XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

12^a COMMISSIONE PERMANENTE (Igiene e sanità)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA CROCE ROSSA ITALIANA
CON PARTICOLARE RIGUARDO AI RAPPORTI
CONTRATTUALI NELL'AMBITO SANITARIO DEL SOCCORSO
E ALLE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ
ISTITUZIONALMENTE SVOLTE

266^a seduta: giovedì 30 giugno 2011

Presidenza del presidente TOMASSINI

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

INDICE

Audizione di esperti

*	PRESIDENTE Pag. 3, 6, 11 e passim	* BUSCEMA		 	 	 	Pag. 3, 1
	GRAMAZIO (<i>PdL</i>) 9						
	SACCOMANNO (PdL) 6						

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà : PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud:Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Angelo Buscema, presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Veneto, accompagnato dal dottor Stefano Brizi, dirigente del Servizio di programmazione e semplificazione della Croce Rossa Italiana.

I lavori hanno inizio alle ore 8,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla Croce Rossa Italiana con particolare riguardo ai rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionalmente svolte, sospesa nella seduta del 16 giugno scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del dottor Angelo Buscema, presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Veneto, accompagnato dal dottor Stefano Brizi, dirigente del Servizio di programmazione e semplificazione della Croce Rossa Italiana, ai quali do il benvenuto ringraziandoli per essere intervenuti, perché è un piacere e un onore per noi averli qui.

BUSCEMA. Signor Presidente, illustri onorevoli senatori, ho raccolto con piacere l'invito a partecipare alla presente audizione nell'ambito dell'indagine in titolo, pur nella consapevolezza che gli elementi che sono in grado di fornire scontano la distanza temporale dalla cessazione del mio incarico di magistrato della Corte dei conti, preposto all'incarico del controllo sulla Croce Rossa Italiana (ruolo che ho ricoperto fino al 31 dicembre 2008).

Come tutti saprete, fino alla data del 31 dicembre 2005 vigeva un regime di commissariamento; di conseguenza, le riunioni del Consiglio di amministrazione non avevano luogo e l'incarico di magistrato della Corte dei conti si sviluppava attraverso la partecipazione alle riunioni del collegio dei revisori dei conti. Dalla suddetta data, invece, ho avuto modo di assistere alle riunioni del Consiglio di amministrazione.

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

Come avrà avuto modo di spiegarvi il mio collega Valentino – magistrato delegato della Corte dei conti presso la Croce Rossa Italiana – quando lo avete ascoltato, il controllo della Corte dei conti si svolge attraverso la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, formulando gli interventi e predisponendo le relazioni che devono poi essere approvate dalla Corte e trasmesse alle Camere.

L'ultima relazione approvata dalla Corte si riferisce all'anno 2004 e credo vi sia nota, perché l'ho svolta io. Ho predisposto un ulteriore documento esplicativo da lasciare agli atti della Commissione, perché potrebbe essere utile per integrare la mia esposizione introduttiva, per lo svolgimento della quale – da quanto ho compreso – ho a disposizione circa dieci minuti.

Vorrei sottoporre alla vostra attenzione una serie di spunti, a cominciare dal problema dei gravi ritardi nell'approvazione dei bilanci, tema centrale nell'ambito della vostra indagine, che si connette alla necessità di approvare i conti consuntivi consolidati del Comitato centrale e dei Comitati periferici (provinciali, regionali e locali). I conti consolidati necessitavano di essere verificati attraverso una procedura che eliminasse i passaggi tra i Comitati periferici e il Comitato centrale, ma che ha portato un rallentamento nella necessaria validazione dei dati forniti dai Comitati locali, con conseguenti grossi ritardi nella predisposizione dei conti consuntivi.

Uno dei problemi esistenti era quindi legato, in primo luogo, ai ritardi dei Comitati locali nella presentazione dei bilanci e, in secondo luogo, alla necessità di raccogliere tutti i dati da essi provenienti attraverso procedure e regole contabili unitarie e comuni, che però non esistevano e che sono state quindi create non senza difficoltà. Tutto il processo si è concluso praticamente nel dicembre 2008, quando il mio mandato era in scadenza; in quel lasso di tempo, quindi, è stata presente tale problematica.

Ulteriori profili di criticità sono stati rappresentati dal ritardo nell'approvazione dei Regolamenti di amministrazione e di contabilità, che ha influito drammaticamente sulla gestione degli uffici, e dalla complessità degli interventi autoritativi volti ad ottenere dai Comitati la trasmissione degli atti di loro competenza, con riferimento soprattutto all'approvazione dei bilanci. In realtà, non esisteva un sistema coercitivo da parte del Comitato centrale nei confronti di quelli periferici e mancava un quadro di risorse finanziarie complessivo cui far riferimento.

Inoltre, le spese relative al personale civile assunto a tempo indeterminato dai Comitati locali per anni sono state allocate a carico del bilancio del Comitato centrale, che così ha dovuto far fronte alle loro spese, con conseguenti confusioni e disparità.

L'estrema eterogeneità dell'azione dei Comitati è legata anche al differente utilizzo della loro gestione, mentre in merito all'esposizione deficitaria della Croce Rossa anche nei confronti della banca, la realtà è molto complessa e di non facile spiegazione. Il Comitato centrale aveva un'esposizione debitoria per i motivi che vi ho esposto poco fa, mentre alcuni Comitati vivevano una realtà florida. Per ovviare a tutta questa situazione,

per anni non è stata possibile l'applicazione del sistema di tesoreria unica, perché alcuni Comitati hanno registrato una loro rivendicazione, riguardante i fondi che provenivano dai loro associati. È stata quindi presente questa difficoltà di individuazione e applicazione di un sistema che potesse compensare quella situazione, da un lato, attiva ma, dall'altro, di esposizione debitoria.

Per ovviare a tutto ciò, è stato prima adottato dal Consiglio direttivo nazionale e poi ratificato dall'Assemblea nazionale un contributo di solidarietà, che avrebbe dovuto compensare quella situazione di spesa del Comitato centrale. Il problema però non è stato affrontato in maniera unitaria da tutti i Comitati, soltanto parte dei quali ha adempiuto. Di qui, l'esigenza di una presa di posizione da parte dell'Assemblea nazionale, ma prima ancora del Comitato centrale, che è sfociata nel commissariamento dei Comitati. Tutti quelli che nei loro bilanci non avessero approvato i contributi di solidarietà sono stati costretti a subire l'imposizione del commissariamento. A questo punto, però, era giunta la fine del mio mandato, quindi non so cosa ne sia seguito.

Altro fatto saliente era rappresentato dal ricorso alla nomina di consulenti esterni, problema diffusamente spiegato nella relazione che avete avuto modo di leggere. La pratica però è progressivamente diminuita a livello di Comitato centrale tra il 2006 e il 2007, subendo una drastica riduzione con l'arrivo del nuovo Consiglio di amministrazione.

Viceversa, il problema dell'assunzione di circa 1.700 unità nei Comitati centrali, a titolo di varie collaborazioni, e della stipula di convenzioni prive della necessaria copertura finanziaria ha destato molta perplessità, elevando i costi a carico dell'amministrazione ed alimentando le condizioni di precariato. Su questi due aspetti, anche la Corte nella sua relazione ha cercato di richiamare l'attenzione, evidenziando una situazione abbastanza complessa, che, oltre a creare precariato, avrebbe alimentato una certa conflittualità nei confronti del Comitato centrale, per il fatto che queste assunzioni erano messe a carico del suo bilancio.

Vorrei muovere due ulteriori annotazioni, prima di rimanere a disposizione per rispondere alle vostre eventuali domande. Il patrimonio immobiliare della Croce Rossa è costituito da 700 unità di diversa tipologia, acquistate spesso per diverse disposizioni testamentarie o donazioni e in alcuni casi – come abbiamo avuto modo di affrontare in Consiglio di amministrazione – in comproprietà con altri soggetti, pubblici o privati, o con concessioni in diritto di superficie *ad aedificandum*. Molti di questi beni vengono utilizzati direttamente dai Comitati, che ne sono i proprietari, mentre i restanti immobili sono soprattutto fabbricati e terreni di non facile utilizzazione diretta e collocazione sul mercato (come ex preventori, ospedali e centri psicopedagogici).

Quando svolgevo le funzioni di magistrato preposto alla gestione dei conti ho sollecitato la raccolta di dati e notizie circa l'identificazione di questi beni, una parte dei quali doveva servire a coprire il disavanzo, un'altra parte era invece destinata alle scelte strategiche di utilizzo diretto da parte dei Comitati.

Quanto al problema dei residui attivi, la gran massa di questi è legata alle difficoltà di riscossione dei crediti per cessione sangue, che sono vantati nei confronti delle aziende sanitarie, nonché determinata dalla voce «recuperi stipendi personale militare temporaneo». Faccio riferimento alla relazione ispettiva svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze, che ha posto in evidenza proprio il problema degli avanzamenti di carriera del personale militare di Croce Rossa, per il quale erano state erogate somme indebite che l'ispettore ha invitato a recuperare.

Negli anni ho assistito a una discontinua e altalenante distribuzione di incarichi interni che hanno portato a un forte contenzioso. Tra il commissario straordinario e il direttore generale si è registrata una violenta crisi istituzionale causata da una confusa delimitazione tra i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione. Tali problematiche si sono poi sbrogliate con la ricostituzione degli organi elettivi dell'Ente e con la nomina del nuovo direttore generale, anche se uno strascico di contenzioso è andato avanti per molto tempo con diverse pronunce e una serie di ricorsi di cui sono stato informato nell'ambito del Consiglio direttivo nazionale.

Altri ricorsi – sono una pluralità – sono stati causati a seguito dell'attribuzione di incarichi dirigenziali di seconda fascia a funzionari in posizione apicale di ruolo dell'Ente, sempre sulla base dei poteri di cosiddetta ordinaria amministrazione. Le notizie che ho avuto modo di richiedere all'allora commissario e al presidente del Consiglio direttivo nazionale mi hanno dato modo di riferire, nell'ultima relazione che ho presentato al Parlamento, sull'andamento di questa particolare situazione e sulla discrasia che si è creata nell'ambito di Croce Rossa. Ad ogni modo, dati anche i tempi ristretti, lascerò agli atti un documento che potrà essere utile alla Commissione, fermo restando che resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento si rendesse necessario.

PRESIDENTE. Prima di cedere la parola ai senatori, vorrei anzitutto ribadirle che il tempo ristretto a sua disposizione trae origine da un modello che ormai non è solo nostro (Winston Churchill diceva che chi per esporre una situazione utilizza più di quattro minuti è capace di ogni delitto) ma è dettato dal tempo europeo. D'altra parte, come avrà avuto modo di riscontrare, la Commissione ha già approfondito molto il tema e lei è stato chiamato a rispondere su alcuni punti specifici, che correttamente ci ha illustrato.

La ringrazio della memoria che ci lascerà e le dico sin d'ora che, se sulla base delle domande che porranno i colleghi senatori, tale documento non fosse sufficiente e lei non fosse in grado di fornirci notizie esaurienti, avrà tutto il tempo di integrare la sua relazione in un secondo momento.

SACCOMANNO (*PdL*). Signor Presidente, anzitutto ringrazio il dottor Buscema per la relazione esposta e per la sua disponibilità. Ritengo importante premettere che, al di là del dovere di chiedere spiegazioni e informazioni, ciò che questa Commissione si propone è arrivare a conoscere con chiarezza – nella speranza di riuscire anche a renderla più ac-

cessibile alle istituzioni – la funzione della Croce Rossa, allo scopo di migliorarne la fruizione da parte dei cittadini, che è naturalmente l'obiettivo comune che ci vede concordi.

Entrando nel merito della questione, come lei stesso saprà, dottor Buscema, abbiamo già avuto modo di ascoltare diverse persone informate dei fatti che hanno collaborato.

Non nascondo la meraviglia – nonostante ritengo che tra di noi vi siano molti una discreta esperienza amministrativa – per i lunghi silenzi che caratterizzano gli organi di amministrazione interna della Croce Rossa, determinando una stasi nella redazione dei bilanci che appare immotivata. Non riusciamo infatti a comprendere le ragioni di questi ritardi e la mancata attivazione da parte di chi doveva controllare e intervenire per far sì che ciò non accadesse o quantomeno non permanesse. Siamo fermi al 2004; solo ora, nel 2011, a metà anno inoltrato, si dice che ci si sta affrettando per approvare i bilanci; ebbene, non capisco perché non lo si sia fatto prima. Di chi è la responsabilità? Chi era preposto ai controlli? E cosa ha fatto rispetto a responsabilità, a mio avviso dirette, riguardo alla regolarità degli atti amministrativi?

Lei ci parla di una relazione annuale del 2004, alla quale è seguito il silenzio. Perché le altre relazioni non sono arrivate? È necessario comprenderne le motivazioni. Come diceva il Presidente, qualcuno aveva la funzione di redigerle.

Parlare di rallentamento nell'approvazione dei conti consuntivi è un drammatico eufemismo: stiamo parlando di dieci anni di ritardi. Nella pubblica amministrazione talvolta i dirigenti cambiano anche ogni due o tre anni. Davvero si tratta di una vicenda che, oltre ad essere inspiegabile, alimenta l'impressione che, nella sua parte amministrativa, la Croce Rossa rappresenti un mondo delle nebbie nel quale è impossibile risalire alle responsabilità. Nessuno sta contribuendo a fare chiarezza, neanche nel momento in cui – non me ne voglia, dottor Buscema – viene interrogato da questa Commissione.

Chi aveva la funzione di ricercare i difetti già allora? Dottor Buscema, a suo avviso, esiste una responsabilità di chi doveva controllare e verificare che i conti consuntivi arrivassero, nonché, in caso contrario, segnalarlo a chi di dovere? Esistono atti scritti attraverso cui si sia spiegato che c'è stato un errore, un problema, un fermo? In caso affermativo, vorremmo avere queste carte, dal momento che ad oggi non abbiamo visto nulla di tutto ciò.

Ancora, come si sono differenziate le responsabilità nella catena di controllo dell'amministrazione? In particolare, non si riesce a comprendere per quali motivi il Comitato centrale erogasse fondi ai Comitati locali, pur in assenza delle dovute registrazioni. Anche questi dati vorremmo conoscere. Non si può neanche parlare di una gestione familiare: le famiglie falliscono perché non c'è uno Stato che recupera, in questo caso invece, stranamente, non c'è stato alcun fallimento.

Quali sono stati i rapporti, sempre in ambito contabile, tra le funzioni che lei ha ricoperto come magistrato preposto alla gestione dei conti e

quelle del presidente e dei diversi commissari straordinari che si sono succeduti? Che ruolo aveva nel decidere se bloccare una pratica o firmarla e concedere che potesse andare avanti? Esistono atti propedeutici attraverso i quali il responsabile dei revisori doveva esprimere il consenso prima che la deliberazione avvenisse? Che tipo di visti sono stati apposti dai revisori? E perché li hanno apposti di fronte a carenze di questo tipo? È come se, di fronte a una malattia già accertata, anziché correre subito ai ripari, si aspetti un decennio. In quel caso però subentrano difficoltà di memoria e problemi nel reperire le carte che non permettono un'analisi attenta ma piuttosto una sintesi.

I flussi tra il centro e la periferia come vengono certificati? I soldi arrivavano e qualcuno li registrava. Esiste un registro dove annotare queste somme? È previsto un controllo amministrativo o contabile, da parte dei revisori o di qualcun altro, per farle accertare e uscire dal centro? Se il commissario è responsabile delle somme inviate e di tutto quanto avviene nell'ambito dello splafonamento, a fianco di queste disposizioni avrebbe dovuto esserci una firma di certificazione, che invece non è stata apposta. Di quale tipo di carenza si tratta? È lieve come un peccato veniale o è un fatto importante che, reiterandosi per anni, ha determinato il formarsi della coltre nebbiosa che aleggia sulla Croce Rossa?

Se non è possibile farlo nell'ambito di questa nostra riunione, vorremmo che ci venissero spiegate – magari anche per iscritto, ma comunque nel dettaglio – le responsabilità dirette dei contabili e i rapporti tra questi e i presidenti o i commissari succedutisi. A fronte delle certificazioni mancanti, tutto ciò poteva regolarmente avvenire? Altrimenti, sono mai state fatte segnalazioni? In caso affermativo, a quale tipo di autorità? E queste ultime hanno mai dato risposta?

Dovrebbe esistere una documentazione in merito. Le chiedo se ne è a conoscenza. Anche se le sto rivolgendo una serie di domande che potrebbero non essere pertinenti alla sua persona, vorrei che rispondesse comunque per la parte di sua competenza.

La certificazione delle spese è un libero arbitrio di qualcuno o deve avvenire con riferimento prima alla necessità, poi all'impegno e alla registrazione delle stesse e successivamente all'erogazione dei fondi? O forse avviene tutto *ad libitum*, indipendentemente dal fatto che i soldi ci siano o meno, pensando che poi Dio vede e provvede?

Dalla certificazione delle spese, passiamo ora ad un altro passaggio importante, l'assunzione del personale, che comporta spese reali, non di poco conto, talvolta permanenti, talaltra ingravescenti. Chi ha determinato o aveva il potere di decidere le assunzioni e, per quanto ne sapete, con quali criteri sono state fatte? Esistono certificazioni della loro necessità, che abbiano determinato prima la loro richiesta, poi la loro corresponsione? Stiamo parlando di 700 persone, delle quali riesce difficile definire i compiti, i ruoli e quindi la necessità, ma soprattutto con riferimento alle quali non vi era la sicurezza economica. Ritengo che anche questo sia un dato importante. Chi era il responsabile che doveva autorizzare e controllare queste decisioni? Ci sono controfirme? O gli atti sono a firma unica

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

dei commissari e dei presidenti? A suo avviso, queste assunzioni avrebbero potuto essere fermate e non lo sono state? Si doveva rendere conto a qualcuno e qualcuno è effettivamente intervenuto? È a conoscenza del fatto che siano state scritte note per segnalare l'anomalia di quella tipologia di reclutamento?

I consulenti esterni, che proprio secondo la Corte dei conti sono una delle vie della corruzione in Italia, nella Croce Rossa servivano? Chi li ha certificati? Di quali tipologie di consulenti si aveva bisogno, a fronte del fatto che queste consulenze vengono enunciate immediatamente dopo aver detto che erano state fatte 700 assunzioni per la gran parte inutili o non perfettamente giustificate? Qual è il cumulo economico annuale delle consulenze esterne? Ancora una volta, torniamo al discorso delle certificazioni e della responsabilità di chi ha validato gli atti formali relativi ai consulenti. Le delibere devono esistere, perché vengono validate e registrate: dopo averle controllate, vi è stato qualcuno che ha detto qualcosa? Vi sono stati riscontri? O non si sa cosa sia accaduto dal 2004 ad oggi?

Il patrimonio è indubbiamente un altro degli elementi economici importanti: ne esiste un responsabile? Esiste una valutazione annuale della perdita di valore o della valorizzazione e dell'utilizzazione del patrimonio a fini economici e sociali e di uso reale? C'è traccia di un tentativo di valorizzazione patrimoniale, con progetti e regole per eventuali alienazioni? Un qualsiasi ente, prima di cominciare a ragionare sull'alienazione proprietaria, deve stabilire un minimo di regolamento, sapere chi l'ha controllato e disposto e nella facoltà di chi rientra (se si tratta cioè di una repubblica indipendente o ci si richiama genericamente al codice civile, senza entrare nel merito, stabilendo come devono avvenire le operazioni relative).

Con riferimento ai ricorsi avanzati dal personale precario non confermato, dalle relazioni complete che abbiamo richiesto, e che ci saranno trasmesse da chi abbiamo interrogato, comprenderemo quanto questo dato economico incide sulla mole di ulteriori irregolarità che, a mio avviso, abbiamo evidenziato. Mi pare di aver capito che, a suo modo di vedere, il contenzioso sia generato in gran parte dalla discrasia tra direzione generale, commissario e via dicendo. È possibile che vi sia una larga parte di contenzioso con personale precario, che ha subito l'interruzione del rapporto di lavoro e non è potuto ritornare in servizio, a fronte delle suddette 700 assunzioni avvenute? Se così fosse, ciò significherebbe l'esistenza di una discriminante importante nell'ambito della quale si è deciso, ad esempio, di far rimanere in servizio il presidente Tomassini e di mandare via il signor Gramazio, con la conseguenza che con il secondo si apre, ovviamente, un contenzioso, che invece si evita con il primo. Quali logiche, quale organizzazione, quali interventi sono stati determinati sulla base di queste procedure?

GRAMAZIO (*PdL*). Signor Presidente, ritengo vadano evidenziati alcuni altri aspetti problematici, su due dei quali mi soffermerò in particolare. Innanzi tutto vi è la necessità di comprendere il ruolo che il corpo

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

militare svolge nella Croce Rossa, il costo complessivo e l'utilizzo dello stesso nelle situazioni di emergenza.

A precisazione di un intervento che ho precedentemente svolto nell'ambito di questa stessa indagine conoscitiva, mi preme sottolineare di essere fra coloro che sostengono che il corpo militare è, con grande onore, un fiore all'occhiello della Croce Rossa, che va utilizzato però nel migliore dei modi.

Conosco il sistema della CRI nella città di Roma con particolare riferimento ai temi della sanità che ho sempre seguito e segnatamente al Centro nazionale trasfusione sangue. Poiché il Lazio è una delle regioni che hanno carenza di sangue, mi piacerebbe sapere come viene utilizzata la gigantesca e stupenda struttura di proprietà della CRI, quando si svolgono le campagne per la raccolta di sangue. Anche in parecchie altre parti d'Italia vi sono ottime strutture che però sono inutilizzate. Non è un segreto che le ASL abbiano bisogno di strutture; mi domando allora perché non si facciano convenzioni tra queste ultime e la Croce Rossa. Ciò eviterebbe di tenere immobilizzati i beni o addirittura – secondo quanto mi risulta – di affittarli a prezzi stracciati senza utilizzarli per le finalità cui dovrebbero invece essere destinati. Una donazione o un lascito testamentario alla Croce Rossa sta a significare la volontà di un preciso impegno da parte di quest'ultima. Vorrei sapere pertanto come vengono utilizzati questi beni e chi effettua i controlli?

Il senatore Saccomanno si è soffermato sul costante contributo che il Comitato centrale corrisponde ai Comitati provinciali. Vorrei sapere se quando non vengono trasmessi i bilanci consuntivi, i versamenti vengono comunque corrisposti e chi opera questo tipo di controllo. Come ha ribadito più volte oggi nel corso del suo intervento il collega Saccomanno, se si fosse trattato di una qualsiasi società, si sarebbe giunti al fallimento. In questo caso ciò non avviene. Ripeto, se i Comitati locali non trasmettono i bilanci consuntivi – come è avvenuto per anni –, come interviene il Comitato centrale?

Vivo vicino a via Pacinotti, dove si trova una struttura che, prima che venisse creato il 118, era destinata all'emergenza e vi erano depositate le ambulanze e altre dotazioni. Negli ultimi anni sono stati effettuati ingenti investimenti per ammodernare la struttura dotandola di attrezzature modernissime. In essa vi è un forno per la verniciatura delle auto che è chiuso – sono andato a verificare personalmente – e ci sono carrelli nuovissimi per alzare i mezzi non utilizzati. Eppure, nonostante queste dotazioni, si preferisce far svolgere questa attività in *outsourcing*, lasciando il personale tecnico appositamente assunto per lo svolgimento di questo lavoro senza fare nulla (quando capito lì sono tutti con le mani in mano). Ho tentato di convincere i dirigenti del centro Pacinotti (a volte è impossibile parlare con i vertici) a stipulare una convenzione con il 118 in modo da utilizzare le attrezzature disponibili, per la cui manutenzione peraltro la Croce Rossa ha pagato centinaia di migliaia di euro. Diversamente, si potrebbe valutare l'opportunità di procedere a una vendita all'incanto.

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

Vi è poi il problema di chi gestisce il personale e di come questo viene pagato. Recentemente ho partecipato a una manifestazione in cui vi erano dipendenti della Croce Rossa che protestavano sul tetto dell'autoparco di via Pacinotti perché alcuni di loro venivano trasferiti nell'Italia del Nord. Stiamo parlando di persone che percepiscono uno stipendio di 1.250 euro al mese, che non consente di vivere, magari con famiglia, lontano da Roma; quindi, sono stati costretti a rassegnare le dimissioni. Cosa c'è dietro questa situazione? Come vengono individuati i dipendenti da trasferire?

C'è una totale confusione, senza contare la situazione amministrativa che l'amico Saccomanno ha già sottolineato: dal 2004 ad oggi non si sa nulla. A mio parere, bisognerebbe prendere in considerazione i tanti beni inutilizzati o sottoutilizzati, frutto di donazioni alla Croce Rossa Italiana, che siede in Svizzera al tavolo del Comitato internazionale della Croce Rossa.

Dottor Buscema, vorrei infine chiederle dei chiarimenti sulla situazione proprietaria del centro di assistenza ai tossicodipendenti «Villa Maraini». A chi appartengono le strutture, i giardini, i mezzi utilizzati da «Villa Maraini» per svolgere attività di soccorso in convenzione con il Comune e la Provincia di Roma? Appartengono alla Croce Rossa o a «Villa Maraini», che se n'è impossessata negli anni perché la Croce Rossa non ha pensato che fossero beni di sua proprietà?

PRESIDENTE. Dottor Buscema, mi rendo conto che le domande poste sono molte, ragion per cui vorrei precisare che le sue risposte dovranno essere definite in relazione ai compiti e ai limiti relativi al mandato che lei ha espletato, anche se sarà importante conoscere il suo giudizio complessivo.

Ai quesiti dei colleghi, che testimoniano complessivamente l'ansia che la Commissione ha di conoscere talune situazioni, ne aggiungerò soltanto un altro, che rientra sempre in questo tipo di valutazione e che è già stato menzionato dal senatore Gramazio e, in parte, anche da lei. Rispetto ai compiti istituzionali propri della Croce Rossa, per l'adempimento dei quali la stessa percepisce una serie di introiti economici, ve ne sono altri impropri. Quali sono le modalità di valutazione seguite per attivare, mantenere o proseguire alcuni compiti impropri? Al riguardo ricordo che il trasporto degli infermi è diventato compito istituzionale praticamente dopo il 2005 (prima non lo era), mentre il settore emotrasfusionale e quello dell'assistenza alla tossicodipendenza non rientrano in tali compiti. Tenuto conto della rilevanza sociale delle attività che la Croce Rossa svolge in questi ambiti, quali provvedimenti e quali decisioni sono stati proposti, laddove è mancato un equilibrio economico?

BUSCEMA. Signor Presidente, le domande sono state tante e di molte situazioni non sono a conoscenza – peraltro sono passati tre anni – anche perché nel frattempo sono cambiate molte cose.

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

Il problema della mancata certificazione dei bilanci è stato determinato da una lacuna normativa nello statuto della Croce Rossa Italiana nella parte in cui non ha previsto l'obbligatoria presenza di un responsabile di ragioneria deputato alla validazione dei dati contabili presso i Comitati locali. È un problema strutturale. Tale anomalia - riscontrata a più riprese dal Collegio dei revisori dei conti – ha infine condotto alla sottoscrizione di una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze ai fini di un supporto tecnico per la certificazione e la validazione delle procedure contabili dei Comitati locali, a partire dall'anno 2007. Com'è possibile che un Collegio dei revisori dei conti, che ha sede a Roma, possa certificare i dati dei bilanci di tutti i Comitati? È assolutamente assurdo, e mi assumo la responsabilità di quanto sto affermando. Nel corso di tali procedure di controllo si è avuto modo di riscontrare vistose incongruenze, aspetti che hanno necessariamente dilatato i tempi di verifica nella prospettiva, tuttavia, di conseguire un recupero – sia pure lento e difficoltoso della situazione contabile ai fini dell'approvazione dei bilanci pregressi.

Esiste un controllo di legittimità sugli atti da parte del Collegio dei revisori dei conti; tuttavia, si tratta di un potere di verifica non suscettibile di impedire l'esecutività dei provvedimenti, ma che può unicamente esitare nella formulazione di osservazioni e chiarimenti in caso di riscontri negativi. Il Collegio dei revisori dei conti spesso ha dato indicazioni negative su queste deliberazioni – come posso testimoniare, avendo assistito direttamente alle riunioni – invitando a fornire osservazioni e chiarimenti, proprio perché su molti profili sussistevano perplessità. Il Collegio si è fatto quindi carico non di fermare gli atti, cosa che non era in suo potere, ma di chiedere una serie di osservazioni e chiarimenti; non esisteva pertanto un controllo che potesse impedire l'esecutività degli atti.

Anche il discorso relativo al diverso livello di responsabilità è molto serio: perché non sono state fatte le relazioni di fronte a questo problema? In realtà, le responsabilità in questa materia non sono riconducibili ad un singolo soggetto proprio in virtù del sistema vigente, la cui struttura farraginosa non è riuscita a concludere la procedura che doveva portare al dato finale. Le responsabilità non sono quindi di un solo soggetto, ma frammentate ai diversi livelli con difficoltà di ricostruzione.

Secondo quanto emerge dagli atti prodotti dall'indagine che avete portato avanti, esistono responsabilità anche per quanto riguarda l'aspetto organizzativo, che evidentemente è il primo punto sul quale la Croce Rossa ha scontato gli effetti di una struttura organizzativa con difficoltà di identificazione dei livelli di responsabilità a livello di Comitati locali e che, oltre a rivelarsi farraginosa, ha dimostrato di essere configurata anche con una sorta di imbuto verso il Comitato centrale, perché un solo servizio di ragioneria doveva allo stesso tempo controllare gli atti di tutti i Comitati. Anche a questo proposito, senza voler sparare su nessuno (tanto meno sulla Croce Rossa, con riferimento alla quale è facile fare la nota battuta), non è possibile chiedere ad un solo servizio di ragioneria di andare a guardare gli atti contabili di tutti i Comitati (essendo la struttura unica, ma organizzata in tanti Comitati).

Quali atti sono stati assunti per far fronte a tale inerzia? Sono state mosse alcune sollecitazioni, e qui vorrei coinvolgere anche i Dicasteri vigilanti (il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze), che hanno sollecitato l'adozione di certi provvedimenti. Di fronte a questa reiterazione, però, le relazioni del Collegio dei revisori dei conti, sistematicamente inviate ai Ministeri vigilanti, hanno dimostrato che non c'è stata una forte sinergia tra questi ultimi e la Croce Rossa. Ricordo perfettamente una relazione dei revisori dei conti che richiedeva l'adozione di provvedimenti urgenti per consentire la soluzione di questi problemi, di fronte alla quale non è stata assunta alcuna decisione. Le segnalazioni delle autorità chiaramente non eliminano la responsabilità, ma non si tratta di un problema singolo, che deve invece essere visto nel suo complesso.

Per quanto riguarda l'assunzione del personale e in particolare il potere decisionale in merito, le delibere dei Comitati non erano sottoposte a controlli di esecutività da parte del Comitato centrale, ma godevano di totale autonomia. A prescindere dal fatto che questo sistema fosse giusto o sbagliato, indipendentemente dal processo di revisione dello Statuto dell'Ente, non esisteva una certificazione riguardante l'utilizzo delle assunzioni, che era un problema riguardante i Comitati locali. Quando è stata fatta la riforma nel 2007, a livello centrale è subentrato il potere di andare ad esaminare le deliberazioni dei Comitati locali; in precedenza questo tipo di controllo non esisteva, successivamente è stata creata una struttura apposita. Immaginate che tutte le deliberazioni e gli atti assunti dai Comitati locali vengano controllati da un'unica struttura centrale. Facendo riferimento al verbale dei revisori dei conti, anche in questo caso sono state segnalate le incongruità e le abnormità del caso, sia alla Croce Rossa sia ai Ministeri, per mettere in luce il fatto che questa soluzione non consentiva di andare avanti. Il potere di controfirma, come ho già detto, non esisteva.

Chi ha certificato la nomina dei consulenti esterni? A livello di Comitato centrale, l'esigenza delle consulenze veniva segnalata prima dal Commissario straordinario e poi dal Consiglio direttivo nazionale. In realtà, come ho già detto, dal 2007 è stata portata avanti un'operazione di assoluto rigore, perché le consulenze sono state drasticamente ridotte a livello centrale (ma non so cosa sia accaduto successivamente, anche se comunque sono state ridotte).

Diverso è il discorso delle assunzioni a livello di Comitati locali. Come ho detto, esisteva la difficoltà da parte del Comitato centrale di avere una visione delle esigenze concrete perché, mancando forme di controllo che consentissero di verificare l'effettiva necessità della consulenza e quindi il motivo per il quale fosse richiesta la collaborazione, non era possibile certificarne la validità. Tutto era legato all'approvazione dei conti consuntivi, sui quali effettivamente si poteva intervenire, identificando le criticità, perché la loro approvazione avveniva contestualmente a quella della pianta organica e degli atti contenziosi del personale.

Esisteva un responsabile del patrimonio? Questo è uno dei problemi più difficili della Croce Rossa, come ho detto incidentalmente, ma come il

senatore Gramazio ha colto. È stata portata avanti l'esigenza di recuperare la valorizzazione del patrimonio: in precedenza non esisteva un inventario, mentre oggi è stato costruito e ricostruito ed è stato presentato un piano al Consiglio direttivo nazionale. In base allo Statuto, la gestione del patrimonio a tutti i livelli era responsabilità del Consiglio direttivo nazionale. Non esisteva la possibilità dei Comitati locali di alienare, vendere o acquistare, ma tutto era legato al Consiglio direttivo nazionale, che doveva valutare la convenienza e l'utilizzo diretto o meno. Spesso i comitati locali, per varie esigenze, proponevano di vendere un patrimonio che ritenevano non servisse loro, per acquistarne un altro.

Ho assistito a riunioni del Consiglio direttivo nazionale molto tormentate, nelle quali sono spesso intervenuto, al fine di ricordare ai presenti la necessità di considerare l'interesse prioritario della Croce Rossa, che deve svolgere un servizio essenziale. Devo ammettere che con molta frequenza venivano segnalate queste esigenze da parte dei Comitati, quindi è stato avviato un programma attraverso un censimento di tutto il patrimonio immobiliare. Non esisteva un responsabile nell'ambito dei Comitati, perché tutta la responsabilità veniva accentrata a livello di Consiglio direttivo nazionale. Quest'ultimo si è fatto carico di un programma complessivo, tramite il quale dare linee d'indirizzo sulle priorità di utilizzo del patrimonio nei diversi Comitati.

Mentre precedentemente ho parlato del contenzioso interno, quello con il personale precario rappresenta un problema abbastanza diffuso tra tutti gli enti. Si sono verificate situazioni di contenzioso a livello di Comitati locali, pertanto sono state avviate diverse procedure, delle quali non ho l'elenco aggiornato, perché quello del quale sono in possesso è datato ad un certo momento. Sono stati fatti alcuni interventi, soprattutto volti a cercare di verificare effettivamente il grado di utilizzo del personale legato alle specifiche esigenze dei singoli Comitati, perché questo era l'aspetto importante.

Quanto all'utilizzo del personale, questo è connesso all'esigenza prioritaria, da parte dei singoli Comitati, di far fronte a particolari problematiche. Voglio dire che nei Comitati locali regna una profonda disomogeneità del personale, costituito in gran parte da volontari – si tratta di un tema che non è stato affrontato – che lavorano a titolo gratuito, insieme a dipendenti di Croce Rossa, senza contare il personale militare. D'altra parte, i volontari non possono certo essere utilizzati per l'espletamento di professionalità specifiche di tipo ragionieristico. Parliamo infatti di gente che nella vita fa altro tipo di mestiere (dentista, per dirne una), ragion per cui non gli si possono affidare sotto la propria responsabilità compiti come quelli contabili per i quali non possiede la professionalità richiesta. Non si può parlare dunque di un ente con regolarità di assunzioni ma di una pluralità di situazioni; ecco quindi che il contenzioso riguardante il personale precario sconta la profonda disomogeneità del personale.

Permettetemi poi di esprimere ampio apprezzamento per la dedizione e il senso di sacrificio proprio del corpo militare della Croce Rossa, so-

6° Res. Sten. (30 giugno 2011)

prattutto in occasione di situazioni di crisi; aspetti, questi, spesso sottovalutati.

Venendo alla domanda posta dal presidente Tomassini, vorrei rilevare come il sistema delle convenzioni per l'espletamento di attività aggiuntive (trasfusionali, per esempio) si sia nel corso del tempo affiancato alle attività istituzionali, finendo per sovrapporsi e diventare quasi prevalente.

In merito alla struttura presso «Villa Maraini», allo stato non risulta un bene ricadente nel patrimonio della Croce Rossa Italiana, mentre il sito di via Pacinotti a Roma, che conosco personalmente, è attualmente in regime di convenzione. Queste sono le informazioni in mio possesso; se nel frattempo qualcosa è cambiato, vi chiedo scusa sin d'ora ma non ne sono a conoscenza.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Buscema, per il contributo fornito ai nostri lavori.

Comunico che il documento scritto, consegnato dal dottor Buscema, sarà reso disponibile alla pubblica consultazione, sulla pagina web della Commissione.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 9,25.