

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVII

n. 13

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 12^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

nella seduta del 18 gennaio 2012

Relatori BOSONE e SACCOMANNO

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 26 gennaio 2011, svolta nelle sedute del 22 marzo 2011, 5 aprile 2011, 13 aprile 2011, 4 maggio 2011, 17 maggio 2011, 24 maggio 2011, 1° giugno 2011, 16 giugno 2011, 28 giugno 2011, 30 giugno 2011, 7 luglio 2011, 21 luglio 2011, 22 settembre 2011, 27 settembre 2011, 19 ottobre 2011, 6 dicembre 2011, 13 dicembre 2011, 20 dicembre 2011, 21 dicembre 2011, 10 gennaio 2012 e conclusasi nella seduta del 18 gennaio 2012

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

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

—————

Comunicato alla Presidenza il 24 gennaio 2012

—————

INDICE

| | | |
|---|------|----|
| I. I LAVORI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA | Pag. | 3 |
| II. PRINCIPALI AREE TEMATICHE E CRITICITÀ SCATURITE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI | » | 11 |
| 1. <i>Convenzioni in ambito territoriale</i> | » | 11 |
| 2. <i>Gestione finanziaria e contabile</i> | » | 15 |
| 3. <i>Gestione del patrimonio immobiliare</i> | » | 18 |
| 4. <i>Situazione del personale civile</i> | » | 20 |
| 5. <i>La formazione</i> | » | 22 |
| 6. <i>Ispettorato nazionale del corpo militare della Croce rossa italiana AUS. FF.AA.</i> | » | 23 |
| 7. <i>Ispettorato nazionale volontari del soccorso</i> | » | 24 |
| 8. <i>Corpo delle infermiere volontarie della Croce rossa italiana</i> | » | 24 |
| 9. <i>Protezione civile</i> | » | 27 |
| 10. <i>Realtà regionali: Lombardia, Puglia e Lazio</i> | » | 28 |
| 11. <i>L'audizione del Commissario straordinario, avvocato Francesco Rocca</i> | » | 31 |
| 12. <i>Conclusioni della relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della CRI per gli esercizi dal 2005 al 2010</i> | » | 37 |
| III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE DI INTERVENTO ... | » | 39 |
| 1. <i>Aree tematiche</i> | » | 39 |
| 2. <i>Sintesi finale degli elementi di criticità emersi dalle audizioni</i> | » | 44 |
| 3. <i>Proposte di indirizzo a conclusione dell'indagine conoscitiva</i> | » | 45 |

I. I LAVORI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La proposta di svolgere un'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» è stata deliberata all'unanimità dalla Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica il 26 gennaio 2011 ed autorizzata dal Presidente del Senato il 28 gennaio 2011.

L'esigenza di avviare una specifica procedura informativa, con particolare riferimento alle problematiche organizzative e contrattuali dell'attività istituzionale della Croce rossa e nella gestione del personale ivi impiegato, era nata nell'ambito dell'esame del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni dalla legge n. 10 del 2011 (cosiddetto decreto milleproroghe) ed in seguito ad alcune audizioni tenutesi durante l'indagine conoscitiva sul «Trasporto degli infermi e sulle reti di emergenza e urgenza» svolta sempre dalla Commissione e conclusa il 19 aprile 2011.

Sono di seguito riportate le audizioni svolte dalla Commissione con l'indicazione della documentazione fornita o trasmessa dagli stessi soggetti auditi, documentazione disponibile presso la pagina *web* della Commissione (www.senato.it/commissioni/4574/106767/323767/sommarioindagini.htm):

- la dottoressa Maria Carone, presidente del collegio dei revisori dei conti della Croce rossa italiana, accompagnata dal dottor Stefano Brizi, dirigente del Servizio programmazione e semplificazione della Croce rossa italiana e dalla dottoressa Tiziana Formichetti, dirigente della Ragioneria generale dello Stato-Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico (4 maggio 2011)

Elenco documentazione

1. Normativa ed organizzazione
 - Relazione dell'audizione
 - Statuto Croce rossa italiana (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2005, n. 97)
2. Schede convenzioni ordinate per attività
 - Ambulatori migranti
 - Ambulatori aperti alla popolazione
 - Assistenza ambulatoriale presso altre strutture
 - Assistenza manifestazioni sportive/eventi

- Assistenza migranti
 - Assistenza presso aeroporti
 - Assistenza richiedenti asilo
 - Attività laboratorio
 - Casa famiglia
 - Centro identificazione espulsione
 - Centro assistenza richiedenti asilo
 - Progetti assistenza convenzione enti locali
 - Servizi assistenza bagnanti
 - Servizi assistenza piste sci
 - Soccorso sanitario sul territorio
 - Trasporto programmato disabili
 - Trasporti ordinari con ambulanza
 - Trasporti ordinari con altro mezzo
 - Trasporto materiali sanitari emergenza
 - Trasporto medicinali
 - Trasporto organi
 - Trasporto programmato dializzati
 - Trasporto sangue
3. Bilanci (*)
- Bilancio di previsione esercizio finanziario 2011 (estratto-Ordinanza commissariale del 21 aprile 2011)
 - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2006 (estratto-Ordinanza commissariale del 19 aprile 2011)
4. Progetti specifici (*)
- Progetto emergenza Nord Africa (estratto-relazione tecnica Comitato centrale – 24 marzo 2011)
- in rappresentanza dell'Agencia Nazionale per i Servizi sanitari regionali (Age.Na.S.), il dottor Fulvio Moirano, direttore, il dott. Giovanni Caracci, direttore della sezione qualità ed accreditamento e la dottoressa Antonietta Gangale, collaboratrice della sezione qualità ed accreditamento (17 maggio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Articolo estratto della rivista Monitor n. 25
3. Articolo estratto di rivista Monitor n. 27

(*) La documentazione completa è riportata nell'ambito dell'annesso CD, disponibile presso l'Ufficio di Segreteria della Commissione.

- il dottor **Ciro Valentino**, magistrato della Corte dei conti presso la Croce rossa italiana, accompagnato dal dottor **Stefano Brizi**, dirigente del Servizio programmazione e semplificazione della Croce rossa italiana (24 maggio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Circolare Dir. Gen. (13.4.11): programma per redazione consuntivi dal 2006 al 2010 e lettera Comitato centrale (8.4.11): sollecito redazione conti consuntivi dal 2006 al 2010
3. Circolare Dir. Gen. (14.12.10): denunce danno erariale ai Procuratori regionali C. Conti e nota interpretativa denunce danno erariale Procura C. Conti (2.8.07)
4. Circolare Dir. Gen. (3.2.11): mappatura denunce per danno erariale
5. Elenco procedimenti per responsabilità erariale
6. Elenco procedimenti penali a carico di dipendenti e amministratori
7. Situazione procedurale su residui, rendiconto generale consolidato per gli esercizi finanziari 2005 e 2006

- per la Croce rossa Regione Lombardia, la dottoressa **Adriana Raffaele**, direttore regionale; per la Croce rossa Regione Puglia, il dottor **Marino Capece Minutolo**, subcommissario regionale, il dottor **Costantino Miele**, direttore regionale *ad interim* e il maresciallo capo **Tommaso Rossi**, responsabile amministrativo regionale (1° giugno, 2011)

- il maggior generale dottor **Gabriele Lupini**, ispettore nazionale del Corpo militare della Croce rossa italiana, accompagnato dal dottor **Massimo Cipullo**, aiutante di campo maggiore (16 giugno 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Formazioni campali sanitarie

- 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 (30 giugno 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

- la Sorella Mila Brachetti Peretti, ispettrice nazionale delle infermiere volontarie della Croce rossa italiana accompagnata dalla Sorella Monica Dialuce Gambino, segretario generale (7 luglio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Corsi di pronto soccorso effettuati sul territorio nazionale
3. Corsi di diritto umanitario internazionale
4. Impiego di infermiere volontarie ripartite per attività
5. Impiego di infermiere volontarie in emergenza su territorio nazionale ed internazionale
6. Qualifiche delle infermiere volontarie ripartite per attività
7. Rapporto finanziamenti richiesti e stanziati (dal 2005 al 2011)
8. Riepilogo spese impegnate e sostenute (dal 2005 al 2011)
9. Parco veicoli CRI ripartito per regione
10. Emergenze nazionali e internazionali
11. Presentazione *power point*

- il signor Roberto Antonini, Commissario nazionale dei volontari del soccorso della Croce rossa italiana (21 luglio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Ordinanza commissariale (25 agosto 2009): regolamento di organizzazione e finanziamento

- il dottor Giosué Calabrese, direttore amministrativo dell'Azienda regionale emergenza sanitaria (ARES) 118 del Lazio, e il dottor Alberto Zoli, direttore generale dell'Azienda regionale emergenza urgenza (AREU) della Lombardia (22 settembre 2011)

Elenco documentazione (dottor Alberto Zoli)

1. Relazione dell'audizione del 25 gennaio 2011 sull'indagine conoscitiva «trasporto degli infermi e reti di emergenza ed urgenza», integrata con riferimento alle problematiche organizzative e contrattuali della Croce rossa italiana nella regione Lombardia (aggiornamento del 23 maggio 2011)

- in rappresentanza della Croce rossa italiana, il dottor Leonardo Carmenati, capo del Dipartimento delle attività socio-sanitarie e delle operazioni in emergenza e volontariato, accompagnato dal dottor Ulrico An-

geloni, direttore sanitario nazionale, nonché il dottor Nicola Niglio, capo del Dipartimento delle risorse umane e dell'organizzazione. Audizione svolta ma non conclusa (27 settembre 2011).

Elenco documentazione (dottor Nicola Niglio)

1. Relazione tecnica
2. Riepilogo personale civile a tempo determinato in forza presso le Unità Periferiche CRI
3. Rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e prospettive di sviluppo della attività istituzionalmente svolte (i punti 2. e 3. da inserire nel fascicolo di documentazione)

Nel corso della procedura informativa la Commissione – nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari del 19 ottobre 2011 – ha stabilito l'esigenza di circoscrivere il numero delle audizioni in modo da giungere all'approvazione del documento conclusivo in tempi brevi. Tale determinazione è stata altresì confermata da una successiva riunione dello stesso Ufficio di Presidenza, tenutasi il 29 novembre 2011, che ha peraltro stabilito di interpellare il Presidente del Senato per richiedere al Governo di dare modo alla Commissione di completare l'indagine conoscitiva prima di poter esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo di riordino della Croce rossa (atto del Governo n. 424), schema nel frattempo assegnato alle Camere il 21 novembre 2011, in attuazione dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Lo stesso Ministro della salute, Balduzzi, nelle comunicazioni rese alla Commissione il 30 novembre 2011, ha rappresentato l'intenzione di aprire un approfondimento sull'ipotesi di riordino della Croce rossa, anche tenendo conto dei risultati dell'indagine conoscitiva che la Commissione si è impegnata a concludere nel termine di un mese.

Successivamente, la Commissione ha quindi proceduto all'audizione dei seguenti soggetti:

- il dottor Leonardo Carmenati, Capo dipartimento attività socio-sanitarie e delle operazioni in emergenza e volontariato (seguito audizione iniziata il 27 settembre 2011 e proseguita il 6 dicembre).

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Regolamento applicativo progetto BLSO CRI
3. Regolamento corso istruttore CLSO CRI
4. Regolamento disciplina Corsi di Educazione Socio-sanitaria e formazione dei Monitori e Capomonitori della CRI
5. Programma del Corso di primo soccorso, prevenzione infortuni e protezione civile per aspiranti Monitori della CRI

6. Programma corso base
7. Corso formativo per Operatori PSTI-CRI
8. Corso formativo per Istruttori PSTI-CRI

- la dottoressa Maria Rosa Pisani, Responsabile dipartimento economico finanziario e patrimoniale nonché Direttore regionale della Puglia e del Molise della Croce rossa italiana, (6 dicembre 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

- il dott. Roberto Giarola, dirigente dell'Ufficio volontariato della Protezione civile, accompagnato dalla dottoressa Paola Aiello, dell'Ufficio legislativo del dipartimento della Protezione civile (13 dicembre 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

- il dottor Aldo La Guardia (13 dicembre 2011), direttore regionale del Centro e della Sardegna della Croce rossa italiana

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Relazione illustrativa
3. Situazione amministrativa Sardegna 2010
4. Relazione attività Sardegna
5. Relazione illustrativa Lazio
6. Situazione amministrativa Lazio

- l'avvocato Francesco Rocca, Commissario straordinario della Croce rossa italiana, accompagnato dalla dottoressa Patrizia Ravaioli, direttore generale (13 e 20 dicembre 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Bilancio di previsione CRI anno 2012
3. Rendiconto generale esercizio 2005
4. Rendiconto generale esercizio 2006
5. Rendiconto generale esercizio 2007
6. Rendiconto generale esercizio 2008

7. Rendiconto generale esercizio 2009
8. Rendiconto generale esercizio 2010
9. Rendiconto generale consolidato esercizio 2005
10. Rendiconto generale consolidato esercizio 2006
11. Rendiconto generale consolidato esercizio 2007
12. Rendiconto generale consolidato esercizio 2008
13. Rendiconto generale consolidato esercizio 2009
14. Rendiconto generale consolidato esercizio 2010

Durante la procedura informativa, la Commissione si è avvalsa della consulenza della dottoressa Edea Perata, medico chirurgo specialista in Igiene, medicina preventiva e sanità pubblica nonché della dottoressa Cinthia Pinotti, consigliere della Corte dei conti.

II. PRINCIPALI AREE TEMATICHE E CRITICITÀ SCATURITE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

L'indagine conoscitiva è iniziata con riferimento ad un preciso aspetto della gestione della Croce rossa italiana e cioè quello dei rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso, ma si è presto ampliata nel suo oggetto alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionali dell'ente.

Detto ampliamento del tema d'indagine è il risultato naturale di quanto è andato emergendo in sede di valutazione delle audizioni e dei documenti ad esse corredati con riguardo ai rapporti contrattuali, valutazione che, ponendo in evidenza una serie notevole di anomalie, criticità, opacità gestionali, irregolarità, diseconomie, ha reso indispensabile – fermo restando che l'accertamento di singole responsabilità esula evidentemente dai compiti della Commissione (salvo eventuale obbligo di segnalazione e denuncia alle autorità giudiziarie competenti di singoli elementi acquisiti tali da concretizzare ipotesi di illeciti penali o di fatti produttivi di danno erariale) – operare una costruttiva analisi della situazione ordinamentale, organizzativa, finanziario/contabile, patrimoniale dell'ente al fine di trarre conclusioni utili ai fini dell'attuazione della legge delega 4 novembre 2010, n. 183.

In tale capitolo sono quindi trattate le principali aree tematiche e le criticità, con l'avvertenza che le considerazioni riportate in merito alle aree tematiche riguardanti le convenzioni in ambito territoriale, la gestione finanziaria e contabile, la gestione del patrimonio immobiliare e la situazione del personale vanno integrate alla luce degli elementi emersi nel corso dell'audizione del Commissario straordinario, l'avvocato Francesco Rocca, per cui si rinvia al paragrafo 11.

1. CONVENZIONI IN AMBITO TERRITORIALE

Inquadramento

La Croce rossa italiana è un ente pubblico non economico così come prevede l'articolo 7 del decreto-legge 20 settembre 1995, n. 390, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1995, n. 490, i cui compiti sono dettagliatamente descritti nello Statuto approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2005, n. 97.

La Croce rossa italiana è articolata in un Comitato centrale, 20 Comitati Regionali, 100 Comitati Provinciali e circa 458 Comitati locali.

Le risorse umane ammontano a circa 4.300 unità di personale tra dipendenti civili e militari, di ruolo o tempo determinato, e circa 150.000 unità di personale volontario suddiviso in sei componenti, delle quali due, il Corpo militare ed il Corpo delle infermiere volontarie, sono Corpi ausiliari delle Forze Armate.

Le quattro componenti civili sono: i Volontari del soccorso, i Pionieri, il Comitato Nazionale Femminile ed i Donatori di sangue.

La natura di Ente pubblico e, nello stesso tempo, di associazione di volontariato è una caratteristica quasi esclusiva della Croce rossa italiana e, insieme alla sua struttura capillare sul territorio nazionale e alla molteplicità delle sue attività, costituisce un motivo di complessità e difficoltà gestionale.

Criticità

L'Ente svolge, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) dello Statuto sia i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi sia i servizi sociali ed assistenziali attraverso lo strumento della convenzione.

Gli ambiti di intervento delle convenzioni attualmente vigenti riguardano sia i servizi di trasporto infermi (con atti sottoscritti con le Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, e le Unità territoriali CRI) sia i servizi sociali ed assistenziali quali – a titolo esemplificativo e non esaustivo – quelli afferenti alla gestione dei noti Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo – C.A.R.A. (con atti sottoscritti con le Prefetture).

Nel corso degli anni passati l'Ente ha subito, e subisce tuttora, delle forti diseconomicità nella gestione convenzionale, con particolare riferimento all'espletamento dei servizi di pronto soccorso e trasporto infermi.

Con la circolare del CRI/CC/88794 del 31 dicembre 2010 il Direttore generale dell'Ente ha invitato le Unità territoriali a compilare una apposita scheda finalizzata alla raccolta delle informazioni e dei dati relativi alla gestione delle convenzioni per i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, suddivisa in cinque punti:

- a) immobili utilizzati ai fini convenzionali;
- b) vetture, impiegate nell'ambito della convenzione;
- c) risorse umane così distinte: 1) personale sanitario e autista; 2) personale non sanitario (amministrativi);
- d) risorse strumentali eventualmente acquistate e comunque utilizzate nel contesto della convenzione;
- e) spese generali o eventuali, non riconducibili nell'ambito delle predette voci.

La criticità maggiormente frequente attiene ai costi e alle diverse tipologie contrattuali che le Unità territoriali rispettivamente sostengono e sottoscrivono per l'impiego delle risorse umane utilizzate per l'espletamento dei servizi convenzionati.

– Con riferimento ai costi appare opportuno segnalare che dai dati disponibili emerge in modo palese che il costo del personale, in confronto alle altre spese, incide così negativamente al punto da costituire, nella generalità dei casi, la voce determinante lo squilibrio economico in segno negativo.

La Croce rossa italiana impiega per gli adempimenti derivanti dalle convenzioni, in primo luogo, personale civile e/o militare già presente negli organici delle Unità territoriali.

Tali risorse umane, talvolta, hanno un livello funzionale particolarmente elevato soprattutto per quanto riguarda il personale appartenente al Corpo militare CRI.

Si aggiunga che gli appartenenti a detto Corpo godono di particolari indennità, che incidono negativamente sul corrispettivo convenzionale. Inoltre, spesso i profili professionali richiesti per l'espletamento della convenzione non sono presenti nell'organico Croce rossa italiana. In tali circostanze le Unità territoriali si rivolgono a società interinali, ovvero, ricorrono ad altre soluzioni quali ad esempio la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, secondo le procedure indicate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, elevando ancora di più gli oneri finanziari e amministrativo-procedurali.

– Un altro elemento di criticità è la mancanza di competitività effettiva della Croce rossa italiana nella gestione delle convenzioni che potrebbe individuarsi anche nella sua natura di ente pubblico.

Infatti, ad una analisi economica e comparativa che prenda in considerazione semplicemente i costi e i tempi di gestione nei confronti di soggetti di natura privatistica, i servizi offerti dalla Croce rossa italiana potrebbero risultare più cari e maggiormente proceduralizzati.

La Croce rossa italiana – con la sua natura di ente pubblico – si trova a concorrere per ottenere la gestione dei servizi in parola con altri soggetti di natura privata che, diversamente dagli enti pubblici, possono usufruire di taluni strumenti particolarmente utili per risultare maggiormente competitivi: esempio sono le procedure per il reclutamento del personale. La natura pubblica, infatti, impone alla Croce rossa italiana, come detto, il rispetto delle normative, che regolano le modalità di reclutamento del personale alle dipendenze della P.A.

Peraltro, le Unità territoriali sottoscrittrici delle convenzioni, risultanti in perdita, spesso non riescono a porvi rimedio mediante una nuova negoziazione con le controparti. Le ASL e le Aziende Ospedaliere, infatti, non concedono la possibilità di ritrattare le condizioni economiche previste in convenzione, se non in casi isolati. Conseguentemente il Comitato centrale CRI è spesso intervenuto a sostegno di tali Unità territoriali attraverso l'erogazione di contributi finanziari a cui sarebbero dovuti seguire i relativi rimborsi da parte di tali unità.

– Altro fattore che provoca una rilevante diseconomia è dovuta alle modalità di corresponsione da parte delle ASL e Aziende Ospedaliere di

quanto previsto dalla convenzione. Infatti, sottoscritta la convenzione, le Unità territoriali debbono iniziare l'espletamento del servizio convenzionale pur essendo sprovviste di adeguata cassa.

- Altra circostanza che determina la non uniformità delle condizioni convenzionali sottoscritte tra Unità territoriali e le ASL ed Aziende Ospedaliere delle varie regioni, è che tali specifici servizi afferiscono alla materia «tutela della salute», che come è noto, con la riforma del Titolo V della Costituzione è divenuta materia concorrente con competenza legislativa delle regioni, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001. Detti enti territoriali, nell'ambito della propria autonomia, organizzano l'erogazione dei servizi sanitari secondo specifiche esigenze del territorio. Conseguentemente, anche gli schemi convenzionali possono subire delle differenziazioni, anche sostanziali, da regione a regione in virtù della citata autonomia nell'organizzazione del Servizio sanitario regionale e dei suoi enti strumentali quali, appunto, le ASL e le Aziende Ospedaliere.

Ciò ha comportato l'estrema difficoltà dell'Associazione di poter emanare delle linee guida tese a disciplinare le modalità di gestione dei servizi per questi tipi di convenzione anche a fini concorrenziali.

Ciononostante l'Ente, con la circolare citata ha inteso intraprendere un percorso amministrativo volto a monitorare l'andamento delle convenzioni al fine di definire gli opportuni indirizzi amministrativi e gestionali nella stipula delle convenzioni a livello territoriale. Partendo dall'analisi dei dati ricevuti dalla periferia, l'Ente intende fare emergere le criticità maggiormente frequenti ed individuare le connesse azioni correttive ritenute maggiormente idonee anche sotto il profilo della uniformità.

Considerazioni

Dalle audizioni svolte emerge come in assenza di atti di indirizzo emerga una realtà fortemente variegata delle attività svolte dalle articolazioni locali e provinciali, sia per quanto riguarda l'oggetto delle convenzioni, sia per quanto riguarda la scelta di tipologia contrattuale, sia per quanto concerne i costi sostenuti per l'espletamento dei servizi. Solo in tempi recenti (2010) sembra sia stato avviato un monitoraggio delle convenzioni in essere al fine di elaborare delle linee guida uniformi.

Del tutto anomala e contrastante con i principi di sana gestione finanziaria appare la scelta di trasferire sul Comitato centrale gli oneri per il personale civile e quelli derivanti dai negativi risultati economici della gestione dei comitati locali.

La natura giuridica dell'ente appare in tal senso un punto specifico oggetto di riflessione in un'ottica di riforma dell'ente. Nel corso dell'indagine è espressamente emersa la possibilità di una privatizzazione dei comitati locali e provinciali che potrebbe avere un effetto agevolativo con riferimento all'attività negoziale; su tale aspetto si rinvia alle osservazioni finali.

2. GESTIONE FINANZIARIA E CONTABILE

Inquadramento

Sul piano organizzativo va osservato che al Comitato centrale è attribuita la competenza in materia di promozione e coordinamento dell'attività della CRI a livello nazionale e internazionale e l'amministrazione del patrimonio dell'Associazione; è inoltre compito del Comitato centrale vigilare sull'attività dei Comitati regionali.

Ai Comitati regionali è attribuita la funzione d'indirizzo e vigilanza dell'attività della Croce rossa nel territorio della regione in corrispondenza con quanto stabilito per l'attività nazionale e di coordinamento e vigilanza sull'attività dei rispettivi Comitati provinciali.

Ai Comitati provinciali è attribuita la responsabilità di promuovere e svolgere le attività della Croce rossa italiana nell'ambito della provincia, coordinare e controllare le attività dei Comitati locali nel loro territorio di competenza, ove esistenti.

I Comitati locali operano con autonomia organizzativa e amministrativa nell'ambito del coordinamento dei Comitati provinciali, al cui controllo di legittimità e di rispondenza agli interessi dell'Associazione sono soggetti.

L'esercizio dell'attività di validazione contabile dei Comitati è attribuito all'unico Collegio dei revisori dei conti presente nell'Associazione e incardinato tra gli organi del Comitato centrale; per consentire l'esercizio di un controllo contabile per le gestioni dei Comitati regionali, provinciali e locali è stata anche stipulata il 25 novembre 2008 una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'utilizzo di un revisore contabile presso ciascuna Unità territoriale.

Criticità

– La criticità che ha caratterizzato negli anni la gestione è data dai gravi ritardi con i quali la CRI ha approvato i conti consuntivi consolidati del Comitato centrale e dei Comitati periferici; tale situazione è direttamente conseguente ai perduranti ritardi con i quali i Comitati regionali, provinciali e locali approvano i bilanci e li trasmettono al Comitato centrale.

Il 16 dicembre 2006 è stato approvato dall'Assemblea nazionale l'ultimo conto consolidato relativo all'esercizio 2004.

A rendere più difficoltoso il raccordo delle poste di bilancio dei diversi Comitati ha contribuito per anni la mancata adozione, secondo la disciplina regolamentare di gestione contabile e finanziaria, peraltro approvata solo nel maggio 2008, di schemi espositivi unitari dei dati contabili degli stessi Comitati, raccordabili con quelli del Comitato centrale.

Il ritardo nell'approvazione di regolamenti essenziali per l'attività dell'ente ha influito negativamente sulla regolare gestione degli uffici.

– Nel corso degli anni si è manifestata in modo evidente la complessità di interventi autoritativi diretti ad ottenere dai Comitati regionali, provinciali e locali la trasmissione dei loro atti di competenza con riferimento ai bilanci di previsione approvati dai rispettivi organi consiliari.

A rendere difficile tale adempimento hanno contribuito le difficoltà nello svolgimento del coordinamento delle attività dei comitati regionali e locali con quelle del Comitato centrale, che ha costituito uno dei profili più impegnativi nella gestione dell'Ente; in particolare, per anni è mancata la definizione di un quadro delle risorse finanziarie attribuite ai predetti Comitati riguardo alle iniziative intraprese e ai costi sostenuti, e sulle scelte strategiche del Consiglio direttivo nazionale.

A rendere poco trasparenti e leggibili i costi sostenuti dai Comitati in questione e dal Comitato centrale ha contribuito per anni l'allocazione delle spese per il personale civile di ruolo nel bilancio del Comitato centrale anche se utilizzato in alcune sedi regionali e locali generando confusione e disparità tra i diversi Comitati.

– Alcuni di essi, poi, per specifiche esigenze hanno provveduto all'assunzione di collaboratori o di personale a tempo determinato ponendo i relativi oneri a carico del Comitato centrale. Su ciò è emersa la necessità di una maggiore trasparenza.

– A tale esigenza di trasparenza va aggiunta quella di garantire una maggiore efficienza nella gestione delle risorse complessive dell'Ente, riducendo drasticamente l'esposizione debitoria nei confronti del sistema bancario, data dall'insieme di situazioni largamente differenti nelle strutture organizzative; difatti, nel corso degli anni si è riscontrata una situazione di disavanzo finanziario di diversi Comitati regionali e del Comitato centrale, mentre vi è stata una pressoché generalizzata situazione di avanzo in diversi Comitati locali.

– Il conto finanziario consolidato 2004 ha mostrato un andamento positivo riguardo all'avanzo di amministrazione pari a euro 16.200.630, determinato prevalentemente dall'avanzo finanziario registrato dai Comitati provinciali; tuttavia va rilevato il dato concernente i trasferimenti dalla contabilità del Comitato centrale a quella degli altri centri di spesa (197 tra Comitati regionali, provinciali, locali, scuole di addestramento e altre strutture tecniche) pari nel 2004 a euro 9.310.012.

In tal senso va osservato che per anni l'Associazione non ha dato applicazione alle disposizioni riguardanti il sistema della tesoreria unitaria, previste nell'articolo 46, comma terzo, dello Statuto.

– Altro fatto saliente è stato il discutibile ricorso nel corso degli anni a nomine di consulenti, ricorso che ha costituito uno degli aspetti più critici della gestione dell'Ente, spesso in contrasto con i principi di sana e corretta gestione amministrativa, nonostante il fatto che la materia sia disciplinata dall'articolo 6, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 18 aprile

1994, secondo cui le amministrazioni pubbliche, per esigenze alle quali non possono fare fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

È stato più volte ricordato all'Ente che è consentito il ricorso a professionalità esterne soltanto in via eccezionale e quando sia puntualmente accertata l'impossibilità di provvedere tramite gli uffici e le strutture esistenti presso le stesse amministrazioni.

Tali consulenze hanno riguardato anzitutto il Comitato centrale negli anni fino al 2006 e sono state poi drasticamente ridotte a seguito dell'azione del Consiglio direttivo nazionale nel 2007 e nel 2008.

– Nel corso degli anni, poi, nonostante reiterate osservazioni della Corte dei conti, sono state assunte in sede locale più di un migliaio di unità (circa 1.700 unità) in esecuzione delle varie convenzioni stipulate, oltre a collaborazioni coordinate continuative e consulenti impiegati a vario titolo nelle unità periferiche.

L'entità delle unità assunte in sede periferica ha destato perplessità sugli elevati costi sostenuti e alla possibile alimentazione di precariato con conseguenti oneri finanziari nei successivi esercizi.

Peraltro, gli oneri finanziari per il personale di alcuni Comitati hanno gravato, come detto, sul bilancio del Comitato centrale il quale ha provveduto alla copertura degli oneri di tutti i dipendenti, salvo rifarsi poi sui Comitati locali dove sono impiegate le unità.

– Altra situazione critica ha riguardato l'esorbitante accrescimento dei residui attivi che ha denotato una insufficiente capacità di riscossione da parte dell'Ente.

La grande massa dei residui attivi è determinata sia dai particolari rapporti tra Comitato centrale e Comitati periferici che hanno dato luogo a numerosissime partite di debito/credito, che non trovano facile soluzione, sia dalla voce «cessione sangue» e dalla voce «recuperi stipendi personale militare temporaneo».

Con riferimento alla voce «cessione sangue» i crediti sono vantati nei confronti delle ASL, degli ospedali e delle case di cura private per i servizi resi alle stesse dal Centro nazionale trasfusione sangue.

Le prestazioni erano regolate da convenzioni che, peraltro, sono state contestate dagli stessi enti debitori e l'Ente, a seguito di interventi giudiziari, ha visto riconosciuti i diritti maturati.

Tuttavia, il problema è ancora esistente perché la lentezza delle procedure di effettiva riscossione dei crediti non ha permesso il reale accredito degli stessi.

– Anche per ciò che riguarda la voce concernente i rimborsi per il personale militare temporaneo, la difficoltà maggiore si è riscontrata nel recupero di somme indebitamente erogate, situazione questa resa ancora più evidente dagli esiti della relazione ispettiva svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze che ha posto in evidenza una serie d'irregola-

rità nella gestione del trattamento giuridico ed economico del personale militare, con invito all'Ente ad una capillare verifica delle diverse posizioni esistenti e a procedere a recuperi di erogazioni disposte nel corso degli anni per avanzamenti di carriera.

Ad aggravare la situazione hanno contribuito i numerosi provvedimenti provvisori riguardanti il personale militare richiamato per compiti civili - spesso con motivazioni del tutto generiche - e con conseguente formazione di precariato.

- La gestione di Croce rossa italiana è stata caratterizzata anche da una discontinua e altalenante distribuzione degli incarichi, soprattutto quelli di vertice del Comitato centrale, determinatasi soprattutto a causa di attriti interni sfociati in una serie di azioni legali.

Considerazioni

La mancata tempestiva approvazione dei rendiconti e dei bilanci di previsione da parte della CRI rappresenta un dato di evidente anomalia tale da evidenziare la necessità di un intervento deciso di razionalizzazione della struttura organizzativa sia centrale che periferica, che tenga conto della necessità di separazione tra organi politici ed amministrativi, secondo le previsioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Sulle conseguenze di un'approvazione *ex post* dei rendiconti si rinvia alle considerazioni conclusive.

3. GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Inquadramento

Sul piano organizzativo il patrimonio immobiliare della Croce rossa italiana è il complesso organico di elementi sociali e materiali che l'Associazione, nella sua forma giuridica di Ente pubblico, ha accumulato negli anni; è il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi di contenuto economico destinato allo svolgimento di attività istituzionali nella sua articolazione centrale e territoriale.

Il patrimonio immobiliare della Croce rossa è costituito attualmente da 432 terreni e 973 fabbricati di diversa tipologia, spesso acquisiti a seguito di disposizioni testamentarie o donazioni, in alcuni casi in comproprietà con altri soggetti pubblici o privati, o con concessioni in diritto di superficie *ad aedificandum*. La maggior parte di questi beni è utilizzata direttamente, mentre i restanti immobili sono fabbricati e terreni di non facile utilizzazione diretta (ex preventori, ospedali, centri psico-pedagogici) e di altrettanto difficile collocazione sul mercato.

Tali beni vengono utilizzati per le finalità istituzionali e, pertanto, costituiscono patrimonio strumentale del Comitato centrale, dei Comitati regionali, dei Comitati provinciali e dei Comitati locali; 60 terreni e 142

fabbricati risultano locati, i proventi derivanti dalle locazioni costituiscono rimesse in favore dei Comuni locali.

La consistenza del patrimonio immobiliare per tipologia di utilizzo attuale evidenzia che la maggior parte dei fabbricati (78,09 per cento) è utilizzata direttamente dalla CRI ad uso uffici e/o depositi (patrimonio strumentale), il rimanente (21,91 per cento) è dato in locazione (patrimonio non strumentale). Per quanto riguarda i terreni si rilevano valori inferiori di messa a reddito.

La distribuzione geografica dei beni registra una presenza ad alta concentrazione di fabbricati in Toscana, Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (il 75,63 per cento del totale dei fabbricati), mentre la maggior parte dei terreni sono individuabili in Liguria, Toscana, Lombardia, Sicilia e Piemonte (il 75 per cento del totale dei terreni).

Criticità

Nel corso degli anni 2004-2008 si è constatata una sofferenza causata da una mancanza di correttezza amministrativa che generava imprecisioni ed incertezze di tipo amministrativo, particolarmente nell'ambito territoriale, provocando vistose lacune che, pur non avendo riguardo alla consistenza, erano circoscritte all'affidabilità del dato descrittivo del bene (superfici coperte e scoperte, stato degli impianti, utilizzo etc.).

Nell'ambito delle locazioni, ancora oggi, per esempio, l'Ente eredita situazioni connesse a contratti di locazione passiva prorogati e non sottoposti a registrazione; ciò in passato era dovuto all'assenza di precise indicazioni da parte del Comitato centrale ed alla omessa vigilanza.

A ciò occorre aggiungere come l'assenza di decisioni per quelle unità immobiliari che non potevano essere utilizzate ai fini istituzionali ha dato luogo ad una inerzia, sedimentatasi nel tempo. Solo a decorrere dal 2009 a seguito dell'avvenuto commissariamento dell'ente il problema è stato affrontato con operazioni di alienazione; tali operazioni sono da iscriverne nell'area di razionalizzazione dei costi di gestione in ragione del fatto che i proventi derivanti dalle alienazioni sono vincolati al reinvestimento immobiliare (acquisti, ristrutturazione ed interventi di manutenzione straordinaria).

A fronte di una rilevante consistenza patrimoniale corrispondono importanti oneri di manutenzione; in media la Croce rossa italiana sostiene spese per il mantenimento del proprio patrimonio strumentale per circa 1.400.000 euro e circa 900.000 euro per la manutenzione straordinaria; a tali oneri la CRI ha fatto fronte con le somme vincolate derivanti dalle alienazioni e sempre attraverso l'utilizzo delle quote vincolate ha previsto accantonamenti per investimenti immobiliari in Toscana (Pisa), Campania (Pozzuoli), Trentino (Levico) e Piemonte (Moncalieri).

Pertanto, i fabbricati che non hanno trovato utilità ai fini istituzionali ed il cui mantenimento costituisce un onere non sostenibile o che anche non possano essere messi a reddito sono stati inseriti in un programma

di alienazione; i proventi derivanti dalle vendite di immobili hanno costituito fondo vincolato per la ricostruzione, il ripristino ed il funzionamento del patrimonio immobiliare.

La superficie attuale complessiva dei fabbricati della Croce rossa è di circa 380.208,42 metri quadri per una cubatura pari a 1.254.687 metri cubi; la Croce rossa ha effettuato una ricognizione – con programma GIMI- Servizio Informatica e Patrimonio – i cui valori trovano riscontro nel conto del patrimonio allegato al consuntivo 2009.

Per i beni mobili è in programmazione analoga attività di ricognizione che sarà svolta gradualmente, data la complessità della materia che riguarda tutta la struttura centrale e territoriale della CRI. In tal senso, dal mese di marzo del 2009 la Direzione generale ha fornito alle Unità territoriali le linee guida per l'inventariazione e ogni opportuno chiarimento, replicati anche nel corso del 2010, ma difficoltà operative di raccolta dei dati non consentono, al momento, di esprimere un dato cognitivo certo; è in corso di verifica una ricognizione delle visure camerali presso le conservatorie.

4. SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE

Inquadramento

La CRI nel suo complesso utilizza risorse umane che ammontano a 4.049 unità di cui 1.281 unità dipendenti civili a tempo indeterminato, 1.574 unità di personale civile a tempo determinato, quasi totalmente utilizzato nelle convenzioni che i Comuni CRI stipulano con Enti del Servizio sanitario nazionale, non a carico del bilancio CRI, 848 unità di personale appartenente al Corpo militare della CRI in servizio continuativo ed, infine, 346 unità di personale del Corpo militare di CRI, in servizio temporaneo e per esigenze straordinarie.

In merito alla gestione e agli adempimenti in materia di personale negli anni 2008/2011 si fa presente che la CRI ha dato attuazione alle norme vigenti quali, in particolare la riduzione degli organici, i fabbisogni e spesa di personale, nonché i controlli preventivi della Corte dei conti sulle collaborazioni esterne.

Nell'arco del quadriennio 2008/2011 il personale civile di ruolo in servizio è diminuito del 16,22 per cento, passando da 1.529 a 1.281 unità, e quello a tempo determinato del 13,75 per cento passando da 1.825 a 1.574 unità; anche il personale militare nello stesso periodo ha subito una riduzione del 3,20 per cento riferito al servizio continuativo, mentre per quello in servizio temporaneo si è verificata una riduzione pari all'8,47 per cento.

Criticità

– Per quanto riguarda l'assunzione del personale civile e in particolare il potere decisionale in merito, le delibere dei Comitati, fino al 2007, non erano sottoposte a controlli di esecutività da parte del Comitato centrale, ma godevano di totale autonomia.

Non esisteva quindi una certificazione riguardante l'utilizzo delle assunzioni, che era problema proprio delle strutture territoriali.

Successivamente, con la riforma del 2007, sono state sottoposte a controllo centrale tutte le deliberazioni dei comitati locali. Pertanto, è stata creata una struttura apposita ed in tal senso è stata approvato con ordinanza commissariale 90/2010 il regolamento concernente le nuove modalità di vigilanza e controllo sulle attività e sugli atti delle strutture territoriali CRI.

Con riferimento ancora alle assunzioni a livello di Comitati territoriali, esisteva la difficoltà da parte del Comitato centrale ad 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.

Alla data del 31 dicembre 2007 la dotazione organica relativa al personale civile di ruolo era di 3.050 unità, mentre a settembre del 2011 risultava di complessive 2.357 unità. Limitatamente al personale dirigenziale, la dotazione organica è passata da 42 unità (di cui 1 direttore generale, 4 dirigenti di prima fascia e 36 dirigenti di seconda fascia) a 32 unità (di cui 1 direttore generale, 3 dirigenti di prima fascia e 28 dirigenti di seconda fascia) e l'amministrazione sta procedendo all'ulteriore riduzione prevista dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Senza volere anticipare i dati del 2011, in tale esercizio la consistenza del personale civile di ruolo è risultata di 1.281 unità e ciò ha comportato una vacanza di organico pari a 1.074 unità di personale. Considerato che detto personale, alla data del 31 dicembre 2007, ammontava a 1.529 unità, la riduzione ha riguardato, nel quadriennio 2008/2011, 248 unità pari a circa al 16 per cento di riduzione percentuale, corrispondente al risparmio complessivo di circa 9 milioni di euro.

Un aspetto di criticità assai problematico riguarda il fenomeno del precariato all'interno dell'Ente. Il personale civile in servizio a tempo determinato, assunto ed utilizzato nelle convenzioni per i servizi sanitari di emergenza 118, sociali e socio-sanitari ha subito una notevole riduzione nel corso del citato quadriennio 2008/2011. Infatti, nel periodo considerato, vi è stata una riduzione percentuale del 20 per cento passando da 1.825 unità (31 dicembre 2007) a 1.478 unità (27 settembre 2011) (-347 unità).

Il problema del precariato non riguarda solo il personale civile ma anche il personale appartenente al Corpo militare ed interessa ad oggi 346 unità.

5. LA FORMAZIONE

Inquadramento

Il Comitato centrale, le componenti e i Comitati svolgono attività sia di «formazione interna» rivolta al personale della Croce rossa sia di «formazione esterna», rivolta alla popolazione e al personale sanitario di altre organizzazioni ad Enti.

Nell'ambito della Croce rossa esiste una formazione interna dei volontari con diversi corsi con particolare riguardo alle attività di *advocacy* e di divulgazione che vengono ordinariamente svolte nelle scuole sul tema degli interventi umanitari.

Criticità

Tra le competenze attribuite, non rientra la gestione diretta delle convenzioni, in virtù dell'autonomia riconosciuta in capo ai comitati locali in proposito.

È emersa la problematica recata dalla scarsa competitività della Croce rossa sul mercato, alla luce del rilevante livello dei costi del personale, inquadrato nell'ambito del contratto collettivo per enti pubblici non economici.

In tal senso, la Croce rossa sconta altresì le difficoltà discendenti dal ritardo che si registra tra l'erogazione del servizio e l'effettuazione del relativo pagamento; sussistono impedimenti di natura giuridica che attengono alle modalità con cui Croce rossa accede alla fornitura di servizi, per la quale è prevista la possibilità di sottoscrivere specifiche convenzioni in luogo di contratti di appalto, ancorché ai sensi dello statuto sia consentita la partecipazione a gare di evidenza pubblica.

Si è sottolineato il prezioso contributo offerto dalla componente dei volontari nello svolgimento di operazioni in emergenza su teatri nazionali e internazionali; tuttavia gli strumenti di contabilità pubblica costituiscono un forte limite per la gestione efficiente degli interventi in emergenza.

In materia di formazione del personale, l'articolo 4 della Convenzione sul personale ARES 118 ha previsto un'attività di formazione a carico dell'ARES con un intervento della Croce rossa per colmare eventuali *deficit* formativi, intervento i cui costi è previsto fossero comunque a carico dell'ARES, ma nella prassi tale meccanismo di rimborso non è stato tuttavia attivato.

In ordine al miglioramento dell'efficienza in materia di attività di gestione delle ambulanze, esiste una forte regionalizzazione dei servizi da cui scaturisce una eterogeneità degli stessi.

Si riscontra in particolare la complessità di dare linee uniformi su tale questione, risultando necessario operare alla luce delle normative regionali.

6. ISPETTORATO NAZIONALE DEL CORPO MILITARE DELLA C.R.I. AUS. FF.AA.

Inquadramento

La Croce rossa italiana, in virtù delle convenzioni internazionali ed in forza delle leggi nazionali dispone, tra le sue componenti, per l'assolvimento dei compiti di emergenza del tempo di pace, di guerra e di grave crisi internazionale e per il funzionamento dei suoi servizi, di un Corpo militare ausiliario delle Forze Armate.

L'ispettorato nazionale è una struttura che opera in raccordo con i vertici dell'Ente Croce rossa italiana: esso esercita le proprie funzioni con autonomia e risponde, nei limiti previsti dalla legge, direttamente al Presidente nazionale dell'Ente.

Per quanto riguarda gli aspetti contabili e finanziari, il bilancio della Croce rossa è unico e la predisposizione dello stesso ricade sotto le competenze del direttore generale dell'Ente, mentre i fondi derivanti dal contributo ordinario del Ministero della difesa sono vincolati alla preparazione del personale, dei materiali e delle relative strutture.

La normativa vigente prevede, tra le competenze dell'ispettore nazionale del Corpo militare, la proposizione al Presidente nazionale della Croce rossa di un piano per l'acquisto di beni e servizi finanziati con fondi del Ministero della difesa. Pertanto, le competenze attribuite al vertice del Corpo militare nella sfera finanziaria attengono unicamente alla pianificazione delle spese, in quanto ogni decisione di natura gestionale non viene assunta attraverso provvedimenti a firma dello stesso vertice militare (nell'autunno del 2009 il Ministero della difesa ha compiuto una ispezione contabile presso la Croce rossa).

Criticità

– Gran parte del personale impiegato risulta essere in congedo, mentre il personale in servizio continuativo, assunto a tempo indeterminato, rappresenta il 4 per cento del totale ed è stato inserito sulla base di varie procedure concorsuali regolate dalla normativa.

– Per quanto concerne gli aspetti contabili, sottolinea che il contributo del Ministero della difesa è legato all'assolvimento di vari compiti

che vanno dall'addestramento e formazione del personale, alla tenuta ed acquisto dei materiali sanitari e logistici.

L'ispettore nazionale può avanzare delle proposte che potranno essere inserite nell'ambito del bilancio generale dell'Ente che resta un bilancio unico.

7. ISPETTORATO NAZIONALE VOLONTARI DEL SOCCORSO

Inquadramento

La componente dei volontari del soccorso Croce rossa italiana, la più numerosa attualmente in servizio attivo, conta al luglio 2011 circa i 90.000 soci attivi distribuiti capillarmente su tutto il territorio nazionale e suddivisa in 1.273 gruppi.

Possono entrare a far parte dei volontari del soccorso tutti coloro che hanno compiuto 26 anni, dopo essersi iscritti alla sede CRI più vicina e dopo aver frequentato un corso formativo teorico pratico di base della durata di 13 incontri da due ore ciascuno con verifica finale, superato il quale è prevista la possibilità di partecipare ai corsi di specializzazione nelle varie attività della CRI.

I servizi svolti dai volontari del soccorso riguardano le seguenti aree di attività: attività socio-sanitaria, attività di preparazione e risposta alle emergenze, attività sociali, attività psico-sociali, attività speciali, attività simulazione e trucco, attività di formazione.

Criticità

La componente volontaristica non dispone di un'amministrazione propria, in quanto rientra nel circuito del bilancio consolidato del Comitato centrale, disponendo di un *budget* economico specifico, rispetto al quale si impone l'obbligo di rispettare i meccanismi del ciclo della spesa, dalla richiesta di autorizzazione alla rendicontazione.

8. CORPO DELLE INFERMIERE VOLONTARIE DELLA CROCE ROSSA ITALIANA

Inquadramento

La struttura del Corpo delle infermiere volontarie (II.VV.) è organizzato territorialmente in un Ispettorato nazionale, in 21 Centri di mobilitazione regionali, in 101 Ispettorati provinciali ed in 75 Ispettorati locali tutti distribuiti presso le sedi dei Comitati CRI Regionali, provinciali o locali.

Le appartenenti al Corpo delle infermiere volontarie sono equiparate agli ufficiali delle Forze Armate (FF.AA.) essendo loro un Corpo ausiliario delle Forze Armate.

Le infermiere volontarie sono destinate a prestare servizio di assistenza e conforto agli infermi, in tutti i casi nei quali l'Associazione della Croce rossa italiana esplica la propria attività, e particolarmente: nelle unità sanitarie territoriali e mobili della Croce rossa italiana o delle Forze Armate dello Stato; nella difesa civile e sanitaria delle popolazioni; nei soccorsi alle popolazioni in caso di epidemie e pubbliche calamità; in occasione di particolari prestazioni di assistenza della Croce rossa italiana a carattere temporaneo ed eccezionale; in occasione di tutte le azioni che nel campo igienico-sanitario e assistenziale in genere, nella profilassi delle malattie infettive, nell'assistenza sanitaria e nella educazione igienica a favore delle popolazioni, sono intraprese dalla Croce rossa italiana o da altri enti assistenziali ai quali la Croce rossa italiana presta il proprio concorso.

Le appartenenti al Corpo delle infermiere volontarie svolgono servizio esclusivamente a titolo gratuito. Esse svolgono il proprio operato sia in attività su comando dalla Croce rossa italiana e sia in attività su comando delle quattro Forze Armate in qualità di ausiliarie. L'operato delle Infermiere Volontarie si svolge sia in ambito civile che di Forza Armata con prerogativa prettamente sanitaria.

Al fine di garantire il pronto impiego delle infermiere volontarie con la maggior qualifica professionale a disposizione dei più vulnerabili, sono costantemente garantiti formazione, addestramento ed aggiornamento.

Il Corpo delle infermiere volontarie svolge la propria opera sia in attività con le Forze Armate che in attività con la Croce rossa italiana.

Oltre all'aspetto legato allo svolgimento dei servizi, il Corpo delle infermiere volontarie ha un costante rapporto con l'amministrazione CRI essendo quest'ultima la deputata all'azione amministrativa.

Il Corpo delle infermiere volontarie, essendo ausiliario delle FF.AA. percepisce annualmente dal Ministero della difesa un contributo di funzionamento destinato alla preparazione, addestramento ed impiego delle infermiere volontarie a favore delle FF.AA.

Il contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa confluisce nelle casse del Comitato centrale CRI il quale ha un unico piano dei conti, un unico conto bancario, un'unica disposizione amministrativa che comprende sia la gestione finanziaria della CRI sia la gestione dei fondi provenienti dal contributo erogato dal Ministero della difesa.

Pertanto l'Ispettorato nazionale infermiere volontarie provvede ad inviare le proprie richieste di assunzione degli impegni di spesa ai servizi preposti del Comitato centrale CRI. Del contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa, l'Ispettorato Nazionale infermiere volontarie trattiene una parte dello stanziamento a propria disposizione mentre un'altra parte viene annualmente inviata agli Ispettorati periferici infermiere volontarie dislocati sul territorio nazionale.

La destinazione dei contributi di funzionamento agli Ispettorati periferici II.VV. avviene mediante la valutazione ed approvazione da parte

dell'Ispettorato nazionale infermiere volontarie di un bilancio preventivo redatto da ogni Ispettorato infermiere volontarie presente sul territorio nazionale.

Il Corpo delle infermiere volontarie annualmente utilizza una parte del contributo a disposizione, al fine di poter acquistare veicoli (autovetture, pulmini, camper) necessari a garantire il pronto e tempestivo impiego delle infermiere volontarie in caso di emergenza nonché al fine di garantire gli spostamenti delle infermiere volontarie necessari ad effettuare i servizi richiesti in concorso dalle Forze Armate.

I veicoli, seppur acquistati e gestiti con il contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa, sono immatricolati con targa CRI; i veicoli immatricolati con targa CRI non possono essere guidati o utilizzati da altro personale che non siano appartenenti al Corpo delle infermiere volontarie e/o Corpo militare; gli stessi devono essere utilizzati esclusivamente per attività in ausiliaria delle FF.AA.

Criticità

– In merito allo stanziamento complessivo pari ad undici milioni di euro, oltre tre milioni di euro sono destinati al Corpo delle infermiere volontarie.

– Il contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa confluisce nelle casse del Comitato centrale della Croce rossa italiana, il quale presenta un'unica disposizione di bilancio che comprende sia la gestione finanziaria della CRI sia quella dei fondi provenienti dal contributo erogato dal Ministero della difesa: tale circostanza rende altamente controversi i rapporti di coordinamento con le strutture periferiche dell'Ente Croce rossa in ragione del *deficit* finanziario accumulato.

Esistono problematiche derivanti dal mancato riconoscimento degli avanzi di amministrazione maturati a partire dal 2005 – che ammontano a circa quattro milioni di euro – somme impegnate ma che confluiscono nelle casse dell'Ente Croce rossa piuttosto che essere attribuite esclusivamente ai corpi ausiliari.

A fronte di tale situazione, insieme ad una progressiva riduzione di tale contributo, si è provveduto ad un graduale riaccentramento dei servizi piuttosto che lasciare l'autonomia finanziaria alle strutture periferiche; esiste anche una cospicua quota di arretrati per rimborso spese per le infermiere volontarie, proprio in ragione della non facile tracciabilità del contributo finanziario.

– La componente infermieristica volontaria viene equipaggiata (limitatamente alla prima uniforme) ed istruita esclusivamente con i fondi del Ministero della difesa; si è appreso altresì che è altamente frequente l'utilizzo di beni personali per lo svolgimento di attività istituzionali. Il complesso di tali aspetti finisce per generare un senso di mortificazione per le

volontarie stesse, nonché impedisce l'adeguamento strutturale del Corpo ausiliario.

– Per quanto attiene alla formazione non è riconosciuta al pari del volontariato ordinario, ma in caso di mobilitazione per grandi calamità è riconosciuto un contributo da erogarsi al datore di lavoro per i giorni lavorativi impegnati.

– Il Corpo delle infermiere volontarie beneficia di due beni immobili derivanti da lasciti vincolati allo stesso Corpo su precipua volontà di ex infermiere

9. PROTEZIONE CIVILE

Inquadramento e criticità

Il dipartimento della Protezione civile si avvale delle capacità e delle competenze professionali che caratterizzano la Croce rossa.

Nell'evidenziare i profili del coinvolgimento della Croce rossa italiana nel sistema della Protezione civile è emerso che tale partecipazione risente della particolarità della Croce rossa, che costituisce, da un lato, un ente pubblico e, dall'altro, presenta una prevalente componente volontaristica.

Alla luce di tale assetto si è reso necessario operare per una migliore integrazione dell'ente nel sistema della Protezione civile, e in tal senso il decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 2001, in materia di organizzazioni di volontariato, è stato modificato nel 2009 proprio al fine di consentire l'estensione della normativa anche alla Croce rossa italiana.

Da tale modifica normativa è poi scaturita un'ordinanza commissariale, volta a realizzare la piena integrazione dell'ente nel sistema della Protezione civile, come peraltro si è dimostrato nel corso dell'emergenza nel terremoto dell'Abruzzo.

È stato anche operato il potenziamento della logistica, come ha dimostrato il significativo coinvolgimento della Croce rossa in Abruzzo, dove la partecipazione della Croce rossa italiana è stata assai consistente e ben integrata nel sistema della Protezione civile.

A seguito di tale esperienza, si è dunque deciso di avviare un sistema di collaborazione che ha visto poi l'emanazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2009, n. 3797.

Dal gennaio 2011 la Croce rossa italiana è inoltre presente nella «Sala Situazione Italia» che supporta il comitato operativo della protezione civile in emergenza, con un conseguente recupero di efficienza nei tempi di intervento in caso di eventi emergenziali.

Una ipotesi futura di un intervento di razionalizzazione è visto positivamente proprio in quanto volto a semplificare le modalità di rapporto tra il dipartimento della Protezione civile e la Croce rossa.

10. REALTÀ REGIONALI: LOMBARDIA, PUGLIA E LAZIO

LOMBARDIA

Inquadramento

Le convenzioni di Croce rossa in Lombardia per il trasporto degli in-fermi più numerose ed economicamente più importanti sono quelle stipu-late con le aziende ospedaliere per il servizio di trasporto in emergenza-urgenza (AREU), quindi il 118. Quest'ultimo è un servizio sanitario pub-blico presente sul territorio nazionale e garantito 24 ore su 24. In Lombar-dia il terzo settore (le associazioni di volontariato) è presente da sempre nel trasporto dell'emergenza-urgenza: ANPAS, Croce bianca, Croce rossa italiana insieme ad altre realtà del territorio contribuiscono ad affinare per-corsi gestionali a valenza regionale e a garantire collaborazioni nei settori di intervento del soccorso, sulla base del principio della sussidiarietà.

La situazione contrattuale, alla data dell'audizione, è in regime di proroga a fronte dell'incremento dei costi di gestione.

Nell'autunno dello scorso anno è stata avviata una trattativa con l'A-zienda regionale per l'emergenza-urgenza (AREU) ai fini dell'accordo quadro per la disciplina dei reciproci rapporti, con particolare riferimento all'affidamento di un elevato numero di postazioni del 118 – in una quota compresa tra l'80 e il 90 per cento di quelle disponibili – per una durata di tre anni, prorogabile di altri tre.

In tale ambito, sono sorte numerose problematiche di natura econo-mico-finanziaria, legate alle richieste avanzate dalla Croce rossa italiana connesse al riconoscimento del rimborso per i costi sostenuti, con partico-lare riferimento al pagamento dell'IRAP, all'incentivo produttività del per-sonale, all'entità dei buoni pasto e alla sostituibilità del personale assente.

Alla luce della mancata definizione del menzionato accordo quadro, dinanzi alla proposta di proroga per sei mesi delle convenzioni vigenti avanzata dall'AREU, Croce rossa Lombardia, d'intesa con la Regione, ha convenuto sulla continuazione del servizio del 118 fino al 30 giugno 2011, nel presupposto di una revisione complessiva della situazione con-tabile ai fini della razionalizzazione e del contenimento dei costi.

In questo quadro, è stata avviata un'attività di rendicontazione con riferimento all'anno 2009, orientata ad una maggiore trasparenza e chia-rezza sulle procedure contabili.

Tra le prospettive a breve termine, si configura una possibile proroga delle convenzioni in essere fino al 31 dicembre, ferma restando l'esigenza di poter contare su un affidamento triennale, rinnovabile di altri tre, al fine di garantire la stabilità del personale precario.

Quanto alla situazione del personale precario presso la Croce rossa Lombardia si è fatto riferimento alla redazione della dotazione organica al 31 dicembre 2010, tra personale a tempo determinato, dipendenti di ruolo, interinali e militari.

Criticità

Croce rossa non è in grado di garantire la stabilizzazione del personale in quanto la gestione del servizio trasporto infermi avviene in regime di convenzione, laddove solo la Regione Lombardia potrebbe eventualmente assicurare una siffatta prospettiva, attualmente impedita dall'esistenza di vincoli per le assunzioni e tetti di spesa.

La dotazione organica dei soggetti impiegati nel servizio 118 è articolata nel seguente modo: 400 dipendenti hanno un contratto a tempo determinato, 160 dipendenti risultano interinali, 42 sono di ruolo e 5 risultano i militari impiegati.

Tale personale non è utilizzato sempre ed esclusivamente per mansioni attinenti al servizio menzionato, essendo previsto anche l'impiego per altri compiti.

In merito ai criteri seguiti per l'affidamento del servizio 118, l'AREU ha prorogato i contratti vigenti, mentre sul fronte della rendicontazione contabile la recente supervisione ha fatto emergere come i comitati provinciali siano privi delle competenze amministrative necessarie per poter gestire correttamente la contabilità.

PUGLIA

Inquadramento

Con riferimento all'organizzazione CRI pugliese, nell'ambito della regione la CRI è strutturata con una organizzazione piramidale al vertice della quale si colloca il Comitato regionale con compiti di organizzazione e controllo, mentre i comitati provinciali e locali seguono le istruzioni impartite dal predetto comitato e svolgono compiti operativi. I mezzi attualmente in dotazione sono sufficienti e funzionanti per le attività in essere ed il personale civile, militare e volontario risulta essere qualificato.

L'unico servizio 118 viene attualmente svolto dal comitato di Taranto con personale volontario addestrato per tale attività. Non vi sono al momento contenziosi sia con i dipendenti che con i fornitori di beni e servizi. Per quanto concerne i flussi di cassa, questi vengono eseguiti solo con mandati e reversali suddivisi tra competenza e residui così come previsto dalla normativa sulle P.A.

Riguardo all'utilizzo dei civili e militari CRI, i dipendenti militari della Croce rossa vengono utilizzati sia per attività amministrative che per attività istituzionali ed operative in quanto non risultano disponibili altre risorse sul territorio pugliese, anche per effetto del blocco da parte Ministero dell'economia e delle finanze sulle assunzioni, alla luce della riforma di Croce rossa in atto.

Oltre al personale civile e militare di ruolo sussistono comunque situazioni di precariato in quanto operano nella regione alcuni militari richiamati annualmente in servizio ed alcuni civili precari operanti sino a

quando sussistono convenzioni in essere. I costi degli stessi vengono coperti dagli introiti derivanti dalla predette convenzioni.

Criticità

Sono emerse problematiche connesse alla scarsa competitività della Croce rossa nella regione Puglia nella partecipazione alle gare per l'affidamento delle convenzioni per la gestione del trasporto degli infermi di cui al 118 e dei Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

Posto che la procedura di evidenza pubblica si articola – quale unico criterio – sulla ricerca del massimo ribasso, si è sottolineato che tale sistema è fortemente penalizzante per la Croce rossa.

Durante le audizioni è stata sollevata una questione che riguarda 23 dipendenti sospesi dal servizio: la sospensione a settembre 2011 perdurava già da dieci mesi, con gravi ripercussioni sull'espletamento delle attività che ha cagionato una oggettiva difficoltà gestionale anche su altre sedi sia del Comitato regionale che del Comitato provinciale di Bari, che operano nello stesso stabile.

In parziale sostituzione del personale, in carenza di personale amministrativo da reperire, al fine di evitare una paralisi totale dell'attività è stato chiamato, soprattutto, personale militare.

Nel caso in cui i 23 elementi sospesi dovessero rientrare, risulta assicurato il posto di lavoro dagli stessi svolti ed il personale attualmente in sostituzione ritornerebbe alla proprie strutture di origine.

La Croce rossa inoltre ha nominato un'unità di progetto per riesaminare la posizione dei dipendenti in attesa della pronuncia della giustizia ordinaria.

LAZIO

Inquadramento e criticità

In relazione al rendiconto dell'ente nella regione Lazio si è precisato che tutte le strutture regionali dell'associazione hanno un proprio bilancio con annessi revisori.

Il disavanzo che interessa lo stato dell'ente nella regione Lazio risulta prodotto in via esclusiva dal Comitato provinciale di Roma ed è imputabile alla convenzione economicamente deficitaria lì stipulata.

In ordine ai bilanci nell'anno 2011 sono stati approvati tutti i rendiconti.

L'aggregato nazionale dell'Associazione presenta un avanzo di amministrazione consistente, con un dato di cassa pari a quasi il 50 per cento, per cui si registrano circa 70 milioni di euro in avanzo di cassa.

In materia di convenzioni per le aree di Roma e Latina, si è precisato che al testo convenzionale era allegato l'elenco dei nominativi del personale da assumere, proveniente dalla precedente gestione, ma tale elemento

presentava forti criticità posti i vincoli pubblicistici per le assunzioni di personale. Il comitato di Latina individuò in particolare i contratti da stipulare, successivamente oggetto di parere dell'Avvocatura generale dello Stato, contratti che poi vennero cessati in quanto rilevati come nulli.

Il duplice aspetto di ente pubblico e di associazione volontaristica presenta elementi di difficoltà sul piano della gestione amministrativa, posto che la gestione di volontariato non risulta così avvezza ai vincoli pubblicistici che derivano dalla natura dell'Ente: negli ultimi 34 anni la Croce rossa è risultata commissariata per 24 anni, tale commissariamento presenta di per sé un orizzonte gestionale breve e costituisce un elemento di criticità, posto peraltro che a livello internazionale vige per l'Ente il principio dell'indipendenza.

In merito alla problematica del personale volontario è emerso che gli stessi non vengono mai retribuiti; è previsto un meccanismo per avvalersi dei volontari, che possono astenersi dal lavoro per un periodo massimo normativamente previsto, con facoltà del datore di lavoro di chiedere la restituzione della retribuzione erogata al lavoratore; tale facoltà risulta esercitata assai raramente dai datori di lavoro che non richiedono la restituzione della retribuzione se non per periodi di assenza prolungati.

Esiste un quadro di collaborazioni professionali per lo svolgimento di attività di pronto soccorso, mentre esistono collaborazioni in materia di gestione dei campi ROM.

A tal riguardo è emersa sia la problematica inerente un credito vantato dalla Croce rossa italiana nei confronti della regione Lazio sia un ritardo del Comune di Roma nel riconoscimento mensile all'Ente per tale attività presso i campi ROM.

Infine, in ordine all'esposizione bancaria, si è precisato che ne è interessato il solo Comitato provinciale di Roma, ove si prevede tuttavia un meccanismo di anticipazione delle risorse da parte del Comitato centrale che risente di ciò con rilevanti difficoltà di cassa.

11. L'AUDIZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO, AVVOCATO FRANCESCO ROCCA

Inquadramento

A. Problematica dell'approvazione dei bilanci

Prima dell'attuale commissariamento l'ultimo bilancio consuntivo approvato risale al 2004; nel 2007 si assisteva al bilancio di previsione non approvato e, conseguentemente, ad un anno di gestione «di fatto»; per gli anni 2006-2007-2008 i bilanci di previsione consolidati non erano approvati.

Alla data dell'audizione risultano approvati tutti i bilanci consuntivi: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010 con parere favorevole del Collegio dei revisori dei Conti (i bilanci consolidati approvati assemblano i dati di

bilancio di 570 sedi territoriali); il bilancio di previsione 2012 è stato approvato.

B. Razionalizzazione dei rapporti contrattuali e convenzionali

Prima dell'attuale commissariamento si registrava la mancanza di un sistema di monitoraggio e controllo delle convenzioni, senza alcuna garanzia, quindi, di economicità; in questi ultimi anni si è provveduto a: riformulare il regolamento di organizzazione e funzionamento della CRI allo scopo di dare un quadro organizzativo e amministrativo certo in cui incardinare le attività; aggiornare le procedure di vigilanza del Comitato centrale CRI sulle Unità territoriali; rinegoziare le convenzioni non economicamente in pareggio; avviare diverse iniziative finalizzate a monitorare specificamente le convenzioni; predisporre linee-guida sulla gestione delle convenzioni, in particolare in ordine all'impiego del personale volontario.

C. Il finanziamento pubblico dello Stato alla Croce rossa italiana

Per l'esercizio 2011 la situazione dei trasferimenti dello Stato alla Croce rossa è la seguente:

- Ministero della salute: euro 26.474.142,00 (finalizzato all'espletamento dei servizi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 1980);
- Ministero dell'economia e delle finanze: euro 140.500.000,00 (deliberazione CIPE);
- Ministero della difesa: euro 11.138.607,00 finalizzato ai Corpi ausiliari delle FF.AA della CRI (Corpo militare e infermiere volontarie).

La Croce rossa, in qualità di ente pubblico, applica le norme di contabilità pubblica ed osserva i principi del bilancio.

I trasferimenti dei Ministeri sono parte del bilancio e vengono allocati nell'ambito di un apposito unico centro di responsabilità amministrativa a cui è preposto un dirigente.

Con riferimento al «fondo trasferito dal Servizio sanitario nazionale» si osserva che la Croce rossa italiana assolve diversi ruoli ed utilizza fondi che hanno diverse origini (trasferimenti statali, corrispettivi di convenzioni o contratti).

La Croce rossa interviene in soccorso alle popolazioni colpite in stato di calamità nazionale ed interviene anche nel contesto di emergenze di minor entità (es. eventi calamitosi a carattere locale, regionale, provinciale e comunale) a cui l'ente ottempera attraverso le proprie Unità territoriali e fornisce la necessaria copertura finanziaria tramite i trasferimenti dello Stato sopramenzionati; concorre a costituire le strutture operative nazionali del servizio nazionale di protezione civile.

Completamente opposto è il discorso relativo alla conduzione da parte della CRI di servizi inerenti l'attività socio-sanitaria e assistenziale svolti in convenzione, in quanto in tali contesti la CRI opera alla stregua degli operatori economici.

D. Ispezione sul Corpo militare CRI

Sono state applicate tutte le raccomandazioni formulate nella relazione conclusiva dell'ispezione amministrativo contabile promossa dal Ministero dell'economia e delle finanze, ispezione che ha portato al commissariamento dell'Ente ed in particolare: riconduzione del Corpo militare alle dipendenze funzionali della struttura amministrativa dell'Ente, nel rispetto del decreto legislativo n. 165 del 2001; verifica ed esame puntuale dei rilievi formulati nella relazione ispettiva; avvio del recupero delle somme indebitamente percepite; riordino dei centri di mobilitazione; razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie dedicate al Corpo militare della CRI, disponendo la cosiddetta «Pulizia dei Ruoli» presso i centri di mobilitazione e reclutamento; avvicendamento del vertice del Corpo militare con altri ufficiali superiori del Corpo; riforma dei criteri di avanzamento e di progressione di carriera; adeguamento del trattamento economico del personale militare CRI in servizio, non in possesso del trattamento economico dirigenziale, al personale pari grado delle Forze Armate; recupero delle indennità illegittimamente corrisposte al personale militare nonché recupero dei buoni pasto non dovuti; infine si fa notare che dal 2008 non sono stati fatti nuovi richiami di militari in servizio temporaneo.

E. La riorganizzazione dell'ente e gli interventi regolamentari

I principali interventi regolamentari sono stati: la ridefinizione della dotazione organica dell'Associazione e regolamento di organizzazione e funzionamento; la revisione del regolamento per l'uso delle autovetture di servizio; l'approvazione del regolamento per la costituzione di Commissioni interne; l'approvazione del regolamento per il conferimento degli incarichi di collaborazione ad esperti esterni; l'approvazione del regolamento del Comitato pari opportunità dell'Associazione; l'approvazione del regolamento di disciplina della composizione e del funzionamento del Comitato dei garanti; l'approvazione del regolamento per la disciplina e l'utilizzo delle carte di credito; la definizione delle linee guida per l'applicazione a livello regionale del decreto legislativo n. 81 del 2008 (estensione anche ai volontari della definizione di «lavoratore» ai fini dell'applicazione della normativa sulla sicurezza sul lavoro); l'approvazione del regolamento concernente le nuove modalità di vigilanza e controllo sulle attività e sugli atti delle strutture territoriali CRI.

Nell'ottica del contenimento della spesa dell'Ente si è provveduto ad adottare: il regolamento per l'assegnazione e l'uso degli apparecchi di telefonia mobile; il regolamento di organizzazione delle attività del settore emergenze della Croce rossa italiana; il «Codice etico e di condotta della Croce rossa italiana»; il regolamento nazionale uniformi di Croce rossa per i soccorsi speciali; il nuovo «regolamento di organizzazione e funzionamento della Croce rossa italiana», approvato dai Ministeri vigilanti; il sistema di misurazione e valutazione delle *performance*.

F. La vicenda Si.SE Spa in liquidazione

Prima del commissariamento la situazione della Siciliana Servizi Emergenza S.p.A. (Si.SE) era la seguente: la Si.SE è una società, che aveva in organico oltre 3.300 dipendenti (la maggior parte assunti con contratto *part time*), costituita nel 1999, per lo svolgimento del servizio di emergenza urgenza 118 nella regione Sicilia; convenzione sottostimata per circa 2 milioni di euro al mese («contratto di servizio» pari a circa 7,28 milioni di euro al mese a fronte di costi effettivi sostenuti per circa 9,3 milioni di euro al mese).

In Sicilia il Commissario straordinario fin dall'inizio del suo mandato (ottobre 2008) ha rilevato alcune irregolarità gestionali: progressivo aumentare del contenzioso con la Regione, sempre maggiore situazione debitoria della società (rivolta in principal modo verso le agenzie fiscali, gli enti assicurativi e previdenziali), coincidenza tra controllore e controllato, elevati compensi del Consiglio di amministrazione (CdA) (circa 400 mila euro annui), drammatiche «lacune» nella gestione della convenzione con enormi problemi in ordine al riconoscimento dei costi sostenuti per il servizio ed una relativa massiccia esposizione di contenzioso con i lavoratori dipendenti (prevalentemente per lavoro straordinario), enorme sofferenza di cassa con conseguente aggravio di sanzioni, interessi, contenzioso, spese legali e professionali.

Attualmente la società è in liquidazione volontaria (dal 10 marzo 2010). Nei mesi gennaio – luglio 2010, non essendo la Siciliana Emergenza Urgenza Soccorso (SEUS) in grado di svolgere autonomamente il servizio di emergenza – urgenza 118, la Si.SE. per il medesimo servizio ha richiesto un corrispettivo mensile pari ad 11 milioni di euro.

Conseguentemente sono state intraprese le seguenti azioni principali: riduzione del numero dei componenti CdA a 3 e riduzione dei compensi CdA (circa 106 mila euro annui).

La CRI ha depositato due ricorsi per decreto ingiuntivo nei confronti della regione Sicilia, entrambi accolti da Tribunale di Palermo, rispettivamente di importo pari ad euro 42.403.217,35 e euro 22.382.771,00. Nel giugno 2011 si è registrato l'invio di note per la costituzione in mora ed interruzione dei termini prescrizionali agli ex membri del Consiglio di amministrazione della Si.SE., e per mancata vigilanza ad alcuni consiglieri del Consiglio direttivo regionale CRI Sicilia, ai componenti del Collegio sindacale ed ai revisori contabili della Si.SE. in carica fino al 2008; nel luglio 2011 la CRI ha presentato un esposto con il quale è stato richiesto alla Procura regionale della Corte dei Conti di Palermo di perseguire tutti i potenziali responsabili di un eventuale danno erariale cagionato all'amministrazione.

Risulta poi un'azione di responsabilità nei confronti dei precedenti amministratori per circa 8 milioni di euro.

G. Riorganizzazione delle componenti volontaristiche

La Croce rossa italiana si articola in sei componenti volontaristiche: il Corpo delle infermiere volontarie, il Corpo militare della Croce rossa, il

Comitato nazionale femminile, i Donatori di sangue, i Pionieri, i Volontari del Soccorso.

Alla data dell'audizione ed in seguito all'attività dell'attuale commissariamento è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della componente giovane (i Pionieri) della Croce rossa italiana in accordo con le linee guida internazionali; è stato riformulato il regolamento di organizzazione e funzionamento delle componenti volontaristiche CRI; è stato approvato il nuovo capitolato dell'uniforme dei volontari CRI al fine di standardizzare la divisa a livello nazionale tra le varie componenti; sono state organizzate riunioni periodiche con il Ministero della difesa per il riordino delle componenti volontarie ausiliarie delle Forze Armate (Corpo delle infermiere volontarie e Corpo militare CRI); esiste una sperimentazione della componente unica civile presso il Comitato di Trento.

H. CRI e rapporti con FICR e CICR

Prima del commissariamento emergevano critiche da parte della Croce rossa internazionale sulla natura pubblica della CRI e si assisteva all'esclusione della CRI dalle istanze decisionali della Croce rossa internazionale.

Alla data dell'audizione, la Croce rossa internazionale sostiene l'ipotesi di riforma legislativa della CRI e la privatizzazione dei Comitati territoriali; del resto la CRI siede nel Consiglio di amministrazione della Federazione internazionale della Croce rossa e nella Commissione permanente mondiale della Croce rossa e della Mezzaluna Rossa.

Criticità

- La Croce rossa italiana negli ultimi 31 anni è stata commissariata per oltre 24 anni.
- Difficile convivenza dell'ente pubblico con il sistema di volontariato.
- Difficoltà di gestire 570 sedi territoriali (ciascuna con autonomia di bilancio) e circa 5.000 dipendenti con 28 dirigenti (effettivi 23) su tutto il territorio nazionale e con molti uffici territoriali presidiati solo da volontari (1 funzionario per ciascun comitato comporterebbe una spesa aggiuntiva stimata in oltre 20 milioni di euro).
- Difficoltà di accesso a linee di finanziamento alternative allo Stato (*fund raising*) e difficoltà a partecipare a gare.
- Drammatica situazione del precariato per circa 1.500 persone.
- In merito alla situazione del personale appartenente al Corpo militare della Croce rossa italiana ed in ordine al tema dei rapidi avanzamenti di carriera in seno al Corpo militare, si è rilevato come in taluni casi era

stato disatteso il quadro normativo di riferimento. Sebbene la questione degli avanzamenti veda un coinvolgimento endoprocedimentale non solo della Croce rossa italiana ma anche della relativa commissione con la partecipazione di ufficiali delle Forze armate e il coinvolgimento del Ministero della difesa, tale progressione avrebbe dovuto essere parametrata ai reali fabbisogni dell'Ente, mentre si sono instaurate situazioni di criticità posto che il numero di 1.200 unità risulta sproporzionato rispetto alle esigenze di personale ausiliario. Ciò costituisce un problema nodale rispetto alla presenza delle Forze armate nella Croce rossa italiana che pone la necessità di una riflessione per evitare tali distorsioni.

- In merito alla situazione dei trasferimenti dello Stato alla Croce rossa ed in particolare di quelli del Ministero della difesa: essi ammontano a euro 11.138.607,00 finalizzati ai Corpi ausiliari delle FF.AA. della CRI (Corpo militare e infermiere volontarie). Le componenti delle Forze armate sono oggetto di una gestione separata per la quale il trasferimento del Ministero della difesa è parte degli stanziamenti del bilancio e viene allocato nell'ambito di un apposito unico centro di responsabilità amministrativa a cui è preposto un dirigente. Tali fondi vengono utilizzati per consentire all'Ente di essere ausiliare delle Forze Armate. In merito al contributo del Ministero della difesa, risultano opportuni interventi per garantire una maggiore equità di bilancio in relazione ai fondi della difesa, per i quali potrebbe profilarsi un utilizzo direttamente legato alle spese per il funzionamento dei Corpi in questione, risultando tale tema un nodo giuridico che appare opportuno risolvere.

Considerazioni

L'audizione del Commissario straordinario Rocca ha posto in evidenza un'intensa attività di regolarizzazione/sanatoria/definizione delle anomalie e disfunzioni che hanno caratterizzato la gestione della CRI.

Detta azione ha avuto per oggetto la gestione finanziaria e contabile (approvazione dei rendiconti consuntivi dal 2005 al 2010, la gestione del patrimonio immobiliare, la gestione del personale, l'organizzazione, il monitoraggio dei rapporti contrattuali e negoziali).

Pur dandosi atto dello sforzo compiuto, non possono non rimanere aperti dubbi ed interrogativi sulla efficacia a regime delle misure adottate, la cui analisi sotto il profilo della legittimità, opportunità e convenienza non può essere esclusivo appannaggio della Commissione d'indagine quanto delle sedi istituzionali competenti.

In linea generale restano aperti tutti gli interrogativi circa l'idoneità dell'attuale organizzazione della CRI ad assicurare una gestione trasparente, improntata ai principi della separazione tra politica e gestione e l'idoneità del quadro normativo e regolamentare esistente ad assicurare una certezza d'azione e di regole nell'ambito di importanti settori di attività dell'ente quali la gestione negoziale e contrattuale, il personale e la gestione del patrimonio immobiliare.

Detti interrogativi sono oggetto delle considerazioni finali e proposte d'intervento.

12. CONCLUSIONI DELLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CRI PER GLI ESERCIZI DAL 2005 AL 2010

La Corte dei conti ha dato atto del miglioramento che si è riscontrato nella gestione contabile ed amministrativa negli ultimi tre anni del periodo considerato, tenuto anche conto che sono stati approvati i consuntivi fino a quello del 2010, grazie ad un notevole sforzo organizzativo da parte dell'Associazione – che così ha colmato tale gravissima lacuna gestionale – ed anche alla collaborazione istituzionale del Collegio unico dei revisori dei conti.

Persistono, tuttavia, criticità organizzative e gestionali, delle quali la Corte ha evidenziato le principali:

- l'inesistenza di una dotazione organica del personale militare; gli oneri relativi al quale sono aumentati nel 2009, a causa di adeguamenti economici, rispetto al 2008. Al riguardo la Corte ha, peraltro, osservato che l'ente non può autonomamente istituire una nuova dotazione organica di tale personale, in mancanza di uno specifico intervento legislativo;

- la notevole complessità organizzativa e gestionale determina ancora, nonostante le attività di risanamento poste in essere dall'attuale amministrazione commissariale, discrasie gestionali. Il Collegio dei revisori ha ribadito, in proposito, la necessità di migliorare l'impianto della contabilità, collegando con maggiore puntualità la periferia al centro e razionalizzando l'inadeguata organizzazione delle strutture sul territorio;

- la mancata istituzione in tutte le sedi periferiche della tesoreria unica, avviata solo per il Comitato centrale ed in una regione;

- la sussistenza di residui attivi provenienti dagli esercizi pregressi – di notevole entità e di non certa esigibilità ancora nel 2009 e nel 2010 – condiziona il risultato di amministrazione, con la conseguenza che l'avanzo di amministrazione realmente disponibile (per l'esercizio finanziario 2010) non è completamente utilizzabile;

- le convenzioni «in perdita» per i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, determinate dall'alto costo del personale, in gran parte appartenente al Corpo militare CRI, fa sì che i servizi offerti dalla Croce rossa risultino più costosi e proceduralizzati rispetto a quelli che potrebbe rendere una struttura privatistica (è in corso l'elaborazione di «accordi» tra le ASL, le Aziende ospedaliere ed i Comitati regionali della CRI per risolvere tale problematica);

- la vicenda Si.SE.. La Siciliana Servizi Emergenza SpA (Si.SE.) in liquidazione, della quale la Croce rossa italiana è socio unico, è stata istituita nel 1999 con la finalità di gestire i «servizi pubblici di assistenza e del pronto intervento 118 all'interno dell'ambito territoriale della Regione Sicilia». La convenzione CRI – Si.SE. ha ricalcato, negli elementi

principali, quali la durata e il corrispettivo economico riconosciuto, quella tra la Regione Sicilia e la CRI. L'insufficiente organizzazione e gestione della Si.SE. ha, peraltro, comportato costi maggiori rispetto ai ricavi, determinando un disavanzo che è stato coperto da maggiori corrispettivi che, sino al 2006, sono stati riconosciuti a posteriori dalla Regione Sicilia. Venuta meno tale integrazione, la Si.SE. ha iniziato ad accumulare perdite, aggravate anche dalla mancata liquidazione, da parte della Regione, di una parte dei corrispettivi contrattualmente previsti.

Sotto il profilo gestionale, dall'analisi della Corte è emersa una ripresa dell'attività della Croce rossa italiana, nel sessennio 2005-2010.

Con riguardo, in particolare, ai risultati contabili, la Corte ha rilevato che l'avanzo di amministrazione, risultato in aumento dal 2005 al 2009, è diminuito del 5,87 per cento, nel 2010.

Anche il netto patrimoniale, nel periodo in esame, ha mostrato una progressiva e costante ascesa, raggiungendo nel 2010 l'importo di euro 385.668.875.

Gli esercizi dal 2006 al 2010 si sono chiusi con avanzi economici, anche se di entità disomogenea.

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE DI INTERVENTO

1. AREE TEMATICHE

Rapporti contrattuali

La normativa attuale consente alla CRI in tempo di pace di svolgere tramite le Unità territoriali in regime di convenzione servizi di carattere socio-sanitario, assistenziale, il servizio 118, il servizio trasporto infermi, il trasporto emoderivati d'urgenza.

Gli ambiti di intervento delle convenzioni vigenti riguardano sia i servizi di trasporto infermi (con atti sottoscritti con le Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, e le Unità territoriali CRI) sia i servizi sociali ed assistenziali quali - a titolo esemplificativo e non esaustivo - quelli afferenti alla gestione dei noti Centri di accoglienza richiedenti asilo - C.A.R.A. (con atti sottoscritti con le prefetture).

Tutte le audizioni hanno posto in evidenza le forti diseconomicità della gestione convenzionale con particolare riferimento all'espletamento dei servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, diseconomicità le cui cause sono state attribuite prevalentemente all'elevato costo del personale civile e militare impiegato per l'espletamento dei servizi; il costo, per varie ragioni (elevato inquadramento, indennità particolari del personale militare) risulta più elevato rispetto ai costi medi ed al costo delle risorse necessarie per assicurare il servizio.

Altra considerazione emersa in sede di audizioni è quella che ha portato ad accentuare la scarsa competitività della CRI come ente pubblico destinatario di obblighi più stringenti, specie in tema di reclutamento del personale, rispetto a soggetti privati (associazioni di volontariato) e quindi non in grado di competere efficacemente sul mercato dell'affidamento dei servizi.

Di qui l'invocata esigenza di procedere ad una privatizzazione dei comitati locali e provinciali per consentire risparmi di spesa e maggiore economicità della gestione a dette strutture, auspicio che sembrerebbe aver trovato conferma nello schema di decreto legislativo recante la riorganizzazione della Croce rossa (atto del Governo n. 424).

Si osserva che entrambe le motivazioni addotte a giustificazione delle diseconomicità della gestione in regime di convenzione si prestano ad osservazioni critiche di carattere generale.

La prima è che occorre ben distinguere lo strumento della convenzione rispetto a quello della gara pubblica ai fini dell'applicazione delle norme nazionali e comunitarie.

Il termine convenzione è riferito di norma solo all'accordo a contenuto patrimoniale tra due soggetti pubblici per regolare servizi d'interesse comune, accordo che, se non è definito contrattualmente, sfugge alla regola dell'evidenza pubblica, essendo disciplinato dall'articolo 15 della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Tuttavia è da notare che se l'oggetto della convenzione è definito contrattualmente, anche la convenzione è soggetta alla regola dell'evidenza pubblica, che impone la selezione del contraente tramite gara competitiva, pena l'elusione delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza.

In altri termini vi possono essere semplici convenzioni/accordo e convenzioni/contratto.

Alla luce della documentazione acquisita in sede d'audizione emerge invece la scarsa chiarezza interpretativa da parte dei responsabili amministrativi dei comitati locali circa le differenze tra l'una e l'altra fattispecie, stante anche l'assenza di atti di indirizzo ed interpretativi degli enti vigilanti e dei rappresentanti del Comitato centrale circa le regole da applicare per le convenzioni.

Ad alimentare l'incertezza potrebbe aver concorso anche l'ambiguità di formulazione dell'articolo 2 dello Statuto dell'ente che prevede fra i compiti dello stesso quello di: «c) concorrere attraverso lo strumento della convenzione, ad organizzare ed effettuare con propria organizzazione il servizio di pronto soccorso e trasporto infermi nonché svolgere, fermo restando quanto previsto dall'articolo 70 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e nel rispetto della legislazione nazionale e delle competenze regionali, i servizi sociali ed assistenziali indicati dal presente statuto, in ambito internazionale, nazionale, regionale e locale; d) concorrere al raggiungimento delle finalità ed all'adempimento dei compiti del Servizio sanitario nazionale con il proprio personale sia volontario sia di ruolo nonché con personale comandato o assegnato e svolgere, altresì, attività e servizi sanitari e socio-assistenziali per conto dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici e privati, attraverso la stipula di apposite convenzioni».

La richiamata ambiguità del termine convenzione è anche alla base di una sentenza del Consiglio di Stato, la n. 4720 del 9 agosto 2011, secondo cui alla CRI sarebbe preclusa la possibilità di partecipare a gare pubbliche, potendo per vincolo statutario ricorrere solo allo strumento delle convenzioni/accordo tra amministrazioni pubbliche.

A prescindere dall'analisi d'impatto che la sentenza citata potrebbe produrre sull'attività negoziale sino ad oggi svolta, anche in base a procedure competitive cui la CRI nelle varie articolazioni territoriali ha partecipato (non esiste una possibilità di estensione del giudicato *ultra partes*) non sembra che il principio affermato nella sentenza possa essere surrettiziamente invocato a giustificazione di un esonero del rispetto dei principi

di sana gestione finanziaria, trasparenza e rispetto della regole di concorrenza.

L'attività negoziale e contrattuale della CRI deve sempre essere rispettosa delle regole comunitarie e nazionali in materia di concorrenza e comportare l'assunzione diretta della responsabilità della gestione, e ciò a prescindere dalla natura pubblica e privata del soggetto chiamato a svolgere il servizio.

L'opzione a favore della privatizzazione non può ignorare che a monte della scelta politica si colloca una corretta valutazione dei fatti che fino ad oggi hanno generato confusione e sovrapposizione di regole, concorrendo ad alimentare un grave disordine gestionale e vistose asimmetrie, quanto ai risultati economici della gestione fra i vari comitati locali.

In altri termini gli argomenti addotti a favore della privatizzazione dei comitati locali e provinciali che, assumendo la forma delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991, di per sé garantirebbero maggiore efficienza, risparmi derivanti dalla mancata assunzione delle perdite da parte del Comitato centrale e responsabilizzazione degli amministratori dei comitati locali, sembrano essere tutti da verificare poiché la scelta della privatizzazione di per sé sola non equivale affatto al certo conseguimento di detti obiettivi, tanto più che le regole in materia di concorrenza sono applicabili al soggetto indipendentemente dalla forma giuridica privata o pubblica, solo in base alla natura dell'attività svolta.

La giurisprudenza amministrativa ed in particolare del TAR Campania Napoli sez. I 21/3/2006 n. 3109, nel pronunciarsi su un caso di partecipazione ad un procedimento ad evidenza pubblica da parte di una organizzazione di volontariato, ha affermato che l'indizione della gara per l'appalto di servizio ambulanze è in netto contrasto con «gli obblighi statutari delle associazioni di volontariato che, ai sensi delle vigenti norme statali e regionali, dovevano svolgere un *facere* in modo personale, spontaneo e gratuito, potendo trarre le risorse economiche per il loro funzionamento solo mediante rimborsi derivanti dal convenzioni». Le risorse possono essere attinte da attività commerciali, che non devono essere prevalenti rispetto alla attività gratuita, affinché il soggetto non perda la propria connotazione di soggetto senza scopo di lucro e organizzazione volontaristica.

Malgrado la giurisprudenza amministrativa sia (apparentemente) contraddetta da quella comunitaria, secondo cui le associazioni di volontariato possono essere considerate imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato europeo relative alla concorrenza (vedi Corte di giustizia europea, III sezione, sentenza del 29 novembre 2007 –causa C-119/06) sta di fatto che la privatizzazione dei comitati locali e provinciali non eliminerebbe le incertezze derivanti dall'incerto quadro normativo di riferimento ed anzi finirebbe per alimentare una indebita commistione tra regole pubblicistiche cui dovrebbero attenersi le articolazioni centrali aventi natura pubblicistica, rispetto a quelle periferiche aventi natura privatistica.

È quindi da considerare che anche il mantenimento della veste pubblicistica dei comitati locali e provinciali non sarebbe di per sé di ostacolo ad un'organizzazione più trasparente ed efficiente che potrebbe essere raggiunta attraverso atti di indirizzo vincolanti in materia di gestione contrattuale, che definissero *ex ante*, competenze, attribuzioni, responsabilità delle procedure e assunzione diretta delle perdite e degli eventuali ricavi dell'attività svolta in regime di convenzione dai comitati locali e provinciali.

Al riguardo, come osservazione di carattere generale che non riguarda solo l'attività contrattuale ma tutta l'attività svolta dalla CRI, sarebbe auspicabile che all'ente si estendesse la disciplina di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 sulla responsabilità delle persone giuridiche, dando concreta attuazione a tale normativa anche con riferimento all'ente. La normativa di cui sopra, imponendo l'adozione di un modello organizzativo idoneo alla prevenzione dei reati ed una mappatura delle aree di criticità, contribuirebbe a far emergere l'organizzazione di un ente complesso che ha fino ad oggi operato in un contesto di assoluta opacità e scarsa chiarezza delle competenze dei vari livelli politico ed amministrativo.

Situazione finanziaria e contabile

Le audizioni ed i documenti ad esse correlati hanno messo in evidenza l'assoluta gravità della situazione della CRI sotto il profilo della corretta gestione finanziaria e contabile.

All'atto del commissariamento, l'ultimo rendiconto approvato era quello relativo all'esercizio finanziario 2004.

Da ultimo l'audizione del Commissario straordinario Rocca ha consentito di apprendere che sono stati approvati, sia pur con notevole ritardo, i consuntivi degli anni dal 2005 al 2010.

La concentrazione in un brevissimo lasso temporale di attività che avrebbero dovuto essere poste in essere nelle scansioni temporali dettate dalla legge, negli anni precedenti, al di là delle valutazioni sulla oggettiva meritevolezza delle iniziative volte ad una regolarizzazione/sanatoria *ex post* di attività gestorie svolte di fatto in totale assenza di approvazione preventiva e successiva degli organi competenti a legittimarla (collegio dei revisori), pone seri interrogativi sia per quel che attiene al profilo delle responsabilità personali per singoli fatti di gestione (responsabilità che una tardiva approvazione dei bilanci non potrebbe comunque sanare), sia per quel che riguarda l'attenta ricognizione delle cause che hanno determinato tale situazione.

Le audizioni hanno posto l'accento sulle possibili cause che hanno determinato il ritardo nell'approvazione dei rendiconti, in sintesi da individuare nella mancata realizzazione del sistema di tesoreria unica; nell'enorme mole di residui attivi e passivi da verificare nella loro attendibilità da parte dell'unico collegio dei revisori dei conti, nella non uniformità delle regole contabili adottate dai comitati locali e provinciali responsabili

in via autonoma della gestione, nell'esser stato consentito l'accollo delle passività dei comitati locali e provinciali a carico del Comitato centrale in assenza di adeguata preventiva verifica della attendibilità delle singole poste debitorie.

L'insieme di dette cause concorre nel rafforzare l'esigenza che un intervento di riforma dell'ente introduca un sistema efficace di sanzioni tale da svolgere una funzione preventiva e dissuasiva circa comportamenti dilatori in ordine all'approvazione dei bilanci e dei rendiconti (ad esempio, perdita delle entrate derivanti da contributi pubblici in caso di omessa o tardiva approvazione dei rendiconti e dei bilanci) ovvero l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dei Ministeri vigilanti.

In base agli ultimi dati contabili sembra comunque possibile ritenere che nella composizione della spesa corrente una parte consistente continui ad essere rappresentata dalla spesa per il personale civile e per il personale militare (per il quale non esiste una tabella organica) che tra l'altro ha fruito di erogazioni giudicate illegittime all'esito di una ispezione condotta dall'Ispettorato generale della Guardia di Finanza.

L'assenza di una preventiva adeguata verifica dei fabbisogni effettivi di personale da parte dei singoli comitati, la scarsa trasparenza delle procedure di reclutamento, la prassi del ricorso a consulenze esterne (almeno fino al 2005) per il compimento di compiti istituzionali, l'illegittimo utilizzo del personale militare per lo svolgimento di compiti al medesimo non spettanti, il fenomeno del precariato, sono elementi di criticità di tale rilievo che, malgrado i provvedimenti di riordino di recente adottati, richiedono un'analisi preventiva *ad hoc*, anche al fine di ridurre i rischi derivanti da possibili contenziosi i cui esiti potrebbero assumere effetti dirompenti sotto il profilo economico/finanziario.

Gestione del patrimonio immobiliare

Le audizioni hanno posto in evidenza che il patrimonio immobiliare dell'Ente è costituito da 432 terreni e circa 973 unità di diversa tipologia, acquistate direttamente, pervenute per disposizioni testamentarie, donazioni ed altri modi, e in alcuni casi anche in comproprietà con altri enti o soggetti privati, ovvero costruite su suoli concessi in diritto di superficie *ad aedificandum*. La maggior parte di questi beni è utilizzata direttamente, mentre i restanti immobili sono fabbricati e terreni di non facile utilizzazione diretta e di altrettanto difficile collocazione sul mercato.

Notevoli sono le spese che l'ente sostiene per la manutenzione ordinaria e straordinaria di tali beni che spesso non sono utilizzati in modo produttivo rispetto alle finalità istituzionali dell'ente.

Come prima osservazione è da rilevare che la proprietà o altri diritti reali sui beni immobili non può che essere della CRI come ente, salva la possibilità di attribuzione del godimento del bene a vario titolo ai comitati regionali, provinciali e locali in base alle specifiche esigenze.

Per evitare duplicazioni di centri decisionali o interferenze in ordine ad atti di disposizione e utilizzazione dei beni immobili, dovrebbero essere

predisposti contratti/tipo che disciplinino con carattere di uniformità i reciproci obblighi delle parti (concedente e concessionario) sia *inter partes* che riguardo ai terzi. Il mancato adempimento all'obbligo di cui sopra dovrebbe essere sanzionato con misure adeguate (inefficacia/nullità/ annullabilità degli atti compiuti in difformità rispetto alle regole poste dai contratti tipo, responsabilità patrimoniale diretta verso l'ente dei soggetti cui siano addebitabili inerzie o ritardi).

Gestione del personale civile e militare

In merito alla situazione del personale appartenente al Corpo militare della Croce rossa italiana ed in ordine al tema dei rapidi avanzamenti di carriera in seno al Corpo militare, si è rilevato come in taluni casi era stato disatteso il quadro normativo di riferimento. Sebbene la questione degli avanzamenti veda un coinvolgimento endoprocedimentale non solo della Croce rossa italiana ma anche della relativa commissione con la partecipazione di ufficiali delle Forze armate e il coinvolgimento del Ministero della difesa, tale progressione avrebbe dovuto essere parametrata ai reali fabbisogni dell'Ente, mentre si sono instaurate situazioni di criticità posto che il numero di 1.200 unità risulta sproporzionato rispetto alle esigenze di personale ausiliario. Ciò costituisce un problema nodale rispetto alla presenza delle Forze armate nella Croce rossa italiana che pone la necessità di una riflessione per evitare tali distorsioni. In ordine all'articolazione territoriale della Croce rossa, persiste altresì la necessità di prevedere strumenti per rendere più agevole l'attività. Sui contenuti specifici dello schema di decreto legislativo varato dal precedente Governo, in particolare, è stata evidenziata la forte criticità del taglio di dotazione organica per il 40 per cento del personale previsto dall'articolo 3 del testo, ricordando come un anno fa i Ministeri vigilanti abbiano approvato la pianta organica teorica dell'Ente per un numero di unità di personale di 2.300 persone.

In sintesi, in merito alla criticità della pianta organica, anche alla luce di quanto emerso dall'audizione del Commissario straordinario, si rileva che l'attuale situazione è di gran lunga sotto dimensionata rispetto alle previsioni e che un'ulteriore riduzione non attentamente meditata della spesa del personale potrebbe esporre Croce rossa ad una riduzione della sua funzione umanitaria.

2. SINTESI FINALE DEGLI ELEMENTI DI CRITICITÀ EMERSI DALLE AUDIZIONI

Le criticità di seguito riportate permangono anche alla luce delle considerazioni emerse in sede di audizione del Commissario straordinario:

1. La Croce rossa italiana negli ultimi 31 anni è stata commissariata per oltre 24 anni.

2. Forte diseconomicità della gestione contrattuale e dell'attività posta in essere in regime di convenzione (cause: eccessivo costo del personale e dei beni strumentali, incertezze normative sulle procedure di affidamento di contratti e convenzioni, casi limite oggetto di segnalazioni nel Lazio ed in Puglia).

3. Mancata e tempestiva approvazione dei rendiconti.

4. Opacità dei flussi finanziari, difficoltà di risalire ai centri decisionali, mancata assunzione diretta da parte dei comitati locali della responsabilità dei negativi risultati della gestione.

5. Gestione finanziaria contabile, svolta in assenza di rendiconti approvati fino alle iniziative recentissime adottate *ex post* in sanatoria dal commissario straordinario, formazione di disavanzi.

6. Gestione del patrimonio immobiliare: mancanza di inventario aggiornato (fino a quello riferito come attuato dall'attuale commissario straordinario), confusione di competenze in ordine agli atti di disposizione dei beni, mancanza di criteri uniformi ad atti di indirizzo.

7. In merito al personale, mancanza di criteri trasparenti ed obiettivi per il reclutamento, mancanza di pianta organica, attribuzione di emolumenti non dovuti, formazione indirizzata a personale non stabilizzato, precariato, asimmetria di trattamenti giuridici ed economici tra le varie componenti del personale, civile e militare, eccessivo ricorso a consulenze esterne in mancanza di verifica sulla utilità delle stesse verificatesi negli anni precedenti.

8. Mancanza di controlli interni, mancata adozione di misure volte ad accertare le responsabilità personali.

3. PROPOSTE DI INDIRIZZO A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

A conclusione dell'indagine conoscitiva la Commissione Igiene e Sanità ritiene che gli elementi emersi dalle audizioni, dai documenti acquisiti, dall'audizione del Commissario Rocca, dalla relazione della Corte dei conti, siano tali da richiedere:

A) una immediata riorganizzazione dell'ente improntata a criteri di trasparenza circa le responsabilità della gestione, sia a livello centrale che periferico che potrebbe essere agevolata anche dall'estensione per legge alla CRI della normativa di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. In questo senso sarebbe auspicabile un veloce passaggio alla gestione ordinaria favorente un meccanismo partecipato delle scelte non appena approvata la legge di riforma e le relative modifiche statutarie.

B) una riorganizzazione della CRI rispettosa dei compiti e degli obiettivi umanitari assegnati per legge e per statuto all'ente, che sia

però coerente con il quadro normativo nazionale ed europeo in materia di concorrenza ed aiuti di Stato, al fine di risolvere la effettiva contraddizione per cui, da una parte, la CRI effettua servizi umanitari in convenzione e, dall'altra, partecipa a gare per l'assegnazione di servizi sanitari contendibili.

Detta riorganizzazione dovrebbe quindi tener conto delle possibili negative implicazioni giuridiche sottese alla scelta della privatizzazione dei comitati locali e provinciali che, anziché operare quale fattore di semplificazione, potrebbe addirittura creare indebite ed inopportune sovrapposizioni tra regole pubblicistiche e regole privatistiche ingenerando incertezza circa il quadro normativo di riferimento, o addirittura porsi in contrasto con la normativa europea in tema di divieto di aiuti di Stato.

Più che una «privatizzazione» verticale sarebbe opportuno valutare una «privatizzazione» esclusivamente per le attività oggetto di procedura competitiva nei casi in cui sia espressamente esclusa la formula del convenzionamento diretta tra enti pubblici. La valutazione sulla opportunità della «privatizzazione» sopra descritta dovrà essere lasciata ai comitati regionali in accordo con i singoli comitati provinciali sulla base di dati locali.

C) l'adozione di nuovi regolamenti che in coerenza con la scelta prioritaria circa la natura interamente o parzialmente pubblica dell'ente assicurino una effettiva trasparenza della gestione in base a criteri uniformi, specie in tema di procedure di reclutamento, selezione, formazione, avanzamento del personale.

D) occorre rivedere i rapporti tra Ministero della difesa e CRI con particolare riferimento ai compiti riferiti all'organico del Corpo militare in servizio continuativo e temporaneo alla luce del trasferimento economico previsto da parte del Ministero della difesa, esclusivamente destinato allo stato attuale al funzionamento del Corpo militare. A seguito delle forti criticità emerse appare opportuno in via più ampia una riflessione sul significato e sul ruolo che il Corpo militare deve avere all'interno di CRI al giorno d'oggi.

In particolare appare opportuno valutare attentamente l'opportunità di un trasferimento organico del Corpo militare ausiliario al Ministero della difesa, conservandone le finalità, dando vita (od integrandolo) ad un corpo orientato prevalentemente verso la gestione della sicurezza dei presidi sanitari in situazioni di crisi nazionali od internazionali.

E) si segnalano le criticità riguardanti la pianta organica civile che deve essere adeguatamente calibrata per non incidere negativamente sulle funzioni umanitarie proprie della CRI con manovre di taglio automatico indiscriminato. La pianta organica dovrà essere ragionata anche in base alla rimodulazione della componente militare. Una particolare attenzione viene posta dalla Commissione sulla situazione critica dei dipendenti assunti con contratto a termine dai comitati locali, la cui condizione lavorativa è continuamente messa in discussione dagli affidamenti di servizi sa-

nitari assegnati con metodo competitivo da parte delle regioni. Bisogna valutare l'opportunità di un progressivo inserimento in ruolo dei lavoratori da molti anni assunti con contratto a termine ed annualmente rinnovati.

F) al fine di conseguire una gestione ordinaria si richiama la necessità di approvare rapidamente un disegno di riordino della Croce rossa italiana e si evidenzia che lo schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 424), attualmente all'attenzione della Commissione per il prescritto parere, non risponde se non in minima parte alle criticità emerse durante l'indagine e non appare coerente con le conclusioni cui questa stessa Commissione è giunta in materia di riorganizzazione della CRI.

