

Determinazione n. 117/2011

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 20 dicembre 2011;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

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

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari dal 2005 al 2010, nonché le annesse relazioni al Commissario Straordinario e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente *Ciro Valentino* e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 2005 al 2010;

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 perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 2005 al 2010 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to *Ciro Valentino*

IL PRESIDENTE

f.to *Raffaele Squitieri*

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ASSOCIAZIONE CROCE ROSSA ITALIANA (C.R.I.) PER GLI ESERCIZI DAL 2005 AL 2010

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Brevi cenni sulle origini e sulla tradizione storica del Movimento di Croce Rossa e della Croce Rossa Italiana. – 2. Il quadro normativo di riferimento ed i compiti istituzionali. – 3. La struttura organizzativa della Croce Rossa Italiana. - 3.1 Il Comitato Centrale. - 3.2 La Direzione Generale. - 3.3 I Comitati regionali provinciali e locali. – 4. Vigilanza e controllo. - 4.1 I controlli interni. - 4.2 Il Collegio dei revisori. - 4.3 I compensi agli organi. – 5. Il personale. - 5.1 Il personale civile dipendente. - 5.2 Il personale del Corpo Militare della CRI. - 5.3 Le componenti volontaristiche. – 6. La gestione amministrativa. - 6.1 La gestione dal 2005 al 2008. - 6.2 La gestione 2009. - 6.3 La gestione 2010. - 6.3.1 Il patrimonio immobiliare. - 6.4 Le attività di emergenza. - 6.4.1 Le attività di cooperazione. - 6.5 Adempimento alle disposizioni del decreto-legge n. 98/2011. – 7. La gestione economico-finanziaria. - 7.1 La gestione finanziaria. - 7.2 I residui. - 7.3 La situazione amministrativa. - 7.4 La situazione patrimoniale. - 7.5 Il conto economico. – 8. Criticità rilevate nel precedente referto. – 9. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce, in attuazione dell'articolo 100 della Costituzione, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 259/1958, sul controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione CROCE ROSSA ITALIANA (CRI) per gli esercizi dal 2005 al 2010, con le modalità di cui all'art. 12 della medesima legge, controllo che prevede la partecipazione del magistrato della Corte alle sedute degli organi dell'amministrazione e revisione dell'Ente.

La precedente relazione, relativa all'anno 2004, è stata deliberata e comunicata alle due Camere del Parlamento con la determinazione della Sezione controllo Enti n. 6/2008 del 5 marzo 2008 (pubblicata in *Atti parlamentari - XV Legislatura*, Doc. XV, n. 188).

La relazione, riguardante i risultati del controllo per gli esercizi finanziari 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, ha colmato i gravissimi ritardi, già posti in evidenza con la predetta precedente relazione, con i quali la CRI approva i conti consuntivi consolidati. Infatti, solo nel corso degli anni 2010 e 2011, l'Istituto, su espressa sollecitazione della Corte, ha redatto ed approvato i bilanci consuntivi del predetto periodo, attraverso un'efficace e rapida programmazione del lavoro che ha comportato uno sforzo eccezionale da parte delle strutture organizzative dell'Ente e dei suoi organi di controllo.

La Corte, pur riferendo sulla gestione finanziaria relativa al predetto sessennio, ritiene utile fornire comunque un quadro aggiornato della recente evoluzione normativa dell'ordinamento dell'Ente e degli elementi di gestione più significativi verificatisi nel corso del recente periodo.

1. Brevi cenni sulle origini e sulla tradizione storica del Movimento di Croce Rossa e della Croce Rossa Italiana

L'ideazione della Croce Rossa è nata sui campi di battaglia, ad opera di Henry Dunant, uomo d'affari elvetico in viaggio in Italia per incontrare Napoleone III. Il 24 giugno 1859 assistette alla sanguinosa battaglia di Solferino che vedeva contrapposti gli eserciti austriaco e franco-piemontese e che, di fatto, concluse la seconda guerra d'indipendenza. Ciò che colpì la sensibilità del Dunant non furono tanto le efferatezze a cui assistette o l'altissimo numero degli uomini che caddero in battaglia, oltre ventimila, ma l'ingentissimo numero di feriti e soprattutto il fatto che gli stessi erano praticamente abbandonati alla loro sorte non essendo le sanità dei rispettivi eserciti in grado di prendersi cura delle decine di migliaia di feriti. Presa coscienza di ciò, radunò uomini e donne volenterosi del paese e prestò soccorso alle vittime - ricoverandoli nell'Ospedale e nelle Chiese di Castiglione delle Stiviere - prescindendo dalla nazionalità del ferito, che per la sua condizione, non essendo più in grado di esercitare la violenza bellica, cessava di essere nemico (neutralità del ferito) per tornare ad essere semplicemente un essere umano bisognoso di cure.

Tornato in patria, in un primo tempo, tradusse le impressioni e le esperienze in un'opera letteraria "Un souvenir di Solferino", e poi, con l'ausilio di altri 4 cittadini svizzeri che condivisero con lui questi alti ideali, istituì nel 1863 il "Comitato Internazionale per il Soccorso ai feriti in guerra", precursore dell'odierno Comitato Internazionale di Croce Rossa. Il 22 agosto 1864, che si pone come data di inizio dell'attività di Croce Rossa, 12 nazioni - tra cui l'Italia - firmarono la prima Convenzione di Ginevra, con cui furono trasferiti in un formale documento internazionale gli ideali dei soci finanziatori.

La data di nascita ufficiale della Croce Rossa Italiana risale al 15 giugno 1864, antecedentemente quindi alla firma della Convenzione di Ginevra, quando si costituì a Milano il "Comitato dell'Associazione Italiana per il soccorso ai feriti ed ai malati in guerra", che vide il battesimo delle proprie squadriglie di volontari nel giugno del 1866 nella battaglia di Custoza.

2. Il quadro normativo di riferimento ed i compiti istituzionali

La Croce Rossa Italiana (C.R.I.) – in virtù della sua peculiare disciplina – si connota attualmente quale Ente pubblico non economico di cui alla legge 20 marzo 1975, n 70 e, contemporaneamente, quale Associazione di volontariato ai sensi della legge 11 agosto 1991, n 266 ed Organizzazione umanitaria di diritto internazionale di cui alle Convenzioni di Ginevra.

Per quanto ora ne occupa, va sottolineato che l'Associazione italiana della Croce rossa è un'associazione di volontariato che ha avuto il riconoscimento di ente pubblico non economico stante l'alto valore sociale dell'attività svolta; ha, ad ogni effetto di legge, qualificazione e natura di ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e, in quanto tale, è soggetta alla disciplina normativa e giuridica degli enti pubblici. Detta Associazione è costituita in conformità alle leggi nazionali, sulla base delle Convenzioni di Ginevra e delle altre norme internazionali attinenti alla materia relativa alla Croce Rossa recepite nell'ordinamento italiano¹ nonché ai principi fondamentali di: umanità; imparzialità; neutralità; indipendenza; volontarietà; unità; universalità².

Il nuovo statuto dell'Associazione, adottato con D.P.C.M. n. 97/2005, ha sostanzialmente confermato le finalità ed i compiti previsti nel precedente statuto adottato con D.P.C.M. 5 luglio 2002 n. 208, ribadendo i predetti principi fondamentali di riferimento della sua attività, destinata complessivamente ad alleviare le sofferenze umane. Il predetto Statuto è stato modificato dal D.P.C.M. del 20 novembre 2009, n. 171 "Regolamento di modifica dell'art. 51, comma 2, dello Statuto dell'Associazione Italiana della Croce Rossa adottato con D.P.C.M. 6 maggio 2005, n. 97", in base al quale il predetto articolo è così sostituito: "Il Commissario della Croce Rossa può

¹ D.P.R. 31 luglio 1980, n. 613 così come modificato ed integrato con norme successive; Statuto della CRI approvato con DPCM del 6 maggio 2005.

² Si ricordano, tra i compiti della Croce Rossa Italiana, rinvenibili nelle disposizioni normative di riferimento e nello Statuto vigente, alcuni di particolare rilevanza nell'ambito sociale quali:

- assistenza dei feriti e dei malati di guerra, nonché delle vittime dei conflitti armati;
- la ricerca e l'assistenza dei prigionieri di guerra, degli internati, dei dispersi, dei profughi, dei deportati e rifugiati;
- l'assistenza sociale ed il soccorso sanitario in favore di popolazioni, anche straniere, in occasione di calamità e di situazioni di emergenza, sia interne che internazionali;
- lo svolgimento, attraverso la stipula di apposite convenzioni, di compiti del Servizio sanitario nazionale nonché di attività e servizi sanitari e socio-assistenziali per conto dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici e privati;
- la promozione della coscienza trasfusione tra la popolazione e l'organizzazione dei donatori volontari;
- la diffusione e la promozione dei principi umanitari ai quali la istituzione della Croce rossa internazionale è informata;
- la collaborazione con le società di Croce rossa degli altri Paesi, aderendo al Movimento internazionale di Croce rossa e Mezzaluna rossa;
- l'adempimento di convenzioni, risoluzioni e raccomandazioni degli organi della Croce rossa internazionale alle società nazionali di Croce rossa, il servizio di pronto soccorso nelle autostrade, nei porti, negli aeroporti e nell'intero territorio nazionale.

essere nominato per non più di 24 mesi entro i quali dovranno essere ricostituiti gli Organi statutari" elevando così da dodici a ventiquattro mesi il periodo di possibile commissariamento. Il suddetto Statuto ha subito ulteriori modifiche per effetto di due sentenze del T.A.R. del Lazio (nn. 10631/2008 e 12351/2008) con cui sono stati annullati gli articoli 34, comma 2, "Compiti del Comitato Provinciale" e 39, comma 2, "Compiti del Comitato Locale", che rispettivamente recitavano "I compiti operativi sono affidati ad un consiglio direttivo provinciale che può delegarli ad un funzionario amministrativo" e "i compiti operativi sono affidati al consiglio direttivo locale che può delegarli ad un funzionario amministrativo".

Tra i compiti istituzionali si segnala, anche per l'intensa e proficua attività svolta dall'Ente nel recente periodo, il soccorso e l'assistenza alle popolazioni estere in stato di particolare bisogno; attività svolta in base a progetti concordati con le competenti strutture dei Paesi destinatari ovvero multilaterali, coordinati dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, ovvero ancora sulla base di una collaborazione internazionale per fini filantropici ed umanitari.

In effetti, tra le attività obbligatorie in tempo di pace, previste dallo statuto, si segnalano il servizio di assistenza socio-sanitaria in favore di popolazioni nazionali e straniere nelle occasioni di calamità e nelle situazioni di emergenza, sia interne che internazionali, oltre che il compito di struttura operativa nazionale del servizio di protezione civile.

Nel corso dell'anno 2008, dopo un percorso di studio e approfondimenti teso a coniugare le diverse esigenze della struttura centrale e delle strutture territoriali dell'Ente, con delibera consiliare n. 36 del 28 marzo 2008 è stato adottato il "Regolamento per l'acquisizione di forniture e servizi in economia del Comitato centrale della Croce Rossa Italiana", completando in tal modo la previsione dell'art. 48 dello Statuto.

Con l'adozione di tale atto si completava la previsione dell'art. 48 dello Statuto, in merito all'approvazione di regolamenti in armonia con la norma del medesimo.

Il Consiglio Direttivo nazionale con delibera n. 47/08 del 9 maggio 2008 aveva adottato il "Regolamento di amministrazione e contabilità della Croce Rossa Italiana", ai sensi dell'art. 46, comma 3 dello Statuto.

Con l'adozione di tali fondamentali atti, seppur in momenti temporalmente differiti rispetto al dettato statutario, si è colmata una lacuna che in passato si rifletteva in senso negativo sulle attività amministrative.

Successivamente a tale fase l'Ente, nell'ambito della propria potestà regolamentare, ha proceduto alla definizione e alla successiva adozione di un

complesso normativo volto a disciplinare l'attività amministrativa nei diversi settori tecnici. Si richiamano di seguito i principali atti normativi adottati:

- 1) definizione della dotazione Organica dell'Associazione (O.C. 27/2008) e successiva modifica (O.C. 318/2010) per l'adeguamento a provvedimenti normativi di riduzione;
- 2) nuovo Regolamento di Organizzazione (OO.CC. 189/2009, 225/2009 e 185/2011);
- 3) revisione del Regolamento per l'uso delle autovetture di servizio (O.C. 30/2008, O.C. 98/2009 e O.C. 228/2009). In particolare, per l'adeguamento della normativa esistente alle ulteriori indicazioni in materia di riduzione della spesa contenute nel D.L. n. 78/2010, convertito con modifiche nella legge 122/2010, con O.C. 484/2010 è stato adottato il "Regolamento per l'uso delle autovetture di servizio", in sostituzione di quelli già esistenti, e in considerazione della disciplina dettata dal successivo D.P.C.M. 3 agosto 2011 recante "modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre numero e costo";
- 4) Regolamento delle Commissioni e dei Comitati (O.C. 35/2008);
- 5) Regolamento per il conferimento degli incarichi di collaborazione ad esperti esterni (O.C. 1/2009);
- 6) Regolamento del Comitato Pari Opportunità dell'Associazione (OO.CC. 168 e 170/2009);
- 7) Regolamento di disciplina della composizione e del funzionamento del Comitato dei Garanti (O.C. 146/2009);
- 8) Regolamento per la disciplina e l'utilizzo delle carte di credito (O.C. 116/2009);
- 9) linee guida per l'applicazione a livello regionale del D.Lgs. 81/2008 (estensione anche ai volontari della definizione di "lavoratore" ai fini dell'applicazione della normativa sulla sicurezza sul lavoro);
- 10) Regolamento concernente le nuove modalità di vigilanza e controllo sulle attività e sugli atti delle Strutture Territoriali C.R.I. (O.C. 90/2009);
- 11) Regolamento per l'assegnazione e l'uso degli apparecchi di telefonia mobile che ha fissato i criteri e le limitazioni per la telefonia mobile, individuando quindi gli aventi diritto e le necessarie autorizzazioni (O.C. 343/2010);
- 12) Regolamento di organizzazione delle attività del settore emergenze della Croce Rossa Italiana (O.C. 387/2010);

- 13) linee guida per la valutazione delle attività svolte nell'anno 2009 che hanno posto in correlazione le percentuali di raggiungimento dei risultati dell'attività istituzionale con le percentuali dei compensi da erogare (O.C. 482/2010). Il provvedimento ha quindi dato attuazione a quanto previsto in materia, non soltanto dal C.C.N.L. 2002/2005 relativo all'area VI, ma anche dal D.lgs. n. 150/2009 relativo all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza nella P.A.. Altresì ha tenuto conto della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica n. 7/2010, concernente la "Contrattazione integrativa. Indirizzi operativi del D.Lgs. 150/2009";
- 14) Regolamento per la gestione dei rimborsi di cui alla legge 27 febbraio 2009, n. 13" (O.C. n. 540/ 2010). In sintesi, al fine di permettere al volontario di poter partecipare agli interventi in situazioni di emergenza salvaguardando il proprio rapporto di lavoro, il Regolamento ha disciplinato le modalità che assicurano al datore di lavoro i rimborsi da parte della Croce Rossa Italiana;
- 15) Codice etico e di condotta della Croce Rossa Italiana (O.C. 565/2010). La *ratio* del Codice è quella di uniformare i diritti ed i doveri dei soci e del personale dipendente; a tal fine, esso è stato sottoscritto da tutti i volontari e dipendenti dell'Associazione, siano essi militari o civili, assicurandone la massima diffusione, sia mediante pubblicazione *on-line*, sia attraverso la consegna di copia stampata a ciascun interessato. Nella stesura del provvedimento si è tenuto in primo luogo conto delle Linee guida con cui la Federazione Internazionale della Croce Rossa promuove l'adozione di un codice di condotta per gli appartenenti al Movimento, nonché della Strategia 2020 dall'Assemblea Generale di Nairobi 2009 che incoraggia le Società nazionali a valorizzare la vita associativa del volontariato e il rispetto dell'integrità e della trasparenza nei processi interni. Nel Codice vi è anche un espresso richiamo al Codice Europeo di buona condotta amministrativa emanato dal Parlamento Europeo del 6 settembre 2001;
- 16) Regolamento Nazionale uniformi di Croce Rossa per i soccorsi speciali (O.C. n. 619/2010). Ciò al fine di uniformare l'abbigliamento in uso al personale del settore "Soccorsi speciali". Il provvedimento ha soddisfatto criteri di economicità e ha avuto un impatto positivo sul personale di Croce Rossa che interviene nel settore sopra citato ed ha determinato la conformità del vestiario alla normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro;

17) Regolamento per l'assegnazione di borse di studio presso la Croce Rossa Italiana (O.C. 651/2010);

18) Regolamento di organizzazione e funzionamento della Croce Rossa Italiana, approvato dai Ministeri vigilanti (O.C. 185/2011).

Taluni di questi atti saranno illustrati singolarmente, nell'ambito della trattazione della materia disciplinata, nel prosieguo della relazione.

Attualmente, sono in fase di fase di predisposizione e/o di definizione:

- 1) le modifiche al Regolamento per l'acquisizione di forniture e servizi in economia del Comitato Centrale;
- 2) La revisione del Regolamento di Amministrazione e Contabilità della C.R.I. e del Regolamento per l'inventariazione dei beni mobili e immobili della C.R.I.;
- 3) Il Regolamento su contribuzioni a destinazione vincolata, sulla base del quale è in corso l'apertura di un c/c specifico al fine di garantire la trasparenza.

3. La struttura organizzativa della Croce Rossa Italiana

La C.R.I. è stata commissariata dall'ottobre del 2002 alla fine del 2005 con la ricostituzione degli organi del Comitato centrale (assemblea nazionale, consiglio direttivo nazionale, presidente nazionale, collegio unico dei revisori dei conti) nonché di quelli dei Comitati regionali, provinciali e locali, previsti, rispettivamente, negli articoli 28, 35 e 40 dello Statuto. Nell'ottobre del 2008 la C.R.I. è stata nuovamente commissariata.

L'articolazione territoriale della C.R.I., rimasta invariata in base allo Statuto vigente, è decentrata su quattro livelli ed è composta dal Comitato centrale, dai Comitati regionali, provinciali e locali.

Al Comitato centrale è attribuita la competenza in materia di promozione e coordinamento dell'attività della C.R.I. a livello nazionale ed 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 di indirizzo e vigilanza dell'attività della Croce Rossa nel territorio della regione, in corrispondenza con quanto stabilito per l'attività nazionale, 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 ed amministrativa nell'ambito del coordinamento dei comitati provinciali, al cui controllo di legittimità e di rispondenza agli interessi dell'Associazione sono soggetti.

Sussistono, inoltre, i Centri di mobilitazione previsti dalla legge per il Corpo militare della Croce Rossa Italiana e per il Corpo delle infermiere volontarie, per l'assolvimento del servizio ausiliario delle Forze armate, che hanno sede e competenze territoriali determinate dal Presidente nazionale, in corrispondenza con l'organizzazione territoriale dell'Esercito.

L'attività di validazione contabile dei Comitati è attribuita all'unico Collegio dei revisori dei conti presente nell'Associazione ed 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 stipulata una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze in base alla quale un rappresentante della stessa Amministrazione esercita le funzioni di revisore contabile presso ciascuna Unità territoriale C.R.I.