravamento nell'ultimo anno, l'Amministrazione ha dovuto far fronte a molteplici procedimenti giudiziali dinanzi ai Tribunali del Lavoro, promossi dal personale a tempo determinato e finalizzati al riconoscimento del compenso incentivante la produttività al pari del personale di ruolo. Va sottolineato che, a partire dall'anno 2011, la Croce Rossa Italiana, nell'ambito del contratto decentrato integrativo, ha previsto che le risorse del fondo per il trattamento accessorio siano finalizzate ad incentivare i risultati raggiunti da tutto il personale sia di ruolo che a tempo determinato. In data 11 aprile 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze ha escluso la possibilità per la Croce Rossa Italiana di incrementare il fondo per le risorse accessorie, stante il disposto del decreto legge n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010.

Per quanto riguarda le consulenze esterne e le prestazioni professionali di natura coordinata e continuativa, l'attuale Amministrazione, in coerenza con la linea di rigore fatta propria nei trascorsi esercizi finanziari e nel rispetto dei parametri e dei limiti imposti dalla specifica normativa di riferimento, ha contenuto al massimo il ricorso a tali figure per il Comitato Centrale. Al momento della stesura della presente relazione presso la sede Centrale sono impiegati n. 2 consulenti e n. 3 co.co.co. Il ricorso a soggetti esterni all'Amministrazione si è reso necessario per talune professionalità, di alta specializzazione, per le quali non è stato possibile trovare adeguata disponibilità tra le risorse umane dell'Ente; ci si riferisce alle materie della consulenza fiscale e tributaria, della pianificazione e controllo dei sistemi di valutazione, di comunicazione

politico – istituzionale e dei rapporti con gli organi di informazione (portavoce del Commissario Straordinario e Capo-ufficio stampa).

Diversa è la situazione relativa alle attività di collaborazione professionale di cui la CRI si avvale per far fronte a rapporti convenzionali per talune specifiche professionalità non reperibili nell'ambito dell'organico dell'Amministrazione, quali medici infettivologi, mediatori linguistici e culturali. Si tratta di figure professionali espressamente richieste nella gestione dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) e specificatamente previste nei capitolati di gara delle prefetture e del Ministero dell'interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ovvero per far fronte a richieste connesse con le previsioni di specifici rapporti convenzionali.

2.2. Il Corpo militare della CRI

Si è già evidenziato nella precedente relazione che l'art. 14 dello Statuto della Croce Rossa prevede l'impiego quali Corpi ausiliari delle Forze armate, sotto la vigilanza del Ministero della difesa, del Corpo militare e di quello delle infermiere volontarie, secondo le modalità di preparazione e di utilizzazione previste dagli articoli 10 e 11 del DPR n. 613 del 31 luglio 1980.

Si è riferito altresì sui compiti del Corpo militare della CRI, il cui impiego è disposto dal Presidente nazionale.

Il personale appartenente al Corpo militare di CRI ha subito una flessione in termini numerici di 56 unità nel quadriennio 2008/2011. Erano presenti in organico 1.188 risorse alla data del 31 dicembre 2011, di cui 845 in servizio continuativo e 343 in servizio temporaneo.

L'art 48 comma 3 lettera c) dello Statuto stabilisce che il consiglio direttivo nazionale disciplina con propri regolamenti, "con esclusione dei servizi ausiliari delle forze armate, l'organizzazione degli uffici, l'attribuzione della titolarità dei medesimi, la dotazione organica". Il Ministero della difesa vigilante ed il Ministero dell'economia e finanze hanno ribadito "l'esclusione del Corpo militare" dalla disciplina regolamentare dell'Ente.

Nel 2011, per la prima volta da alcuni decenni, l'Amministrazione non ha incrementato il numero del personale militare.

È in via di soluzione l'annoso problema della mancanza di una dotazione organica del personale militare, essendo stato recentemente disposto, con decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 (G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012), il riordino

dell'Associazione italiana della Croce rossa, di cui si parlerà in seguito (par. 4. *La riforma*).

Il personale del Corpo Militare della CRI al 31/12/2011

Militari in servizio continuativo	Militari in servizio temporaneo	TOTALE
845	343	1.188

Nel biennio 2011/2012 l'Amministrazione C.R.I., nella gestione commissariale, ha proseguito nell'azione di risanamento e di riorganizzazione del Corpo Militare portando a compimento il lavoro avviato con l'insediamento del Commissario Straordinario.

A partire dal 2011, a completamento dell'azione precedentemente avviata, sono stati adottati una serie di provvedimenti volti alla normalizzazione del settore (ricognizione dei posti in organico, ai fini delle procedure di avanzamento; scioglimento dell'Ufficio Stralcio istituito dalla gestione commissariale; interruzione dei termini di prescrizione nei confronti dei responsabili delle precedenti gestioni che hanno adottato provvedimenti illegittimi nell'avanzamento del personale militare; procedure di re-inquadramento giuridico, con recupero delle somme illegittimamente erogate).

2.3 Le componenti volontaristiche

Si è già segnalato per il passato che il volontarismo costituisce un elemento essenziale al quale si ispira l'attività della CRI, ai sensi dell'art. 1, lettera e), dello Statuto. Tale caratteristica costituisce uno dei punti fondamentali dell'apparato della Croce Rossa, garantendo una presenza nelle situazioni di pronta assistenza sanitaria e di supporto alle esigenze di soccorso ed educative nel campo sanitario ed assistenziale.

La Croce Rossa Italiana si ispira ai principi della Croce Rossa Internazionale, anche per la nomina degli apparati di *governance*. L'articolo 9 dello Statuto prevede due categorie di soci, ordinari e attivi; a questi ultimi è riconosciuto il diritto di voto per la nomina dei rappresentanti delle componenti in seno agli organi assembleari.