

Determinazione n. 85/2000

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 novembre 2000;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

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

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1998, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Sindaci, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Michele Francese e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 1998;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1998 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Associazione italiana della Croce Rossa – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Michele Francese

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE AL PARLAMENTO SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL' ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLA CROCE ROSSA PER
L'ESERCIZIO 1998.**

SOMMARIO

PARTE PRIMA – 1. Premessa - 2. Ordinamento e compiti istituzionali della C.R.I. - 3. Gli Organi e le Strutture - 4. Vigilanza e controlli - 5. Il personale - 6. La problematica sul personale e sui Comitati locali - 7. Attività svolta nell'esercizio 1998 - PARTE SECONDA – 8. La gestione finanziaria del consolidato - 9. Il conto finanziario - 10. Entrate correnti - 11. Spese correnti - 12. Oneri per il personale - 13. Partite di giro - 14. Conto dei residui - 15. La situazione amministrativa - 16. Lo stato patrimoniale - 17. Il conto economico - 18. Conclusioni

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

Premessa

La presente relazione riferisce, ai sensi dell'art. 12 legge 259/1958, sui risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 1998, controllo che, come noto, prevede la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'Ente¹.

¹ Il consuntivo dell'esercizio 1999 non è stato ancora approvato dal Consiglio direttivo nazionale dell'Ente, a causa di difficoltà nella raccolta dei dati provenienti dalle Unità periferiche.

Ordinamento e compiti istituzionali della C.R.I.

La Croce Rossa Italiana nasce il 15 giugno 1864 con la costituzione del "Comitato Milanese dell'Associazione Italiana per il soccorso di feriti e malati di guerra" avente lo scopo di realizzare sentimenti di alto valore umanitario.

La C.R.I. anticipa la Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 destinata ad assicurare "la protezione e il miglioramento delle condizioni dei militari feriti negli eserciti in campagna" ed anticipa altre tre convenzioni: la prima del 1906 "per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate in mare", la seconda del 1929 per la difesa e assistenza dei prigionieri di guerra e la terza che reca la firma di 138. Stati del 2 agosto 1949 a maggior tutela delle persone già indicate nelle precedenti convenzioni e a favore dei civili in tempo di guerra.

Con R.D. 7 febbraio 1884 n. 1234 la Croce Rossa Italiana viene eretta in Ente morale; con la legge 21 maggio 1884 n. 768 è sottoposta alla vigilanza dei Ministeri della Guerra e della Marina e successivamente con legge 1958 n. 296 anche alla vigilanza del Ministero della Sanità.

Sull'ordinamento della C.R.I. si è ampiamente riferito nelle precedenti relazioni al Parlamento cui si rinvia per i particolari², richiamando, tuttavia, qui di seguito le leggi fondamentali della materia:

- R.D. 21 gennaio 1929 n. 111, recante lo statuto della C.R.I. rimasto in vigore sino al 1997;
- Decreto legislativo 13 novembre 1967 n. 1256 recante una concisa indicazione dei compiti della C.R.I.;
- D.P.R. 31 luglio 1980 n. 613 (emanato ai sensi dell'art. 70 della legge 23 dicembre 1978 n. 833) che reca il riordino dell'Associazione, prevede un Commissario straordinario sino all'emanazione del nuovo statuto;
- Legge 20 novembre 1995 n. 490 che modifica l'art. 1 del D.P.R. 613 testè citato e conferisce natura giuridica di ente pubblico alla C.R.I. assoggettandola, quindi, alla normativa degli enti pubblici non economici;
- D.P.C.M. n. 7 marzo 1997 n. 110 recante il nuovo statuto dell'Ente, entrato in vigore il 27 aprile 1997. Sulla lunga e laboriosa gestazione di tale statuto, durata circa diciassette anni prima della sua approvazione, si è anche ampiamente riferito nella precedente relazione³; qui preme accennare ad alcune novità da esso recate e che hanno molto significativamente inciso sul

² Per ultimo cfr. "Atti parlamentari XIII Legislatura – Doc. XV n. 199 relativa all'esercizio 1997.

³ Atti parlamentari citati.

preesistente ordinamento. Tra di esse il riferimento più importante va fatto, oltre che all'obbligo di revisione dei regolamenti delle varie componenti volontaristiche della C.R.I. e alla nuova disciplina del controllo degli atti amministrativi delle Unità periferiche, alla mancata inclusione tra gli organi periferici C.R.I. dei sottocomitati che, come noto, hanno costituito sino al 1997 la struttura portante periferica della stessa C.R.I. tant'è che a tale data i sottocomitati erano in numero di 247 unità su un totale di 368 unità periferiche. La prevista nuova ristrutturazione periferica dell'Ente, come meglio si riferirà in seguito, non ha appianato e superato, tuttora, l'ampia problematica da essa prodotta;

- D.P.R. 16 marzo 2000, n. 286 recante norme di semplificazione del procedimento per l'erogazione del contributo annuale all'Associazione italiana della Croce rossa, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997 n. 59.

Quanto ai compiti istituzionali della C.R.I. se ne accenna, qui di seguito, in generale, con riserva di illustrarne meglio le finalità in corso di relazione.

L'Associazione svolge attività di assistenza alla popolazione civile, integrando con mezzi, istituti e servizi propri, l'azione dello Stato.

Tale compito viene assolto attraverso una duplice forma di attività:

- 1) Attività in tempo di guerra, che consiste nell'assistenza e nella cura dei malati e di feriti nonché nel disimpegno del servizio dei prigionieri di guerra;
- 2) Attività in tempo di pace, suddivisa in:
 - a) attività obbligatorie, consistenti nella preparazione del personale, anche infermieristico, nell'allestimento dei mezzi di cura nei casi di pubbliche calamità, nell'opera di pronto soccorso degli infermi, nella collaborazione internazionale per fini filantropici, nell'assistenza medica dell'infanzia, nella diffusione delle notizie di igiene;
 - b) attività facoltative, consistenti nella gestione di ospedali, preventori, colonie e il cui esercizio è subordinato alla disponibilità finanziaria e all'autorizzazione dell'autorità di vigilanza;
 - c) organizzazione del servizio di trasfusione del sangue su piano nazionale, mediante l'istituzione di un "centro nazionale" (ogni iniziativa, in questo settore, sia da parte di enti pubblici sia da parte di privati, deve essere concordata con gli organi della C.R.I.).

Gli organi e le strutture

La C.R.I. si articola, come già accennato, in una organizzazione centrale e in un'organizzazione periferica.

L'organizzazione centrale si articola, a sua volta, come di seguito:

- il Comitato centrale di cui sono organi:
- il Presidente nazionale, eletto dall'Assemblea generale nel proprio seno, (nel nuovo statuto assume la denominazione di "Presidente Generale");
- l'Assemblea generale costituita dai presidenti regionali, dai presidenti provinciali e da un numero di delegati nominati in sede regionale; vi fanno anche parte cinque rappresentanti del personale civile dell'Associazione nonché i vertici nazionali delle componenti volontaristiche;
- il Consiglio direttivo nazionale, presieduto dal Presidente Generale e composto da 9 membri eletti dall'Assemblea generale nel suo ambito e da rappresentanti ministeriali designati rispettivamente dal Ministro dell'interno, dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro della sanità e dal Ministro della difesa. Il Consiglio nomina nel suo ambito la giunta esecutiva nazionale presieduta anch'essa dal Presidente generale e composta da due membri. Del Consiglio direttivo fanno anche parte i vertici delle componenti volontaristiche e un rappresentante del personale civile nonché un rappresentante del Dipartimento della Protezione civile;
- il Collegio dei revisori dei conti, composto da un rappresentante del Ministero del tesoro con funzioni di presidente, da un rappresentante del Ministero della sanità, da un rappresentante del Ministero della difesa e dai relativi membri supplenti. Tali membri durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati.

Sono organi periferici:

- i Comitati regionali, istituiti presso ciascuna regione e formati da componenti eletti tra i soci e rappresentanti della regione e dei comitati provinciali;
- i Comitati provinciali, istituiti presso ogni capoluogo di provincia, formati da componenti eletti tra i soci e rappresentanti della provincia.

Durante l'anno in esame, tuttavia, la struttura dell'Associazione, pur essendo il nuovo statuto già in vigore dal 27 aprile 1997, ha tardato ad adeguarsi alle nuove regole, tenuto conto che gran parte dello stesso 1998 è stato interessato dal completamento delle operazioni elettorali e di nomina degli organi centrali e periferici dell'Ente.

Comunque, alla data del 31 dicembre 1998, la struttura complessiva della C.R.I. è risultata così costituita: un Comitato centrale e relativi organi (tali l'Assemblea generale, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva e il Presidente generale), 19 Comitati regionali, 102 Comitati provinciali, 18 Scuole II.PP. e A.S.V. per un totale di 139 unità periferiche.

Rispetto all'esercizio precedente, la struttura periferica si è notevolmente ridotta in quanto, per come già accennato, non figurano più, in base al nuovo statuto, i sottocomitati.

Il Presidente generale è stato eletto il 4 maggio 1998, il Consiglio direttivo nazionale si è insediato il 12 maggio successivo e la Giunta esecutiva è stata eletta il 1° giugno 1998. Nel semestre successivo si sono completate le operazioni elettorali degli organi periferici. Le cariche dell'Associazione sono gratuite (art. 11 St.).

Il Collegio dei revisori nel periodo di riferimento ha continuato ad operare nella composizione (art. 2), di cui al decreto del Ministro della Sanità di concerto col Ministro del Tesoro e della Difesa del 19 aprile 1995. Di recente con analogo decreto dell'8.6.1999 il Collegio è stato rinnovato.

Ai suoi componenti è stato corrisposto un gettone di presenza, stabilito con decreto 12 dicembre 1981 nella misura di lire 40.000 lorde poi maggiorato del 50% con decreto interministeriale 21 novembre 1984 e ulteriormente maggiorato del 30% con decreto interministeriale 29 novembre 1984 e ulteriormente maggiorato del 30% con decreto interministeriale 29 novembre 1988. Con decreto interministeriale del 27 giugno 1997, il suddetto gettone è stato portato a lire 97.000 lorde per giornata seduta. A decorrere dal 1° luglio 1998, con decreto del Ministro della Sanità di concerto con quello del Tesoro datato 8 giugno 1999 è stato previsto un compenso annuo che è di lire 6.000.000 per il presidente, di lire 5.000.000 per i membri effettivi e di lire 1.200.000 per i membri supplenti.

Anche durante l'esercizio in esame, come in passato, l'azione del citato organo di revisione è stata caratterizzata da un comportamento assiduo e tempestivo, che ha fornito all'Ente - oltre ai previsti pareri sui bilanci e relative variazioni, sui conti consuntivi nonché sui riaccertamenti dei residui - quelle raccomandazioni e quei suggerimenti che, connessi alla sua natura di organo di controllo collaborativo si sono rilevati utili e necessari per una corretta gestione sotto i profili della legalità amministrativa e della trasparenza.

Il Comitato Nazionale Femminile

Presso il Comitato centrale della C.R.I., come prevede l'art. 3 della legge 13 ottobre 1962 n. 1496, ha sede il Comitato Nazionale Femminile, che secondo il Regolamento approvato con Ordinanza commissariale n. 6017 del 5 marzo 1993, risulta costituito da organi centrali e organi periferici.

Sono organi centrali:

- Presidente nazionale;
- Assemblea nazionale;
- Consiglio nazionale;
- Giunta permanente.

Sono organi periferici le Sezioni femminili costituite presso i Comitati della C.R.I..

La Presidente nazionale è eletta dall'Assemblea nazionale fra le socie del Comitato nazionale femminile, ed è coadiuvata da due vice Presidenti da lei stessa nominate, dura in carica quattro anni con possibilità di rielezione.

L'Assemblea nazionale è composta da:

- Presidente del Comitato nazionale femminile;
- due Vice-Presidenti;
- Presidenti di tutte le Sezioni femminili, istituite presso i Comitati C.R.I..

Il Consiglio Nazionale è composto da:

- Presidente del Comitato nazionale femminile;
- due Vice Presidenti;
 - Presidenti delle Sezioni femminili dei Comitati aventi sede nei Comitati di Regione e delle Province Autonome;

- da due membri cooptati dallo stesso Consiglio per la durata di quattro anni riconfermabili, scelti in base al contributo che possono assicurare al Comitato nazionale femminile.

La Giunta permanente è composta dal Presidente Nazionale e da due membri.

Gli organi periferici costituiti in Sezioni femminili locali ed attualmente operanti sono 259, presso le quali operano circa 30.500 volontarie così distribuite:

Nord: 17.500 - Centro: 8.700 - Sud: 4.300

Il Comitato promuove e coordina, nell'ambito della C.R.I., tutte le iniziative tendenti ad integrare l'assistenza sanitaria e sociale in favore delle popolazioni bisognose, attraverso la distribuzione di soccorsi, con particolare riguardo all'infanzia, agli anziani e agli handicappati.

Per la propria attività il Comitato utilizza un apposito stanziamento di bilancio, gestito, in conformità al regolamento di amministrazione e contabilità.

Vigilanza e Controlli

L'attività dell'Associazione della C.R.I. è soggetta ad un sistema di vigilanza e controllo correlato alla pluralità dei settori di attività nei quali l'Ente opera.

Come per la generalità degli enti pubblici non economici, anche la C.R.I. ricade sotto le norme della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Pertanto, in base al combinato disposto dagli articoli 25 2° comma e 29 1° comma della predetta legge, la delibera di adozione del regolamento organico del personale ed ordinamento dei servizi, è soggetta all'approvazione del Ministero vigilante, di concerto col Ministero del tesoro.

A norma del richiamato art. 29, sono altresì soggette ad approvazione le delibere concernenti:

- a) la definizione o la modifica della consistenza organica di ciascuna qualifica, del numero dei dirigenti degli uffici e degli addetti agli uffici stessi. Il che non esclude in tema di definizione e modifica della pianta organica, l'applicazione di norme successive e, in particolare dei commi 3 e 4 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e succ. mod.;
- b) l'aumento o la modifica degli stanziamenti relativi a spese generali e di personale in conformità degli accordi sindacali approvati dal Governo.

Attualmente, le funzioni di vigilanza vengono esercitate dal Ministero della Sanità di concerto con quello della Difesa, oltre che dal Ministero del Tesoro.

Il controllo della Corte dei conti, come specificato in premessa, a decorrere dal 1996 viene esercitato, in forza della legge 20 novembre 1995 n. 490, nella forma della presenza di un magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione dell'Ente.

Vanno altresì annoverati il controllo del Collegio dei revisori nonché quello del nucleo di valutazione previsto e istituito con Ordinanza commissariale n. 1203 del 17.1.1996 ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, col compito di verificare soprattutto il risultato gestionale dell'azione della C.R.I. in termini di efficienza e di efficacia.

In ordine a tale ultimo organismo è il caso di notare una sua funzionalità non ancora a pieno regime durante l'anno in esame, caratterizzato - come già detto - da una fase di completamento delle procedure di modifica. Il che ha comportato anche un ritardo

fase di completamento delle procedure di modifica. Il che ha comportato anche un ritardo generalizzato dell'attività programmatoria dell'Ente e la mancata indicazione di precisi obiettivi sui quali fissare la verifica di monitoraggio e di risultato da parte del Nucleo. Comunque esso ha approfondito l'indagine sulle tematiche già avviate nel 1997 ed incentrate in particolare: a) sull'incentivazione della produttività collettiva (ex art. 36 del contratto collettivo); b) sul monitoraggio delle convenzioni con le UU.SS.LL. in materia di Pronto-Soccorso, Trasporto infermi e n. telefonico 118 ecc.; c) sulla valutazione dell'azione dei dirigenti in termini di risultati ai fini della retribuzione di risultato (ex artt. 44, 57 e 91 del CCNL).

Il personale

La C.R.I. per il perseguimento dei suoi fini, si avvale di personale civile di ruolo nonché di personale civile non di ruolo assunto ai sensi dell'art. 3 della legge 20 maggio 1985, n. 207 e confluito nel ruolo ordinario nel 1997, di personale dei ruoli speciali ad esaurimento istituiti ai sensi della legge 28 ottobre 1986 n. 730, e di personale straordinario ai sensi dell'art. 16 C.C.N.L. 1994/1997, per il comparto Enti pubblici non economici.

L'Ente utilizza altresì il personale degli organismi volontaristici di seguito indicati facenti anch'essi parte della C.R.I.:

- Corpo Militare, disciplinato dal R.D. 10 febbraio 1936 n. 484, modificato con legge 25 luglio 1941 n. 883 e con D.L.L. 22 febbraio 1946 n. 379 e succ. md.;
- Corpo delle infermiere volontarie, disciplinato con R.D. 12 maggio 1942 n. 918;
- Comitato Nazionale Femminile già citato disciplinato con legge 13 ottobre 1962 n. 1496 e con regolamento approvato con Ordinanza Commissariale n. 6017 del 5 marzo 1993;
- Volontari del Soccorso previsti dall'art. 14 dello statuto (R.D.: 111/1929) e disciplinati dal Regolamento adottato con Ordinanza Commissariale n. 1238 del 14 settembre 1988 approvata dal Ministero della sanità con Prot. 500 I.E.V. 472 del 2 dicembre 1988;
- Pionieri, previsti da delibera del Consiglio direttivo della Associazione n. 509 del 20 ottobre 1976 e disciplinati da "norme comportamentali" approvate con Ordinanza commissariale n. 6629 del 2 giugno 1993;