

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 ed amministrativa nell'ambito del coordinamento dei comitati provinciali, al cui controllo di legittimità e di rispondenza agli interessi dell'Associazione sono soggetti.

A questo elenco vanno aggiunti 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'esercizio dell'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 in avanzato stato di esame un progetto per la stipulazione di una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'utilizzo di professionalità appartenenti alle sue strutture provinciali.

3.1 Vigilanza e controllo

L'attività della CRI è soggetta ad un sistema di vigilanza e controllo corrispondente alla pluralità dei settori di riferimento ed al regime di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70 e successive modificazioni ed integrazioni.

Ai sensi dell'art. 49 dello Statuto la vigilanza sulla Croce rossa è esercitata dal Ministero della salute che è tenuto a presentare al Parlamento, entro il 31 marzo di ciascun anno, una relazione sulla gestione finanziaria dell'Associazione italiana della Croce rossa. I bilanci preventivi e i conti consuntivi, le relazioni del Collegio unico dei revisori, il piano di programma annuale e pluriennale e, al termine dell'anno di esercizio, una relazione sull'attività svolta e gli obiettivi raggiunti sono trasmessi oltre che al Ministero vigilante, al Ministero dell'economia e delle finanze ed a quello della difesa.

La vigilanza ministeriale si esprime con l'esame della deliberazione di adozione del regolamento organico del personale ed ordinamento dei servizi e delle altre delibere aventi riflessi significativi sulla gestione, quali:

- a) la consistenza della pianta organica di ciascuna qualifica, il numero dei dirigenti e degli uffici, oltre che delle disposizioni applicative conseguenti al d.lgs 165/2001;
- b) la modifica degli stanziamenti di bilancio per spese generali e per il personale, in conformità agli accordi sindacali approvati dal Governo.

La vigilanza ministeriale si è concretizzata con l'esame delle delibere assunte dal Commissario straordinario e dei verbali del Collegio dei revisori; particolare attenzione è stata rivolta, oltre che alla soluzione delle problematiche connesse ai contrasti tra i vertici istituzionali dell'Ente, alla sollecitazione di iniziative dirette all'istituzione della tesoreria unica ed alla limitazione dei provvedimenti provvisori riguardanti il personale militare richiamato per compiti civili.

In sede di approvazione del consuntivo 2004 i Ministeri vigilanti hanno sollecitato la registrazione dei fatti gestionali secondo i principi di contabilità pubblica ed iniziative dirette a rendere chiarezza sull'effettivo ammontare dei crediti dell'ente, con riflessi sul corretto utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Il controllo della Corte dei conti, come già detto, è stato esercitato, nelle forme di cui all'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, così come disposto dall'art. 7 del D.L. 20 settembre 1995 n. 390 convertito con legge 20 novembre 1995 n. 490, con la presenza di un magistrato della Corte alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'Ente, controllo che è stato svolto, nel periodo di commissariamento, con l'assistenza alle riunioni del Collegio dei revisori.

3.2 I controlli interni

Nel 2004 la gestione commissariale, sulla spinta della riorganizzazione sopracennata, ha istituito il servizio di controllo strategico e valutazione in attuazione del D.lg. n.286 del 1999, al quale da marzo 2004 è stato affiancato un nucleo di valutazione della dirigenza che tuttavia ha operato fino al 2005. Al termine del commissariamento si è registrato, anche con riferimento alle strutture di controllo interno, la sospensione delle attività, riprese solo con la nomina del nuovo nucleo di valutazione della dirigenza avvenuta in data 20 novembre 2006; il predetto nucleo non ha prodotto elementi per la

valutazione della dirigenza per una serie di cause concomitanti, quali l'avvicendamento nei vertici della CRI, la sostanziale mancanza di ordini di servizio in grado di identificare le mansioni assegnate alle direzioni, la carenza di strutture di supporto e di servizi interni con i quali relazionarsi per la specifica attività di monitoraggio.

Non è stato ancora applicato un sistema di controlli, conforme al D.lgs. 286/1999, in grado di monitorare, in forma strutturata e continuativa, i processi di sviluppo delle strategie dell'Ente; sembra necessaria l'adozione di adeguati strumenti per l'applicazione del predetto sistema, tenendo anche conto che i comitati locali usano considerare la gestione delle proprie competenze avulse da ogni controllo o collegamento con le attività programmate dal Comitato centrale, organo deputato all'indirizzo generale dell'Ente.

3.3 Il Collegio dei revisori

Il collegio dei revisori del Comitato centrale, nominato dal settembre 2003 ha operato, affiancato dagli organi periferici di revisione, specialmente nel periodo di commissariamento, in modo assiduo e costante per garantire una gestione ispirata al rispetto della legalità e della trasparenza.

Nel 2004 il Collegio è stato impegnato, oltre che dalle ordinarie mansioni, in particolare nella disamina delle problematiche sorte in materia di nomina di personale dirigenziale.

Va precisato che nell'art. 25 del nuovo statuto è stato previsto un collegio dei revisori unico, composto da 7 membri effettivi, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, di quello degli affari esteri, della difesa, dell'interno, della salute (2 componenti) e dell'assemblea nazionale dell'Ente. Tale struttura è stata nominata immediatamente dopo l'approvazione dello statuto vigente avvenuta, come riportato, nel 2005⁷; in precedenza, erano previsti distinti organi di revisione presso gli organi periferici.

Lo svolgimento delle predette funzioni su una pluralità di gestioni richiede l'adozione di adeguate procedure dirette a consentire un tempestivo ed uniforme esame della correttezza dell'amministrazione e di legittimità delle deliberazioni di

⁷ Ai sensi dell'art.25, comma secondo, del nuovo statuto sono attribuiti al collegio unico dei revisori dei conti:

1. la verifica della correttezza dell'amministrazione con particolare riguardo alla legittimità delle deliberazioni di spesa e della loro esecuzione;
2. l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e della conformità dei bilanci alle risultanze dei libri e delle scritture contabili;
3. il referto, con cadenza almeno semestrale, al Ministero della salute sui controlli effettuati;
4. la richiesta di dati od altri elementi ai nuclei di valutazione dell'Ente;
5. la redazione della relazione sul bilancio di previsione, sulle sue variazioni e sul suo assestamento, contenente valutazioni sull'attendibilità delle entrate e sulla congruità delle spese.

spesa e della loro esecuzione presso tutti gli organi nazionali, regionali, provinciali e locali della Croce Rossa italiana.

A tal fine occorre assicurare l'applicazione uniforme, nei diversi comitati, di un sistema di scritture contabili, di rilevazioni, di verifiche e di controlli finalizzato a garantire il buon andamento dell'attività amministrativa ed una coerente disciplina delle procedure di gestione del bilancio; per assicurare tale obiettivo è anche necessaria una efficace azione di un unico servizio amministrativo contabile che ne garantisca l'uniforme applicazione.

A tutt'oggi, tuttavia, l'Ente non ha ancora approvato il regolamento di contabilità e amministrazione, previsto nell'art. 46, comma 3, del vigente statuto.

3.4 Compensi agli organi

La misura dei compensi spettanti ai componenti del collegio centrale dei revisori, dei collegi regionali e dei revisori provinciali è stata stabilita con decreto del Ministro della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze; per il collegio centrale è previsto un compenso annuo lordo di € 18.080 per il presidente, di € 13.696 per i membri effettivi e di € 3.013 per i membri supplenti.

Per i collegi regionali i compensi sono stati previsti in misura differenziata in ragione delle dimensioni delle diverse realtà regionali, e vanno da un massimo di € 4.404 per il presidente e di € 3.670 per i componenti, dei comitati dell'Emilia Romagna, della Lombardia, delle Marche, del Piemonte e della Toscana, fino ad un minimo, di € 2.318 e di € 1.932, rispettivamente per il presidente e per i componenti, dei comitati della Basilicata, del Molise, della Puglia e della Sardegna. Per i revisori dei comitati provinciali i compensi sono stati previsti tenendo conto delle diverse realtà gestionali, e vanno da un massimo di € 6.373 annui lordi per i comitati di Milano, Roma e Torino, di € 3.966 per 13 comitati, di € 3.321 per 21 comitati, fino ad un minimo di € 2.841 per 65 comitati.⁸

Il compenso annuo lordo per il Commissario straordinario è stato di € 229.489,43 e quello per il vice commissario di € 68.847,00.

Il compenso previsto per il magistrato per l'assistenza alle sedute degli organi collegiali è di euro 51 per ogni seduta.

⁸ La spesa per i collegi regionali dei revisori ed i revisori principali è venuta meno con l'insediamento del collegio unico dei revisori dei conti, previsto dall'art. 25 del nuovo statuto.

4. LA GESTIONE AMMINISTRATIVA

Nel corso del 2004 è proseguito il commissariamento dell'Ente. Con DPCM del 15 ottobre 2003 è stato riconfermato il Commissario straordinario della Croce Rossa italiana e con il DPCM del 4 giugno 2004 è stata riconosciuta, ai sensi dell'art. 20, comma 2, lettere a), b) e c) della legge n. 70 del 20 marzo 1975, la qualificazione di Ente di alto rilievo⁹; con l'art. 3 bis del decreto legge 3 agosto 2004 n. 220, convertito con modificazioni con la legge 19 ottobre 2004 n. 257, è stata prevista la procedura di ratifica dei provvedimenti assunti dai Dipartimenti istituiti con ordinanza commissariale, priva di un valido fondamento normativo in quanto la CRI non rientrava tra gli enti di alto rilievo. Successivamente, con ordinanza commissariale del 4 agosto 2004 venivano individuate le posizioni di primo livello dirigenziale e venivano, altresì, assegnati i Servizi di secondo livello dirigenziale presenti nel Comitato centrale.

Il Commissario straordinario ha cessato l'incarico con l'insediamento del Consiglio direttivo nazionale, avvenuto il 28 dicembre 2005.

4.1. La Direzione Generale

Nel 2004 sono stati attribuiti al direttore generale della CRI, nominato nell'anno precedente, gli obiettivi strategici.¹⁰ Di fatto, questo momento ha segnato l'inizio di una violenta crisi istituzionale tra i vertici dell'Ente causata principalmente da una nebulosa delimitazione tra il potere gestionale e quello di amministrazione. Ad innescare tale situazione ha contribuito, tra l'altro, la previsione nel decreto di nomina del Commissario straordinario dell'affidamento a quest'ultimo anche della gestione ordinaria della CRI, di regola di competenza del Direttore generale, con una serie di contrasti che hanno comportato per un periodo significativamente lungo la paralisi del sistema decisionale nell'ambito delle attività ordinarie della Croce rossa italiana.

In particolare il Commissario straordinario ha assegnato al Direttore Generale, nell'ambito dei poteri di gestione previsti dall'art. 27 del precedente Statuto, i seguenti obiettivi strategici annuali:

⁹ A seguito della classificazione della Croce rossa italiana come ente di alto rilievo e tenuto conto della cospicua rilevanza di risorse dalla stessa gestite con l'art.46, comma 5, dello statuto è stato previsto l'adeguamento delle strutture alla disciplina di cui alla tabella A della legge 29 ottobre 1984 n.720 e successive modificazioni ed integrazioni.

¹⁰ Ordinanza commissariale n. 583/04 del 03 agosto 2004.

- 1) il coordinamento delle aree amministrative del Comitato centrale e delle attività previste nell'ambito degli indirizzi previsti nella relazione programmatica del bilancio preventivo per il 2004;
- 2) l'elaborazione di un piano strategico triennale nell'ambito delle attività attualmente espletate nelle grandi aree di interesse dell'Ente (protezione civile e grandi emergenze, pronto soccorso e trasporto sanitario, servizi sanitari, socio-sanitari e sociali, attività internazionali);
- 3) l'elaborazione di un piano di riequilibrio economico-finanziario dell'Ente, in coerenza con il piano strategico;
- 4) l'individuazione, nell'ambito di un piano strategico triennale, di obiettivi annuali riguardanti: i piani operativi attuativi del protocollo di intesa con la protezione civile; i criteri generali di collaborazione con il Ministero della salute e con le Regioni per il potenziamento della rete di soccorso e trasporto sanitario su base nazionale e regionale; gli indirizzi ed i piani operativi delle attività internazionali in collaborazione con la Croce Rossa Internazionale, con l'Unione Europea e con il Ministero degli affari esteri; i piani di potenziamento e diffusione dei servizi sanitari e di quelli sociali; i piani di potenziamento e diffusione dei centri di formazione CRI; i piani concernenti l'organizzazione di un sistema unitario dei processi amministrativo-contabile per la redazione del bilancio consolidato; i piani per le attività di gestione del patrimonio;
- 5) l'elaborazione ed adozione di un regolamento di organizzazione, di un regolamento di contabilità e di un ordinamento dei servizi;
- 6) il coordinamento delle attività amministrative e gestionali dei direttori dei Comitati regionali e provinciali per il perseguimento unitario e la realizzazione degli indirizzi politico-amministrativi espressi dai vertici dell'Ente.

Nella medesima ordinanza era prevista la presentazione, peraltro mai avvenuta, di una relazione annuale sulle attività svolte e sugli obiettivi raggiunti, con allegazione delle relazioni dei responsabili delle aree organizzative del Comitato centrale.

Con successiva ordinanza n. 123 dell'11 marzo 2005 il Commissario straordinario ha annullato la precedente ordinanza di assegnazione degli obiettivi strategici al Direttore generale, con riassunzione dei poteri di ordinaria e di straordinaria amministrazione; tale annullamento è stato motivato da difficoltà rappresentate dai Capi dei tre Dipartimenti, istituiti nel corso del 2003

(Risorse Umane-Organizzazione, Amministrazione e Patrimonio, Sanitaria)¹¹ e da disagi nell'azione amministrativa lamentati dalle componenti volontaristiche e nelle sedi periferiche.

D'altra parte, il Direttore generale ha segnalato al Collegio dei revisori casi di atti deliberativi adottati dai Capi Dipartimento¹² senza tenere conto dei compiti di programmazione e pianificazione attribuiti al Direttore generale.

Al di là della descritta conflittualità¹³, dalla vicenda appare evidente la profonda divaricazione tra i compiti di contenuto programmatico nell'ambito della strategia della gestione attribuita nell'ordinanza commissariale al Direttore Generale e la sua concreta attivazione che sembra di fatto limitata all'esclusivo controllo dei provvedimenti adottati dai Dipartimenti con appesantimenti delle procedure di gestione e con possibile sovrapposizione rispetto alle competenze proprie del collegio dei revisori dei conti.

La risoluzione della predetta situazione, che ha portato ad un perdurante contrasto tra Direzione e Dipartimenti a scapito della funzionalità, è poi avvenuta con la ricostituzione degli organi elettivi dell'Ente e con la nomina, in data 28 ottobre 2006, del Direttore generale, ai sensi degli articoli 23 e 26 del nuovo statuto, affidando l'incarico provvisoriamente al dirigente più anziano in servizio, cui è seguita, nei primi mesi del 2007, la nomina del nuovo Direttore generale.

4.2. Il Personale civile dipendente

La dotazione organica del personale dell'Ente è stata approvata con ordinanza commissariale n° 1996/03 del 24 novembre 2003. Con ordinanza commissariale n. 222/05 del 28 aprile 2005 è stata rideterminata la dotazione organica del personale CRI con una riduzione di organico pari a 183 unità (da 3233 a 3050). La situazione numerica complessiva del personale al 31 dicembre 2004 è esposta nella tabella che segue, dalla quale emerge che su 3.233 posti previsti in pianta organica risultavano scoperti 1.452 posti nelle diverse posizioni, specialmente nell'area amministrativa (628) ed in quella tecnica (497).

¹¹ Successivamente integrati con ordinanza del 4 agosto 2004, con la previsione di un livello dirigenziale di prima fascia per il "coordinamento degli organi statutari, componenti volontaristiche e relazioni esterne".

¹² Emblematico è il provvedimento assunto dal Direttore del Dipartimento Risorse umane in data 31 maggio 2004 in luogo del Direttore Generale per l'invio di fondi per unità della CRI a Baghdad sulla base di funzioni vicarie non espressamente conferite.

¹³ Sintomatica della situazione di conflittualità tra Commissario straordinario e Direttore generale è l'ordinanza commissariale del 29 aprile 2004 con la quale veniva attribuita al Capo di Gabinetto la gestione ordinaria della Croce Rossa, da svolgersi sulla base delle direttive impartite dal medesimo Commissario anche per le vie brevi con sottoscrizione dei relativi atti "d'ordine del Commissario"; tale ordinanza, che comportava una invasione di dubbia legittimità nelle competenze del Direttore generale, veniva successivamente revocata, su invito del collegio dei revisori dei conti, dal Commissario, il quale provvedeva alla espressa ratifica degli atti posti in essere in sua esecuzione.

SITUAZIONE ORGANICA E VACANZE AL 31/12/2004

QUALIFICHE	Dotazione Organica	N. posti coperti	Posti disponibili
Ruolo dirigenziale			
Direttore Generale	1	1	0
Dirigente I^ Fascia	4	4	0
Dirigente II^ Fascia	36	11	25
Ruolo Professionisti dipendenti			
Professionisti: ex X/1 (II° livello)	16	5	11
Professionisti: ex X/1 (I° livello)	24	9	15
Professionisti: ex X/1 (base)	15	8	7
Area Amministrativa			
Posizione C4: ex IX/1 Funzionario Capo	74	50	24
Posizione C3: ex VIII/1 Funzionario Amministrazione	84	29	55
Posizione C1: ex VII/1 Collaboratore Amministrazione	175	74	101
Posizione B2: ex VI/1 Assistente Amministrazione	430	270	160
Posizione B1: ex V/1 Operatore Amministrazione	277	125	152
Posizione A2: ex IV/1 Archivist	136	0	136
Area Informatica			
Posizione C4: ex IX/3 Esperto Informatica	10	2	8
Posizione C3: ex VIII/3 Funzionario Informatica	22	2	20
Posizione C1: ex VII/6 Collaboratore Informatica	28	3	25
Posizione B2: ex VI/5 Consollista	67	0	67
Posizione B1: ex V/1 Operatore Amministrazione	50	0	50
Area Tecnica			
Posizione C4: ex IX/2 Funzionario Capo Tecnico	6	1	5
Posizione C3: ex VIII/2 Funzionario Tecnico	49	19	30
Posizione C1: ex VII/2 Collaboratore Tecnico	95	29	66
Posizione B2: ex VI/2 Assistente Tecnico	357	289	68
Posizione B1: ex V/2 Operatore Specializzato Tecnico	548	579	-31
Posizione A2: ex IV/3 Operatore Qualificato Tecnico	297	0	297
Area Socio Sanitaria			
Professionisti: ex X/1 (Medici II° fascia)	10	0	10
Professionisti: ex X/1 (Medici I° fascia)	93	76	17
Posizione C4: ex IX/4 Funzionario Capo Socio Sanitario	21	0	21
Posizione C3: ex VIII/4 Funzionario Socio Sanitario	210	143	67
Posizione C1: ex VII/4 Collaboratore Socio Sanitario	98	52	46
	3.233	1.781	1.452

La carenza nella copertura dei posti è diffusa, secondo la dislocazione, nell'intero territorio nazionale.

La grave situazione finanziaria dell'Ente non consente di provvedere in tempi brevi alla copertura dei posti di organico.

È proseguito, inoltre, il ricorso a nuove nomine di consulenti che costituisce uno degli aspetti più critici della gestione dell'Ente, in diverse occasioni in contrasto con i principi di sana e corretta gestione amministrativa. La materia è disciplinata dall'art. 6,

sesto comma, del decreto legislativo n. 165 del 2001, 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 dunque 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.

Nel corso del 2004, nonostante le reiterate osservazioni della Corte, sono addirittura aumentati gli incarichi di consulenza, con 22 consulenti per una spesa di 656.577,92 euro. Successivamente, nel corso del 2005 le consulenze sono state drasticamente ridimensionate, soprattutto con riferimento al personale che presta servizio presso il Comitato centrale; diversa è la situazione esistente in sede locale, caratterizzata dalla presenza di 1.766 unità assunte in esecuzione delle varie convenzioni stipulate, di 142 collaborazioni coordinate continuative e 738 consulenti impiegati a vario titolo nelle unità periferiche.

L'entità delle unità assunte in sede periferica comporta elevati costi ed alimenta il precariato con conseguenti oneri finanziari nei successivi esercizi. Peraltro, gli oneri finanziari per il personale di alcuni Comitati gravano sul bilancio del Comitato centrale il quale provvede alla copertura degli oneri di tutti i dipendenti, salvo rifarsi successivamente sui comitati locali dove sono impiegate le unità. Tale procedura, tuttavia, ha risentito di rallentamenti nelle restituzioni al Comitato, anche in relazione a difficoltà finanziarie manifestate da alcuni Comitati periferici; ne è derivata una situazione, perdurante, di disomogeneità nei Comitati e di conflittualità nei confronti del Comitato centrale.

Inoltre, va rilevato che dagli atti risulta l'affidamento nel corso del 2007 di numerosi incarichi, di diversa natura e tipologia, come di seguito indicato:

- n. 39 incarichi annuali conferiti sul territorio nazionale per un importo di 401.319,63 euro;
- n. 24 incarichi annuali conferiti per lo svolgimento di attività in sede internazionale per un importo di 568.976,91 euro.

Al riguardo, va ricordato che la circolare n. 5 del 21 dicembre 2006 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, in applicazione delle previsioni della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) ha fornito precise indicazioni circa i limiti di spesa per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza.

4.3. Il personale del Corpo Militare della CRI

Nell'organizzazione della CRI l'art. 14 del nuovo statuto prevede l'impiego quali Corpi ausiliari delle Forze armate, sotto la vigilanza del Ministero della difesa, del Corpo militare e di quello delle infermiere volontarie, secondo le modalità di preparazione e di utilizzazione previste dagli articoli 10 e 11 del DPR n. 613 del 31 luglio 1980.

In particolare, il Corpo militare della CRI è tenuto ad attendere, secondo le direttive e sotto la vigilanza del Ministero della difesa, alla preparazione del personale, dei materiali, dei mezzi e delle strutture di pertinenza, al fine di assicurare costantemente l'efficienza dei relativi servizi in qualsiasi circostanza e deve provvedere ai seguenti compiti:

- mantenere in efficienza la rete dei Centri di mobilitazione prevista dalla normativa vigente;
- custodire, mantenere ed aggiornare le dotazioni sanitarie campali, con particolare riferimento alle esigenze derivanti dal progresso di nuove tecniche di offesa bellica, nonché in rapporto alle ipotesi di calamità naturali;
- addestrare il personale militare, anche quello in congedo, con particolare riferimento all'aggiornamento della specializzazione nei compiti di protezione e di soccorso sanitario, in connessione con l'evoluzione della scienza e della tecnica;
- intervenire in operazioni di soccorso sanitario di massa per ogni esigenza, sia in tempo di pace che in caso di mobilitazione.

Non è stato ancora realizzato un definitivo assetto del trattamento giuridico ed economico del personale del Corpo militare della CRI in armonia con quello previsto per i pari grado delle Forze armate dello Stato e non risultano attivate le opportune iniziative, anche di raccordo con il Ministero della difesa, per risolvere il problema dell'intera disciplina del personale delle Forze armate secondo una soluzione coerente con la vigente normativa.

Alla soluzione del problema, oggetto di iniziative parlamentari per la disciplina giuridica dei ruoli organici del personale stesso, hanno ostato per anni problemi di copertura finanziaria dei relativi oneri in quanto l'applicazione è condizionata dalle disponibilità finanziarie dell'Ente¹⁴.

Con ordinanza del 17 luglio 2003 il Commissario straordinario ha disposto la conclusione, sulla base di accordi transattivi, del contenzioso instaurato da circa 200

¹⁴ L'anomalia di tale situazione è duplice: da una parte è l'unica categoria di lavoratori priva di contratto collettivo e, dall'altra, pone l'ente nella condizione di dover fare fronte a incrementi contrattuali di dipendenti senza vedere coperti gli oneri nei fondi ordinari, così come avviene per il personale civile.

militari dell'Ente per la mancata corresponsione di competenze economiche a seguito di promozioni al grado superiore con il riconoscimento di anzianità di grado retroattiva; tale soluzione è stata adottata sulla scorta di specifico parere dell'Avvocatura dello Stato che ne ha indicato i vantaggi di celerità ed i risparmi di spesa.

Va comunque rivista la disciplina giuridica ed economica, riguardante l'applicazione dei miglioramenti economici al personale militare della CRI con indubbi riflessi sull'assetto funzionale e sull'equilibrio di bilancio dell'Ente, nonché sulle effettive possibilità di conseguimento degli scopi assegnati. Una vicenda, relativa alla recente gestione, che va segnalata, anche per le rilevanti implicazioni sul piano finanziario e per gli effetti sul funzionamento dell'Ente, ha riguardato una ordinanza commissariale, assunta alla fine dell'esercizio 2005 in prossimità del passaggio di gestione ai nuovi organi elettivi, con la quale sono stati riconosciuti miglioramenti economici al personale militare, senza acquisire il preventivo parere del collegio dei revisori in ordine alla copertura finanziaria. Appare, comunque, necessario sanare la predetta situazione, anche al fine di evitare i conflitti legali che ne stanno scaturendo. Sugli sviluppi di tale situazione si riserva di riferire in seguito.

Ad aggravare la situazione contribuiscono i numerosi provvedimenti provvisori riguardanti il personale militare richiamato per compiti civili- spesso con motivazioni del tutto generiche - e con conseguente formazione di precariato¹⁵. Nel 2004 vi sono stati 316 unità richiamate, di cui 225 utilizzati per le esigenze del Comitato centrale e dei comitati periferici.

La situazione del personale militare- che è poco meno della metà del personale in servizio- distribuita per regione, rilevata, rispettivamente al 31 dicembre 2003 ed al 31 dicembre 2004, è esposta nel prospetto qui di seguito riportato.

¹⁵ Sono militari posti in congedo che, ai sensi del R.D. 10 febbraio 1936, n. 484, possono essere temporaneamente richiamati in servizio per le esigenze dell'Ente. Detto personale viene richiamato in servizio per tre - sei mesi, posto in congedo e successivamente richiamato - i richiami coinvolgono mediamente 200/300 unità di personale all'anno

	2003			2004		
REGIONI	Servizio continuativo	Servizio temporaneo	Totale	Servizio continuativo	Servizio temporaneo	Totale
ABRUZZO	8	3	11	8	3	11
BASILICATA	15	0	15	14	3	17
CALABRIA	1	9	10	2	12	14
CAMPANIA	95	33	128	95	31	126
EMILIAROMAGNA	11	10	21	11	10	21
FRIULI	6	4	10	6	1	7
LAZIO	442	63	505	438	94	532
LIGURIA	19	7	26	18	8	26
LOMBARDIA	8	53	61	8	51	59
MARCHE	3	1	4	2	0	2
MOLISE	1	0	1	1	0	1
PIEMONTE	8	37	45	8	39	47
PUGLIA	96	5	101	94	5	99
SARDEGNA	35	1	36	36	19	55
SICILIA	103	7	110	102	11	113
TOSCANA	26	15	41	25	17	42
TRENTINO	0	4	4	0	4	4
UMBRIA	5	2	7	5	2	7
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0
VENETO	35	5	40	34	6	40
TOTALE GENERALE	917	259	1176	907	316	1223

Dall'esame di tale prospetto risulta evidente l'incremento nel corso del periodo 2003- 2004 delle unità di personale in servizio temporaneo, da 259 del 2003 a 316 unità nel 2004 a dimostrazione dell'elevato numero di personale militare richiamato per compiti civili; in termini di distribuzione regionale l'incremento più significativo si è avuto nella Regione Lazio, ovvero nelle Regioni Sicilia e Sardegna laddove si è avuta nel 2004 per la prima volta il richiamo di personale militare per servizi civili, nella misura, rispettivamente, di 11 e di 19 unità. Le poste di spesa del personale militare, anche di quello utilizzato nei Comitati periferici, sono a carico del Comitato centrale.

4.4. I Comitati regionali, provinciali e locali

La Croce rossa italiana si articola in Comitato centrale e in 130 unità periferiche, di cui 19 Comitati regionali, 100 Comitati Provinciali, 2 Comitati Provinciali autonomi (Trento e Bolzano) e 9 scuole II.PP. e A.S..

I predetti comitati sono stati commissariati, a seguito del ritardo nell'indizione dei relativi procedimenti elettorali, necessariamente coincidenti con quelli relativi alle elezioni del consiglio direttivo nazionale; gli organi elettivi degli stessi comitati sono stati insediati alla fine del 2005, a seguito del procedimento di rinnovo previsto nel nuovo statuto.

Il coordinamento delle attività dei comitati regionali e locali con quelle del Comitato centrale costituisce uno dei profili più impegnativi nella gestione dell'Ente; in particolare, va ridefinito il quadro delle risorse finanziarie attribuite ai predetti comitati in relazione alle iniziative intraprese ed ai costi sostenuti, ed in relazione alle scelte strategiche del Consiglio direttivo nazionale.

Per una migliore trasparenza e leggibilità dei costi sostenuti dai Comitati in questione e dal Comitato centrale andrebbero riallocate le spese per il personale civile di ruolo, oggi imputate presso il 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 provvedono all'assunzione di collaboratori o di personale a tempo determinato.

In particolare per il 2004 le spese, al netto degli oneri previdenziali e fiscali, per il personale civile, divise per regione, sono state le seguenti:

<u>Abruzzo</u>	<u>€ 2.743.231</u>
<u>Basilicata</u>	<u>€ 855.946</u>
<u>Calabria</u>	<u>€ 735.876</u>
<u>Campania</u>	<u>€ 6.024.254</u>
<u>Emilia Rom.</u>	<u>€ 5.128.089</u>
<u>Friuli V.G.</u>	<u>€ 1.084.080</u>
<u>Lazio</u>	<u>€ 31.049.371</u>
<u>Liguria</u>	<u>€ 2.443.801</u>
<u>Lombardia</u>	<u>€ 8.283.912</u>
<u>Marche</u>	<u>€ 917.489</u>
<u>Molise</u>	<u>€ 135.389</u>
<u>Piemonte</u>	<u>€ 3.328.587</u>
<u>Puglia</u>	<u>€ 1.098.637</u>
<u>Sardegna</u>	<u>€ 1.345.930</u>
<u>Sicilia</u>	<u>€ 4.126.050</u>
<u>Toscana</u>	<u>€ 2.836.239</u>
<u>Trentino</u>	<u>€ 653.786</u>
<u>Umbria</u>	<u>€ 450.221</u>
<u>V.Aosta</u>	<u>€ 93.879</u>
<u>Veneto</u>	<u>€ 985.654</u>

Come si evince dall'elenco esposto, le spese per il personale della Regione Lazio assorbono una percentuale altissima delle spese complessive - circa il 42% - in ragione della presenza dei servizi del Comitato centrale che, per loro natura, comportano una struttura complessa ed articolata. È dunque evidente che il Comitato centrale debba essere considerato in una accezione diversa rispetto a quella degli altri comitati dislocati sul territorio; e ciò in relazione ad una esigenza di maggiore chiarezza, tanto più urgente nell'attuale fase di riorganizzazione dell'Ente, che impone la migliore ottimizzazione delle risorse ed il contenimento delle spese.

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 differenziate nelle strutture organizzative; difatti, anche nel 2004 si è riscontrata una situazione di disavanzo finanziario di diversi Comitati regionali e del Comitato centrale, mentre vi è una pressoché generalizzata situazione di avanzo in diversi Comitati locali.

In tal senso va quindi considerata l'urgente necessità di dare applicazione alle disposizioni riguardanti il sistema della tesoreria unitaria, previste nell'art.46, comma terzo, del nuovo statuto. Alla data del 31 dicembre 2004 la giacenza di cassa complessiva dell'Ente è stata pari a 90,3 milioni di euro (-8,5 milioni rispetto al 2003).

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota dell'11 ottobre 2005, in risposta ad una richiesta in ordine all'applicazione della normativa di tesoreria unica all'Ente nel suo complesso ed al conseguente accentramento delle risorse finanziarie, nel precisare che l'autonomia gestionale dei comitati periferici non comporta esclusione dalla predetta normativa, ha chiarito che la disciplina vigente in tema di tesoreria unica non preclude l'apertura di appositi conti correnti bancari a favore delle unità operative, ma prevede regole dirette a renderla compatibile con la regolazione delle operazioni di incasso e di pagamento. A tutt'oggi tale applicazione è risultata disattesa con conseguenti oneri per l'esposizione debitoria.

È auspicabile, dunque, una soluzione gestionale in grado di ridistribuire in modo più organico le spese tra i Comitati, come le spese per il personale e le spese per l'assicurazione dei mezzi, ad oggi a completo carico del Comitato centrale.

Le modifiche dell'assetto organizzativo della CRI nel corso degli anni, da ultimo modificato con gli articoli 27, 34 e 39 del nuovo statuto, approvato con D.P.C.M. n .97 del 6 maggio 2005, hanno previsto l'articolazione in Comitati regionali, provinciali e locali.

Altro aspetto significativo riguarda la previsione del nuovo statuto di un sistema di controlli di regolarità contabile collocato presso il Comitato centrale (art. 1 del decreto legge 19 novembre 2004 n. 276 convertito con la legge 19 gennaio 2005 n. 2) che mal si concilia con l'efficacia e l'immediatezza degli interventi di riscontro della gestione delle accresciute risorse finanziarie delle unità periferiche.

4.5. Le componenti volontaristiche

La volontarietà costituisce un elemento essenziale alla quale deve ispirarsi l'attività della CRI, ai sensi dell'art. 1, lettera e) dello Statuto. Tale caratteristica costituisce uno dei punti fondamentali dell'apparato della Croce Rossa garantendo una significativa presenza nelle situazioni di pronta assistenza sanitaria e di supporto alle esigenze di soccorso ed educative nel campo sanitario ed assistenziale.

La Croce Rossa italiana, in quanto associazione di persone che riconoscono i principi a cui si ispira il movimento della Croce Rossa si fonda su principi democratici per la nomina degli apparati di governance. L'articolo 9 dello Statuto divide le categorie di soci tra ordinari e attivi; a questi ultimi è riconosciuto il diritto di voto per la nomina dei rappresentanti delle componenti in seno agli organi assembleari. Le componenti in cui è suddivisa la Croce Rossa italiana sono le seguenti: Corpo militare¹⁶, Corpo delle infermiere volontarie, i volontari del soccorso, il comitato nazionale femminile, i pionieri e i donatori di sangue.

Del corpo militare CRI si è diffusamente parlato sopra, le altre componenti svolgono, in particolare, le seguenti attività:

a) **il Corpo delle infermiere volontarie** svolge compiti di soccorso, in tempo di pace ed in quello di guerra, alla popolazione colpita da pubbliche calamità nel settore igienico sanitario ed assistenziale, e di profilassi delle malattie infettive e di educazione igienico sanitaria. Significativa rilevanza riveste, anche, l'attività di inserimento nella società degli extracomunitari anche con accoglienza nei centri di permanenza temporanea.

Il numero delle infermiere volontarie in Italia nel ruolo attivo è stato di 15.759 nel 2004, articolandosi in 148 ispettorati provinciali, 11 ispettrici di centri di riabilitazione, 21 ispettorati regionali, 1 ispettrice nazionale ed 1 segretario generale.

¹⁶ Ai sensi dell'articolo 12 Gli iscritti al corpo militare della Croce rossa italiana in congedo, sono ammessi al voto, ricorrendo le condizioni di cui al precedente comma, solo qualora prestino gratuitamente attività di volontariato in favore della Croce rossa italiana rinunciando espressamente ai benefici previsti per il personale del corpo militare richiamato in servizio attivo.

Con l'art. 2 del decreto legge 19 novembre 2004 n. 276 convertito con la legge 19 gennaio 2005 n. 2 è stata prevista la procedura di nomina dell'Ispettrice nazionale del Corpo delle infermiere volontarie.

b) i volontari del soccorso (VdS) costituiscono la componente organizzativa di maggiore consistenza in servizio attivo, che prestano la loro opera in modo gratuito in tutto il territorio nazionale. Tra le attività più significative si ricordano quelle di primo soccorso e di trasporto infermi, il supporto in favore dei tossicodipendenti, l'assistenza a favore degli immigrati, l'educazione sanitaria, la protezione civile, i soccorsi di carattere internazionale di emergenza e di sviluppo a favore delle popolazioni del terzo mondo. L'organizzazione dei volontari, recentemente regolamentata con Ordinanza Commissariale n. 362/05, prevede 1 ispettore nazionale, 3 vice ispettori nazionali, 21 ispettori regionali, 103 ispettori provinciali, 1205 ispettori di gruppo locali. La componente dei volontari è in continua crescita passando nel periodo 2003 - 2004 da 1.115 a 1.135 gruppi operativi su tutto il territorio nazionale, per un totale di circa 79 mila VdS attivi nel 2004.

c) il comitato nazionale femminile

La componente del comitato nazionale femminile è anch'essa in continua crescita, passando dai 26.390 soci del 2004, ai 27.456 del 2005 ed ai 28.013 del 2006, operanti nel territorio nazionale, con una maggiore concentrazione in quattro regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Toscana). Assolve, in particolare al compito essenziale di assistenza a favore dei meno abbienti, delle categorie a rischio e di tutti coloro che sono coinvolti in emergenze di vario genere.

d) i pionieri, presenti in tutti i comitati provinciali e locali, sono giovani (in età compresa tra i 14 ed i 25 anni) aderenti agli ideali dell'Associazione, selezionati dopo apposito corso teorico- pratico con esame finale dopo un periodo di tirocinio di tre mesi, presenti in tutti i comitati provinciali e locali. Nel 2004 è stata approvato il progetto associativo della componente che ha fissato il riassetto complessivo delle attività ridefinendo le aree di intervento e gli obiettivi generali secondo i principi di funzionalità ed efficacia. I settori di attività sono essenzialmente nelle aree: salute, pace, servizio nella comunità, cooperazione internazionale, sviluppo. Tale componente è in costante crescita, superando nel 2006 le 33.000 unità.

e) i donatori di sangue sono impegnati nello studio e nella realizzazione di iniziative di propaganda utili al raggiungimento dell'autosufficienza nazionale ed all'aumento della sicurezza trasfusionale, oltre che nell'attività diretta alla raccolta ed alla promozione alla donazione del sangue e degli emoderivati; anche tale