

**Determinazione n. 33/99****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI  
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 21 maggio 1999;

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;

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 della Croce Rossa è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1997, nonchè le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori trasmesso alla Corte 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 1997;

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 1997 corredato 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 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 1997.**

**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. Attività svolta  
nell'esercizio 1997. - PARTE SECONDA - 7. La gestione finanziaria del consolidato. - 8. Il  
conto finanziario. - 9. Entrate correnti. - 10. Spese correnti. - 11. Oneri per il personale.  
- 12. Partite di giro. - 13. Conto dei residui. - 14. I residui attivi legati ai ruoli speciali  
ad esaurimento. - 15. La situazione amministrativa. - 16. Lo stato patrimoniale. -  
17. Il conto economico. - 18. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

## **PARTE PRIMA**

### **Premessa**

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" con lo scopo di realizzare sentimenti altamente umanitari. Essa anticipa la Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 destinata a garantire "la protezione e il miglioramento delle condizioni dei militari feriti negli eserciti in campagna" nonchè altre tre convenzioni di cui la prima del 1906 "per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate in mare", la seconda del 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 assurge ad Ente morale con R.D. 7 febbraio 1884 n. 1234 e viene sottoposta alla vigilanza dei Ministeri della Guerra e della Marina con legge 21 maggio 1884 n. 768, indi con legge 13 marzo 1958 n. 296, viene sottoposta alla vigilanza del Ministero della Sanità.

La presente relazione riferisce ai sensi dell'art. 12 della legge 259/1958 nonchè dell'art. 3 legge n. 20 del 1994 sui risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 1997, controllo che prevede, come noto, la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'Ente.

### **Ordinamento e compiti istituzionali della C.R.I.**

L'ordinamento della C.R.I. è stato trattato, in forma più dettagliata, nelle precedenti relazioni al Parlamento cui si rinvia <sup>1</sup>, ritenendo tuttavia opportuno citare di seguito le leggi fondamentali della materia.

Vi rientrano:

- il R.D. 21 gennaio 1929 n. 111 recante l'approvazione dello statuto della C.R.I., rimasto in vigore sino al 1997;
- il decreto legislativo 13 novembre 1967 n. 1256 recante la precisazione dei compiti della C.R.I. in tempo di pace;
- la legge 13 ottobre 1962 n. 1496 recante modifiche all'ordinamento della C.R.I. anche sotto il profilo organizzativo;
- il D.P.R. 31 luglio 1980 n. 613 (decreto legislativo ai sensi dell'art. 70 della legge 23 dicembre 1978, n. 833) recante il riordinamento dell'Associazione, la previsione di un Commissario Straordinario sino all'emanazione del nuovo statuto;
- la legge 20 novembre 1995 n. 490 che modificando l'art. 1 del D.P.R. 613 del 1980 conferisce alla C.R.I. natura giuridica di ente pubblico e, come tale, assoggettato alla normativa giuridica degli enti pubblici.

Particolare menzione merita poi il D.P.C.M. 7 marzo 1997 n. 110 che ha approvato il nuovo statuto dell'Ente entrato in vigore il 27.4.1997. La sua predisposizione e gestazione è stata lunga e laboriosa, considerato che, previsto sin dal 1980 dal richiamato decreto legislativo 613, ebbe ad incontrare serie difficoltà di elaborazione dovute in un primo tempo ad un dissidio in sede parlamentare tra fautori della privatizzazione e sostenitori, al contrario, della natura pubblica della C.R.I., e in un secondo tempo alla disciplina contenuta nel citato decreto 613 che definendo privatistica la natura dell'Ente, mal si conciliava con un progetto di statuto che era stato predisposto con riferimento e con caratteristiche proprie dell'ente pubblico. Si rese pertanto necessaria la emanazione di un provvedimento legislativo, tale la legge n. 490 del 1995 citata, che, mutando, come già notato, la natura giuridica della C.R.I. da privata in pubblica, spianò la strada per la ultimazione ed approvazione del ripetuto statuto.

Le principali novità da esso recate sono state dettagliatamente illustrate nel precedente Referto al Parlamento cui anche si rinvia <sup>2</sup>, ritenendo, tuttavia, opportuno anche a tale riguardo, fornirne un cenno come di seguito:

---

<sup>1</sup> - Per l'esercizio 1996 "Atti Parlamentari XIII Legislatura - Doc. 15 n. 98".

<sup>2</sup> - Cfr. Atti Parlamentari citati, pag. 14 e seg.

- possibilità per la C.R.I. di gestire in regime di convenzione il servizio di pronto soccorso sulle autostrade, nei posti e negli aeroporti del territorio nazionale;
- tra gli organi periferici della C.R.I. non sono più previsti i Sottocomitati, ma solo i Comitati provinciali e quelli regionali;
- previsione di un regolamento da emanarsi dal Consiglio direttivo nazionale in ordine alle modalità di gestione di fondi derivanti da raccolta o da oblazioni finalizzate ad iniziative specifiche;
- disciplina del controllo degli atti amministrativi delle Unità periferiche nella forma di sospensione e di annullamento di essi;
- previsione dell'obbligo di revisione dei regolamenti concernenti il funzionamento delle componenti volontaristiche della C.R.I.

Delle cennate novità, quella che maggiormente ha inciso sul preesistente ordinamento, provocando tra l'altro difficoltà di immediato adeguamento, è la eliminazione dei Sottocomitati nei quali, com'è noto, si è sempre incentrata in passato e in massima parte, la struttura periferica del C.R.I. Basti pensare che, come riferito nella relazione per l'esercizio 1996, su 368 unità periferiche alla data del 31 dicembre 1996, ben 247 erano costituite da Sottocomitati. Nel paragrafo successivo, verranno, comunque, fornite ulteriori notizie al riguardo.

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 della 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 alla 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 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; con il nuovo statuto vi fanno anche parte cinque rappresentanti del personale civile dell'Associazione nonchè 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, secondo il nuovo statuto, fanno anche parte i vertici delle componenti volontaristiche e un rappresentante del personale civile nonchè 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 entrato in vigore il nuovo statuto (27 aprile 1997), non si è potuta ad esso adeguare in attesa della conclusione delle operazioni elettorali. Talché essa alla data del 31 dicembre 1997 è risultata così costituita: un Comitato centrale, n. 5 Comitati regionali, n. 98 Comitati provinciali, n. 8 Scuole II.PP. (I. fermieri Professionali), n. 10 Scuole A.S.V. (Assistenti Sanitari Volontari) e n. 247 Sottocomitati per un totale di 378 Unità periferiche. Rispetto alla stessa data del 1996 vi è stata una lievitazione dei Sottocomitati pari a 10 unità.

Peraltro, a causa della preventiva necessaria elaborazione ed emanazione del regolamento elettorale anch'esso previsto dal nuovo statuto, la C.R.I. durante l'anno 1997 ha continuato ad essere retta da un Commissario straordinario, giusta l'art. 8 del ripetuto decreto 613/1980 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".

Va pertanto anche per l'esercizio 1997, ribadita l'osservazione formulata nella precedente relazione di questa Corte, secondo cui a causa di una durata abnorme del regime commissariale protrattosi per circa 20 anni, l'Associazione nonostante l'impegno del Commissario straordinario "non ha potuto esprimere 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".

Il Commissario straordinario in carica durante l'esercizio in esame, è stato nominato con decreto interministeriale del 10 maggio 1995 e gli è stato attribuito un compenso annuo lordo rapportato al trattamento economico del direttore generale maggiorato del 20 %.

Il Collegio dei revisori in carica durante lo stesso periodo 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 e della difesa del 19 aprile 1995.

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 1988. Con decreto interministeriale del 27 giugno 1997, il suddetto gettone è stato portato a Lire 97.000 lorde per giornata seduta.

L'azione del citato organo di revisione è stata ispirata, come in passato, ad un comportamento quanto mai assiduo e tempestivo, volto a fornire all'Ente - oltre ai previsti pareri sui bilanci e relative variazioni, sui conti consuntivi nonchè sui riaccertamenti dei residui - quelle raccomandazioni e quei suggerimenti che, connessi alla sua natura di organo di controllo collaborativo, si sono appalesati 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:

- la Presidente nazionale;
- l'Assemblea nazionale;
- il Consiglio nazionale;
- la 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:

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.

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 25.000 volontarie così distribuite:

Nord: 15.500 - Centro: 7.200 - Sud: 2.800.

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

della C.R.I. Dispone inoltre di altre entrate, costituite da contributi del Governo e di Enti, da offerte private nonchè dai ricavati da manifestazioni organizzate dallo stesso Comitato. In ordine ai citati fondi il Comitato nazionale femminile e le Sezioni femminili locali sono tenuti a presentare il rendiconto.

Si ritiene opportuno accennare, in questa sede, all'attuale problematica insorta con il Ministero della Sanità, organo come noto vigilante, in ordine alla nomina del direttore generale dell'Ente.

Dalla mancata previsione nel nuovo statuto di tale figura che non è peraltro contemplata, con riferimento agli enti pubblici istituzionali, nel noto decreto legislativo n. 29 del 1993 e succ. mod. e int., il Ministero della Sanità, andando in contrario avviso dell'Associazione, adombra dubbi sulla competenza di quest'ultima a nominare il proprio direttore generale. Motivo per il quale, a quasi due anni di distanza dall'entrata in vigore del nuovo statuto e ad un anno dalla avvenuta elezione degli ordinari organi statutari dell'ente, quest'ultimo non ha potuto ancora nominare il direttore generale della C.R.I.

Più di recente, con nota n. 1206 del 9 aprile 1999, il suddetto Dicastero della Sanità, ha contrastato la disposizione regolamentare dell'Ente emanata da quest'ultimo in sede di adeguamento del proprio ordinamento ai principi del decreto 29 del 1993 citato, secondo la quale spetta al Consiglio direttivo della C.R.I. la nomina del proprio direttore generale. Con la medesima nota ministeriale se ne è disposta, pertanto, la sospensione di efficacia nella considerazione, inoltre, che il regolamento che la contiene, debba essere assoggettato all'approvazione degli Organi di vigilanza.

Sulla complessa questione di cui sopra, questa Corte si limita nel presente referto e in attesa dello sviluppo della stessa, ad evidenziare l'importanza che assume in seno all'ente e più in generale in tutti gli enti pubblici istituzionali, la figura del direttore generale connotata, come noto, di ampi ed accentuati poteri decisionali sia di carattere gestionale che gerarchici e che ne contrassegnano inoltre la funzione di collegamento e di amalgama tra gli organi di governo dell'ente e la sua struttura amministrativa. Da qui la necessità e l'urgenza di una soluzione quanto mai rapida della suddetta questione in ordine alla quale, tuttavia, non può non osservarsi, sulla base della giurisprudenza di questa Corte, che in mancanza di una espressa normativa che conferisca all'Organo di vigilanza il potere di nominare il direttore generale, quest'ultimo, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 20/1975 possa essere nominato dall'ente, scegliendolo tra i propri dirigenti oppure tra i soggetti esterni.

Ciò posto, va rilevato che l'Associazione ha fatto sempre costante applicazione in passato della citata disposizione della legge 70 nominando essa stessa il proprio direttore generale con atti regolarmente trasmessi ai Ministeri

vigilanti che non hanno al riguardo espresso alcuna censura. Tra l'altro, anche, la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel determinarne il trattamento economico, con D.P.C.M. del 12 settembre 1975 non ha ugualmente mosso alcuna eccezione.