

Determinazione n. 12/97**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza dell'11 aprile 1997;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 6 aprile 1961, con il quale l'Associazione Italiana Croce Rossa è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari dal 1993 al 1995, nonché le annesse relazioni del Commissario 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 dott. 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 gli esercizi dal 1993 al 1995;

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 i conti consuntivi per gli esercizi dal 1993 al 1995 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Ente, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Francese

IL PRESIDENTE

f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE AL PARLAMENTO SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL' ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLA CROCE ROSSA,
PER GLI ESERCIZI 1993, 1994 E 1995.**

SOMMARIO

PARTE PRIMA

1. Premessa. - 2. Ordinamento e natura giuridica della C.R.I. - 3. Gli organi e le strutture. - 4. Vigilanza e controlli. - 5. Il personale. - 6. Attività svolta nel periodo 1993-1995.

PARTE SECONDA

1. La gestione finanziaria. - 2. Il conto finanziario. - 3. Entrate correnti. - 4. Spese correnti. - 5. Oneri per il personale. - 6. Partite di giro. - 7. Conto dei residui. - 8. La situazione amministrativa. - 9. Lo stato patrimoniale. - 10. Il conto economico. - 11. Il conto consuntivo consolidato. - 12. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

Premessa

L'atto di nascita della Croce Rossa Italiana reca la data del 15 giugno 1864, giorno in cui fu costituito il "Comitato Milanese dell'Associazione Italiana per il soccorso di feriti e malati di guerra" destinato a tradurre in realtà sentimenti altamente umanitari e anticipando la Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 avente lo scopo di garantire "la protezione e il miglioramento delle condizioni dei militari feriti negli eserciti in campagna".

Seguirono altre tre convenzioni, la prima nel 1906 "per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate in mare", la seconda nel 1929 a tutela dei prigionieri di guerra e la terza, firmata da 138 Stati il 2 agosto 1949, a tutela delle persone civili in tempo di guerra e di tutti gli altri soggetti già contemplati nelle precedenti convenzioni.

L'Associazione italiana della Croce Rossa venne eretta in Ente morale con R.D. 7 febbraio 1884 n. 1234 e sottoposta alla vigilanza dei Ministeri della Guerra e della Marina con legge 21 maggio 1884 n. 768. Successivamente l'Ente, con legge 13 marzo 1958 n. 296, venne sottoposto alla vigilanza del Ministero della Sanità.

La presente relazione riferisce ai sensi degli art. 2 e 5 della legge 259/1958 sui risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1993, 1994 e 1995. E' il caso di notare che con legge 20 novembre 1995 n. 490, legge che verrà spesso in seguito richiamata ad altri fini, il suindicato tipo di controllo (di natura cartolare) della Corte dei conti sulla C.R.I. è stato trasformato in controllo ai sensi dell'art. 12 della menzionata legge 259, controllo che prevede, come noto, la presenza di un magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'Ente.

Ordinamento e natura giuridica della C.R.I.

L'ordinamento della C.R.I., oltre che in norme meno recenti successivamente modificate o abrogate, trova il suo fondamento nello statuto approvato con R.D. 21 gennaio 1929 n. 111, modificato quanto ai compiti e all'attività dell'Ente, dal decreto legislativo 13 novembre 1947 n. 1256, e dalla legge 13 ottobre 1962 n. 1496.

Con D.P.R. 31 luglio 1980 n. 613, emanato ai sensi dell'art. 70 della legge 23 Dicembre 1978, sono stati fissati i criteri per il riordino dell'Associazione con la previsione, tra l'altro, della nomina di un Commissario straordinario il quale in attesa della ricostituzione degli ordinari organi amministrativi su base elettiva, provveda all'esercizio delle funzioni spettanti alla C.R.I.

Il citato decreto 613 ha anche previsto un nuovo statuto, basato su alcuni fondamentali principi propri del Movimento Internazionale di Croce Rossa (volontariato, elettività, ecc.) statuto che nonostante varie e preesistenti iniziative avviate sin dal 1980, non ha ancora potuto vedere la luce a causa di vicende di natura varia.

Ed invero un primo progetto predisposto nel 1981 dal Comitato Centrale della C.R.I. non venne approvato dal Ministero della Sanità. Seguirono tra il 1984 e il 1990 alcune proposte di legge, anch'esse arenatesi a causa di un dissidio in sede parlamentare tra fautori della privatizzazione e sostenitori della natura pubblica della C.R.I. L'iniziativa venne allora ripresa dalle Presidenze del Consiglio dei Ministri che, attraverso un ristretto Comitato di lavoro, redasse un progetto in collaborazione, tra l'altro, col Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Federazione della Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. L'iter del progetto stesso si arenò in sede di esame da parte del Consiglio di Stato il quale ebbe a formulare varie osservazioni e rilievi. Fondamentale tra tali rilievi fu quello secondo cui la natura giuridica della C.R.I. definita privatistica dall'art. 1 del D.P.R. 613 citato, non si armonizzava con la disciplina contenuta nel suddetto progetto di statuto che conferiva, invece, alla C.R.I. medesima struttura e caratteristiche proprie dell'Ente pubblico. Si suggeriva pertanto un intervento chiarificatore per via legislativa, il che avvenne attraverso una serie di decreti legge tutti decaduti, cui seguì, in via risolutiva, la legge già citata, 20 novembre 1995 n. 490 che definì la C.R.I. "ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e, in quanto tale, soggetto alla disciplina normativa e giuridica degli enti pubblici".

Ripristinato, quindi, l'iter del più volte citato progetto di Statuto, il medesimo dovrebbe vedere la luce quanto prima ¹.

L'Associazione Italiana della Croce Rossa 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 pubblica calamità, nell'opera di pronto soccorso degli infermi, nella collaborazione internazionale per fini filantropici, nell'assistenza medica della infanzia, nella diffusione delle notizie di igiene;
 - b) - Attività facoltative, consistenti nella gestione di ospedali, preventori, colonie e il cui esercizio è subordinato alle disponibilità finanziarie e alla autorizzazione dell'autorità di vigilanza;
- 3) - 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.).

¹ - Allo stato, è in corso di istruttoria a seguito di rilievi mossi dalla Corte dei conti (Ufficio controllo atti Presidenza Consiglio dei Ministri) in sede di registrazione.

E' anche in corso una indagine parlamentare conoscitiva volta ad acquisire elementi di conoscenza relativi alla situazione della C.R.I. e al suo sviluppo futuro, con particolare riferimento alle questioni connesse al personale, all'adozione dello statuto e alla conseguente conclusione del periodo di commissariamento.

Gli Organi e le strutture

La C.R.I. si articola, secondo le indicazioni dell'art. 2 del citato D.P.R. 613/1980, in una organizzazione centrale e in un'organizzazione periferica.

Sono organi centrali:

- il presidente nazionale, eletto dall'assemblea generale nel proprio seno;
- l'assemblea generale costituita dai presidenti regionali, dai presidenti provinciali e da un numero di delegati nominati in sede regionale;
- il Consiglio direttivo nazionale, composto da membri eletti tra i soci della C.R.I. 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;
- 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 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 o rappresentanti della famiglia.

Durante il triennio in esame, tuttavia, la struttura dell'Associazione a causa della mancata approvazione del nuovo statuto, ha continuato ad essere modellata secondo lo statuto approvato con R.D. 21 gennaio 1929 n. 111 citato, ed è risultata in concreto così costituita: Un Comitato centrale, n. 5 Comitati regionali, n. 98 Comitati provinciali, n. 8 Scuole II.PP. (Infermieri Professionali), n. 10 Scuole A.S.V. (Assistenti Sanitari Volontari) e n. 211 Sottocomitati per un totale di 332 Unità periferiche alla data del 31 dicembre 1994. Nel 1995 è lievitato il numero dei Sottocomitati e alla data del 31 dicembre di detto anno le Unità periferiche si sono portate complessivamente a 355. Tale numero alla data del 1° gennaio 1997 è ulteriormente lievitato portandosi a quota 368.

E' anche il caso di ribadire che in relazione al fatto che gli ordinari organi elettivi previsti dal nuovo statuto non si sono ancora potuti costituire, la C.R.I. è da quasi 18 anni retta da un Commissario straordinario, giusta l'art. 8 del ripetuto decreto 613 che così recita: "Il Commissario, fino all'insediamento dei nuovi organi amministrativi ... costituiti ai sensi del presente decreto, e sulla

base delle direttive impartite dal Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, provvede all'esercizio delle funzioni tuttora spettanti alla C.R.I. e adotta tutti i provvedimenti già riservati alla competenza dei disciolti organi originari".

Ne consegue che la gestione commissariale che per principio generale della materia, è, per sua natura, un Istituto a carattere eccezionale e temporaneo, nel caso in esame ha avuto un'applicazione abnorme nel tempo con conseguenze negative anche sulla funzionalità dell'Ente il quale, privo dei suoi organi ordinari su base elettiva, non ha potuto esprimere, nonostante la dedizione dei vari Commissari straordinari che si sono susseguiti nel tempo, quell'azione fortemente incisiva e adeguatamente programmata nel periodo medio/lungo che fosse anche espressione di tutti gli interessi di cui i citati organi elettivi sono portatori.

I Commissari straordinari che si sono susseguiti nel triennio in esame sono due e risultano nominati rispettivamente con decreto interministeriale del 27 aprile 1989 e decreto del 10 maggio 1995.

Al Commissario straordinario, come previsto dai rispettivi decreti di nomina, viene attribuito un compenso annuo lordo rapportato al trattamento economico del Direttore Generale maggiorato del 20%.

Il Collegio dei revisori attualmente in carica e composto secondo le indicazioni del decreto 613/1980 (art. 2) sopramenzionato, è stato nominato con decreto del Ministro della sanità di concerto col Ministro del tesoro del 19 aprile 1995.

Ai componenti del citato collegio spetta 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 1988.

Con riferimento al citato organo di revisione, la sua azione è stata continua e tempestiva ed improntata a fornire all'Ente - oltre ai diversi pareri sui bilanci e relative variazioni, sui conti consuntivi nonchè sui riaccertamenti dei residui - le raccomandazioni ed i suggerimenti utili e necessari per una corretta gestione sotto i profili della legalità amministrativa e della rispondenza ai canoni giuscontabilistici.

L'attenta e perseverante opera di controllo del collegio stesso non ha mancato tra l'altro, di segnalare opportunamente anche alla Procura Regionale della Corte dei conti fatti e comportamenti forieri di eventuale danno erariale.

Il Comitato Nazionale Femminile:

Presso il Comitato centrale della C.R.I., come prevede l'art. 3 della legge 13 ottobre 1962 n. 1486, 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:

- la Presidente nazionale;
- l'Assemblea nazionale;
- il Consiglio nazionale;
- la Giunta permanente.

Sono organi periferici le Sezioni femminili costituite presso i Comitati ed i Sottocomitati 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:

la Presidente del Comitato nazionale femminile;

le due Vice - Presidenti;

le Presidenti di tutte le Sezioni femminili, istituite presso i Comitati e Sottocomitati C.R.I.

- Il Consiglio Nazionale è composto:

dalla Presidente del Comitato nazionale femminile;

dalle due Vice Presidenti;

- dalle 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.

Gli organi periferici costituiti in Sezioni femminili locali, ed attualmente operanti sono 242, presso le quali operano circa 23.000 volontarie così distribuite:

Nord: 14.500 - Centro: 7.000 - Sud: 2.500.

Compito principale del Comitato è quello di promuovere e coordinare, 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 dispone di un apposito stanziamento di bilancio, gestito, in conformità al regolamento di amministrazione e contabilità della C.R.I. Dispone inoltre di altre entrate, costituite da contributi del Governo e di Enti, da offerte private nonché dai ricavi da manifestazioni organizzate dallo stesso Comitato. In ordine ai citati fondi il Comitato nazionale femminile e le Sezioni femminili locali sono tenute a presentare il rendiconto.

Vigilanza e Controlli

L'attività operativa degli organi dell'Associazione della C.R.I. è sottoposta ad un complesso sistema di vigilanza e controllo - oltre a quello del Collegio dei Revisori - connesso con la pluralità dei settori nei quali l'Ente svolge la propria attività.

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

In base al combinato disposto degli 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 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;
- 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.

Va inoltre indicato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Ente che, come già specificato in premessa, è stato esercitato sino al novembre del 1995 in forma cartolare ai sensi degli art. 2 e 5 della legge 259/1958 mentre a decorrere dal 1996 il controllo stesso 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.

Il personale

La C.R.I. per il perseguimento dei suoi fini, si avvale di personale civile di ruolo nonchè di personale civile non di ruolo ai sensi dell'art. 3 della legge 20 maggio 1985, n. 207, di personale dei ruoli speciali ad esaurimento ai sensi della legge 28 ottobre 1986 n. 730, e di personale straordinario ai sensi dell'art. 6 della legge 20 marzo 1975 n. 70.

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 disciplinato con legge 3 ottobre 1962 n. 1496 e con regolamento approvato con Ordinanza Commissariale n. 6017 del 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 dalla 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;
- Donatori di sangue organizzati e coordinati dall'Ufficio donatori Sangue, disciplinati da Regolamento approvato dal Consiglio Direttivo dell'Associazione (Deliberazione n. 2 del 25 aprile 1977 con modifiche in corso di approvazione).