

MINISTERO DELL' ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

SETTORE III

RELAZIONE

SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE
eseguita dal 18/05/2006 al 31/07/2006
presso
COMITATO CENTRALE CROCE ROSSA
DI ROMA

Roma li, 09/10/2006

IL Dirigente dei S. I. Fi. P.
Dott. MARIO GUIDA

PREMESSA

Con nota 7336 del 18\5\2006 il Ragioniere Generale dello Stato ha incaricato lo scrivente di eseguire una verifica amministrativo contabile presso il Comitato Centrale della Croce Rossa Italiana.

La verifica disposta concerneva in primo luogo l'esame della regolarità della costituzione e dell'erogazione dei fondi relativi al trattamento accessorio del personale del comparto, alla luce di segnalazioni ricevute dal Collegio dei Revisori e della situazione di aperta conflittualità esistente presso l'Ente.

Lo scrivente ha inoltre provveduto a verificare taluni aspetti gestionali di particolare significatività con particolare ma non esclusivo riferimento alla situazione finanziaria, alle consulenze e ad alcune fattispecie contrattuali.

Gli accertamenti eseguiti quindi non hanno avuto carattere di esaustività ma sono stati incentrati sugli argomenti che hanno evidenziato particolare problematicità.

Si riferisce in ordine alla verifica effettuata.

INDICE

CAPITOLO PRIMO :

QUADRO NORMATIVO. NOTIZIE DI CARATTERE GENERALE. LA STRUTTURA. CENNI SUL PERSONALE

CAPITOLO SECONDO.

PERSONALE TRATTAMENTO ACCESSORIO

CAPITOLO TERZO

ANALISI GESTIONE FINANZIARIA

CAPITOLO QUARTO

ANALISI FATTISPECIE PARTICOLARE RILEVANZA ; MISSIONE IN IRAQ, PARCO AMBULANZE ,TIPOLOGIE CONTRATTUALI.

CAPITOLO PRIMO

QUADRO NORMATIVO. ELEMENTI DI CARATTERE GENERALE. LA STRUTTURA CENNI SUL PERSONALE

ELEMENTI DI CARATTERE GENERALE

La Croce Rossa Italiana è una associazione dotata di personalità giuridica di diritto pubblico.

Attualmente la disciplina della Croce Rossa è dettata oltre che dalle disposizioni di carattere generale (tra le altre-- RD 21\1\1929, D.lvo 13 novembre 1967 n 1256, D.P.R 1980 n 613, legge 20 novembre 1995 n 490,--) dal nuovo statuto approvato con DPCM n 97 del 6 maggio 2005,

L'ente in analisi è stato per lungo tempo commissariato (l'ultimo commissariamento è iniziato il 12 aprile 2003) e solo in data 28\12\2005 si è insediato il Consiglio direttivo nazionale dopo l'esperimento delle procedure di elezione.

Tale situazione ha finito per ripercuotersi negativamente sul funzionamento dell'ente sia relativamente all'iter formativo del processo decisionale, affidato per troppo tempo ad un unico soggetto, che con riferimento alle ricadute sulle strutture amministrative deputate all'ordinario svolgimento dei compiti istituzionali; la creazione delle strutture dipartimentali di cui appresso si dirà, con l'accentramento presso queste della maggior parte dei processi decisionali con peculiari modalità ha finito per svuotare di effettive funzioni i servizi affidati ai dirigenti, con la conseguenza di una deresponsabilizzazione diffusa.

LO STATUTO

Il quadro organizzatorio al momento delineato prevede

A) una organizzazione centrale nazionale, denominata Comitato centrale .

Sono organi del Comitato centrale l'assemblea nazionale, il Consiglio direttivo nazionale, il Presidente nazionale, il Collegio unico dei revisori dei conti.

B) una organizzazione periferica incentrata sui comitati regionali, provinciali e locali con la stessa articolazione degli organi prefigurata a livello centrale.

Per ciò che attiene gli organismi di controllo sulla gestione, sono stati soppressi i collegi dei revisori dei conti regionali e provinciali concentrando le funzioni di verifica amministrativa contabile in seno all'unico Collegio dei revisori dei conti centrale.

Tale previsione crea non pochi problemi di funzionalità del sistema di controllo; la configurazione diffusa sul territorio dell'ente e la rilevanza della gestione affidata in specie ai comitati provinciali e locali non consente una vigilanza adeguata da parte dell'unico collegio di revisori previsto.

Si metteranno in evidenza talune disposizioni concernenti i compiti del Consiglio direttivo nazionale che sono apparse di discutibile attribuzione.

L'art 23 dello statuto in commento (all n 1) prevede tra i compiti assegnati al consiglio anche quello di predisporre il bilancio di previsione e le relative variazioni nonché il conto consuntivo.

Appare ovvio segnalare che i detti compiti non rientrano tra quelli di indirizzo e controllo attribuibili ad un organo decisionale rappresentativo e invadono la sfera gestionale che dovrebbe essere affidata agli uffici e servizi dell'ente.

Si fa presente che la descritta previsione appare in contrasto non solo con la normativa di carattere generale applicabile nel caso di specie (decreto legislativo 165 art) ma anche con lo stesso statuto dell'ente che all'art 16(all n 2) postula che la Croce rossa italiana si ispira al principio di separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni di gestione.

Il Consiglio dovrebbe adottare il bilancio e gli altri atti contabili lasciandone la predisposizione agli uffici e in particolare alla responsabilità del direttore generale.

Infatti al direttore generale (art 26 all n 3) lo statuto demanda i poteri gestori nel rispetto delle direttive del consiglio nazionale.

Per quanto concerne l'approvazione del bilancio previsionale e del conto consuntivo lo statuto demanda tale incombenza all'assemblea nazionale ; in base a tale previsione si è prospettata dianzi l'adozione e non la formale approvazione degli atti contabili da parte del consiglio direttivo nazionale.

Altra disposizione che ha suscitato perplessità è quella relativa alla rappresentanza giuridica della Croce rossa; lo statuto configura una peculiare e irrituale divisione della stessa attribuendo al direttore generale la rappresentanza dell'Ente nei confronti dei terzi e la rappresentanza in giudizio, ad eccezione dei rapporti con gli organismi internazionali e con le organizzazioni nazionali e internazionali della Croce rossa attribuite al presidente nazionale.(all n 3 e 4)

Appare evidente che la rappresentanza giuridica di un ente non può che essere attribuita ad un unico soggetto che nella specie non può che essere il presidente nazionale. Non appare infatti comprensibile nè funzionale dividere la rappresentanza tra più soggetti con la conseguenza che la figura di vertice dell'ente non può rappresentarla in sostanza sul territorio italiano.

Lo statuto disciplina la struttura dei comitati regionali provinciali e locali. Per i comitati regionali è previsto che a capo della struttura vi sia un direttore regionale nominato dal direttore generale tra i dirigenti dell'ente. Nulla è specificato per ciò che concerne i comitati provinciali e locali. Val la pena di sottolineare che la maggior parte delle attività della struttura periferica della Croce rossa sono espletate proprio dai comitati provinciali e locali che gestiscono in particolare le convenzioni per il trasporto infermi.

Come emerso tra l'altro dalle verifiche effettuate dal SIFIP, i comitati hanno non poche difficoltà di gestione derivanti dalla composizione della struttura amministrativa, priva spesso di personale direttivo e in genere di personale sufficientemente qualificato; nel precedente statuto era prevista la posizione di direttore provinciale, posizione tra l'altro spesso ricoperta da impiegati di categoria non direttiva.

Appare necessario per assicurare una ordinata gestione, disciplinare la struttura amministrativa dei comitati provinciali e locali e quantomeno per quelli provinciali prevedere nuovamente la posizione di vertice della struttura.

I DIPARTIMENTI

Con il DPCM 4 giugno 2004 si è proceduto a riclassificare la Croce rossa italiana ai sensi dell'art 20 della legge 20 marzo 1975, n 70. L'ente è stato ritenuto di alto rilievo con conseguenti modifiche alla struttura ordinamentale e della organizzazione degli uffici.

A seguito della riclassificazione dell'ente, sono stati istituiti quattro dipartimenti con a capo dirigenti generali, che per la verità erano già stati attivati con ordinanze commissariali ancor prima dell'emanazione del citato DPCM, che sostanzialmente è intervenuto a ratifica di atti adottati in assenza delle previsioni normative che ne consentissero l'emanazione.

Si procedeva quindi a individuare i dipartimenti (risorse umane e organizzazione, amministrazione e patrimonio, area sanitaria, coordinamento organi e componenti volontaristiche) ponendo a capo degli stessi dirigenti tutti esterni all'ente.(Ordinanze commissariali adottate nel luglio e nel settembre 2003)

Le predette nomine, adottate quindi in violazione dei parametri indicati dall'art 19 comma 4 del decreto legislativo n 165, sono state contestate dai dirigenti interni all'ente e alla fine di un procedimento di contenzioso il direttore generale, riconoscendo le ragioni dei ricorrenti, procedeva alla revoca dei contratti stipulati (determinazione direttore generale n 65 del 12\4\2006) (all n 5\7) Al momento della verifica di cui si da conto non erano stati emanati atti per la sostituzione dei capi dipartimento.

Le modalità gestionali instauratesi presso l'ente con l'entrata in funzione dei dipartimenti, con riferimento peculiare ai Dipartimenti risorse umane e Amministrazione e Patrimonio, hanno inciso negativamente sul funzionamento del Comitato centrale.

Come si avrà modo di evidenziare nel corso della presente relazione, sovente la regolarità dei procedimenti esaminati, con particolare riferimento a quelli relativi alla gestione del bilancio e alla determinazione della stipula dei contratti, è apparsa inficiata dalle codeterminazioni dei direttori dei dipartimenti e del commissario straordinario, adottate sovente senza tener conto dei pareri e delle problematiche prospettate dai capi servizio.

Al di là della questione segnalata che sembra avviata a ridimensionarsi a seguito della rimozione dei predetti capi dipartimento, resta il problema della valutazione della necessità e della adeguatezza della struttura organizzativa prefigurata.

Le dimensioni dell'ente e la articolazione degli uffici (14 servizi diretti da dirigenti), nonché la presenza di un direttore generale cui lo statuto assegna rilevanti poteri organizzativi e gestori, porta a ritenere che la previsione di quattro sovrastrutture di livello dirigenziale generale sia eccessiva per il Comitato centrale della Croce rossa.

In ogni caso ove invece si ritenesse utile mantenere l'attuale organigramma occorre riconsiderare le funzioni demandate ad ogni dipartimento e definire con chiarezza il livello di responsabilità dei direttori in rapporto ai compiti del direttore generale.

LA STRUTTURA IL PERSONALE

La struttura della Croce rossa è del tutto atipica in quanto è una associazione di organismi che assume la configurazione di un ente pubblico non economico.

Fanno parte della associazione in quanto soci della stessa: il corpo militare, il corpo delle infermiere volontarie, i volontari del soccorso, il comitato nazionale femminile, i pionieri, i donatori di sangue.

Ognuna delle categorie illustrate fa parte delle assemblee e concorre alla elezione degli organi dell'associazione.

Al personale civile della Croce Rossa si applica il rapporto di lavoro del comparto degli enti pubblici non economici.

Il corpo militare e il corpo delle infermiere volontarie sono corpi ausiliari delle forze armate e il trattamento economico degli appartenenti al corpo militare è stabilito in analogia a quanto praticato per il personale militare statale.

Accanto al corpo militare stabile della Croce Rossa si registra il ricorso a personale militare richiamato in servizio.

Trattasi di soggetti posti in congedo, iscritti in un ruolo speciale, che in forza di una disposizione normativa risalente al 1936 (R.D 10 febbraio 1936, n 484) possono essere temporaneamente richiamati in servizio per le esigenze dell'Associazione.

Di fatto è venuto a determinarsi la formazione di un precariato alquanto diffuso.

Il personale de quo viene richiamato in servizio per tre - sei mesi, posto in congedo e successivamente richiamato.

Ciclicamente si pone il problema della regolarizzazione di detto personale; in passato vi sono stati concorsi dedicati che hanno consentito il passaggio in ruolo del personale temporaneo ; ciò non ha impedito il formarsi di nuovo precariato.

I richiami coinvolgono mediamente 200\300 unità di personale all'anno chiamati a rotazione su una platea di iscritti nelle liste di circa 800 unità.

La maggior parte dei richiami non è effettuata per rispondere, così come previsto dalla norma citata innanzi, ad esigenze di addestramento e per far fronte alle emergenze, ma vengono disposti per far fronte a necessità delle strutture civili centrali e periferiche della Croce rossa.

Si riportano al riguardo i seguenti dati (all n 8\13).

2004

Totale richiamati	n 316
Utilizzati presso strutture militari e centri di accoglienza	n 76
Utilizzati presso comitato centrale	n 58
Utilizzati presso servizio Coe (centro op emergenza)	n 15
Utilizzati presso comitati periferici	n 167

2005

Totale richiamati	n 403
Utilizzati presso strutture militari e centri di accoglienza	n 108
Utilizzati presso comitato centrale	n 70
Utilizzati presso COE	n 18
Utilizzati presso comitati periferici	n 205

Come appare evidente dai dati suesposti il personale richiamato è impiegato in prevalenza per servizi di carattere amministrativo a supporto della struttura centrale e periferica della Croce rossa. Di fatto in molte fattispecie non vi è differenza di impiego del personale militare da quello civile e tale situazione riguarda anche il personale militare di ruolo.

Si consideri per citare un solo dato concernente l'esercizio 2005, che sui 898 militari di ruolo in servizio nell'anno citato soltanto 285 risultavano impiegati presso strutture militari e 71 presso il COE.

Può concludersi quindi che è invalsa la prassi di far uso del personale militare temporaneo e non sia per rispondere ad esigenze "occupazionali" che per sopperire a deficienze organizzative dei comitati periferici e del comitato centrale.

Occorre considerare che il personale richiamato entra a far parte delle liste formate senza l'espletamento di selezioni e di conseguenza viene a formarsi un sistema di accesso al pubblico impiego che viola sostanzialmente le procedure concorsuali .

Infatti è sufficiente una domanda da parte di soggetti che possono aver svolto o meno il servizio militare, domanda che è successivamente valutata da una commissione che decide sull'inclusione nelle liste.

Il vaglio delle esigenze sottese al richiamo è apparso non sufficiente; come si è avuto modo di accertare dagli accessi ispettivi presso le strutture periferiche dell'ente e dalla presente verifica, il numero dei richiamati è sostanzialmente stabile e quindi non connesso al verificarsi di eventi straordinari con l'eccezione della missione in Iraq.

Il problema dei richiamati non troverà soluzione sino a quando non verrà elaborato un quadro organico delle esigenze relative all'impiego del personale militare; a tal fine appare necessario un monitoraggio teso alla verifica delle necessità del Corpo militare.

Occorre inoltre disciplinare in modo trasparente le modalità di accesso alle liste di temporanei; fermo restando che il ricorso a tale personale, una volta ridefinito l'organico del personale militare, dovrebbe essere fortemente limitato.

Oltre al personale civile di ruolo presso la Croce rossa e in particolare presso le strutture periferiche dell'ente risultano mediamente in servizio circa duemila unità di personale con contratti a tempo determinato. La grande maggioranza di detto personale è impiegato nei servizi di trasporto infermi svolti in regime di convenzione con aziende Ospedaliere e ASL.

Gli oneri di detto personale sono posti a carico dei comitati periferici che si avvalgono degli introiti derivanti dalle predette convenzioni.

Vi è da osservare che sovente oltre a autisti e altre unità di personale necessarie per lo svolgimento dei servizi sanitari in convenzione, vengono reclutati con contratti a tempo determinato previa selezioni anche unità di personale amministrativo utilizzati dai vari comitati periferici.

Da diversi anni i contratti a tempo determinato di cui sopra vengono continuamente prorogati e si è venuto a formare un rilevante precariato di cui si chiede da più parti la stabilizzazione.

Vi è da osservare che le convenzioni con le aziende sanitarie non hanno carattere di stabilità, possono essere rinnovate o meno. Di conseguenza la ventilata e ricorrente ipotesi di assunzione di detto personale appare con ogni probabilità foriera di notevoli oneri per l'ente, qualora non si potesse, per corrispondere le retribuzioni del personale assunto, far conto sulle entrate derivanti dalle convenzioni.

Anche per quel che riguarda il personale in servizio presso le unità periferiche appare necessario riconsiderare le dotazioni delle singole strutture, potenziando quelle tra loro che evidenziano vuoti di organico, ed evitando quindi il ricorso ai contratti a tempo determinato per esigenze di carattere amministrativo.

CAPITOLO SECONDO

PERSONALE TRATTAMENTO ACCESSORIO

L'esame della regolarità della costituzione e della erogazione dei fondi per il miglioramento della efficienza dell'ente, che comprendono il fondo di incentivazione propriamente detto, per il lavoro straordinario e per le indennità specifiche, ha costituito la parte fondamentale degli accertamenti eseguiti presso l'ente.

La complessità e la delicatezza della situazione riscontrata rende necessaria una articolata esposizione della fattispecie.

Si procederà quindi rappresentando un quadro di sintesi degli elementi di carattere generale per poi passare all'esame specifico della costituzione e dell'erogazione dei fondi, concludendo con l'illustrazione delle iniziative intraprese e quelle ritenute necessarie dallo scrivente per la riformulazione degli stessi.

La situazione presso l'ente è apparsa assai delicata al momento dell'inizio dell'attività ispettiva essendo in atto lo stato di agitazione del personale con assemblee permanenti e sostanziale blocco delle attività, aperta conflittualità tra Consiglio direttivo e direzione generale, che ha portato alla risoluzione anticipata del contratto con il direttore generale e con la sua sostituzione con un dirigente proveniente dalle file dell'ente.

La detta situazione si era venuta a creare a seguito dei provvedimenti di blocco dei pagamenti relativi a somme arretrate dovute ai passaggi economici orizzontali conseguiti da gran parte del personale.

Nel proseguio della trattazione si dirà nel dettaglio a riguardo di tale importante aspetto.

Verranno affrontate separatamente le due problematiche verificate, l'una attinente la costituzione dei fondi e l'altra concernente la erogazione delle competenze al personale.

Per quanto attiene alla costituzione dei fondi si è verificato la seguente situazione.

Nel 2001 si provvedeva a costituire il fondo per il personale del comparto e si provvedeva a sottoscrivere l'accordo integrativo decentrato di Ente.

La costituzione del fondo veniva validata dal Collegio dei revisori e successivamente dall'Igop e dalla Funzione pubblica.

I fondi dal 2002 al 2005 venivano tutti costituiti senza che fossero sottoposti per l'esame e l'approvazione al Collegio dei revisori e ai Dicasteri competenti.

Durante il periodo indicato il fondo è stato via via integrato di risorse rilevanti tanto da passare dai € **18.250.000** del 2001 ai **26.416.000** del 2005.

Si è proceduto determinando i fondi con ordinanze commissariali (dalla numero 134 del 27\12\2002 alla numero 1617 del 14\12\05 all dal n 14 al n 26) adottate a fine esercizio .

La copertura finanziaria veniva in parte assicurata facendo riferimento agli stanziamenti di bilancio determinati per l'esercizio cui atteneva il fondo e in parte rinviando a future variazioni.

In sostanza si costituiva il fondo alla fine dell'anno con le seguenti conseguenze: la costituzione dei fondi teneva conto delle disposizioni migliorative nel frattempo intervenute a seguito dei nuovi contratti collettivi di lavoro e/o rifletteva gli accordi intercorsi a livello di ente con le organizzazioni sindacali comportanti nuovi e maggiori oneri.

La copertura finanziaria veniva quindi in parte imputata agli ordinari stanziamenti di bilancio e in parte assicurata facendo riferimento a variazioni di bilancio in corso di adozione o da perfezionare successivamente.(vedasi in particolare gli all n 20 23 e 26 per le clausole di copertura dei fondi 2003 2004 e 2005)

Il detto sistema adottato a partire dal 2003, al di là della illegittimità procedurale, ha creato come si vedrà nel dettaglio nel seguito dell'esposizione, rilevanti problemi per la effettiva copertura dei fondi.

Di fatto si trascurava la evidente necessità di assicurare le risorse prima della costituzione del fondo e lo si determinava a prescindere dal fatto che le stesse fossero effettivamente disponibili.

Al collegio dei revisori venivano sottoposte in seguito la variazione di bilancio o il prelevamento dall'avanzo di amministrazione o le ordinanze di approvazione di costituzione dei fondi senza tuttavia il formale riferimento alle procedure previste dalle disposizioni normative al riguardo.

In sostanza si riteneva sufficiente la mera presentazione dell'ordinanza con la quale si approvavano la costituzione dei fondi prive di relazione finanziaria e della documentazione a corredo necessaria per l'esame esaustivo degli stessi.

Le suddette modalità procedurali venivano eccepite dal Collegio che in varie occasioni si esprimeva negativamente e in particolare:

La variazione di bilancio relativa alla copertura del fondo del **2003** non veniva approvata secondo le indicazioni iniziali dell'ente ma in una versione che non prevedeva gli aumenti disposti a carico del fondo (all n 27). Le ordinanze commissariali dalla n 870 alla numero 873 relative alla costituzione dei fondi per il **2004** venivano osservate dal collegio che ne chiedeva il ritiro con verbale n 9 del'11 marzo 2005(all n 28\30) Le osservazioni al riguardo venivano riproposte con verbali n 12 del 22 aprile 2005 e n 13 del 29 aprile 2005. (all n 31\33 e all n 34\38)

Di fatto l'Ente, lungi dal corrispondere alle richieste e alle disposizioni del collegio continuava a dar seguito ai pagamenti relativi ai vari fondi.

Le osservazioni del collegio sulle ordinanze di costituzione dei fondi si estendevano alle ordinanze commissariali n 1617\1620 relative alla costituzione dei fondi per il **2005**. Con verbale n 1 \2006 del 13\1\2006 si rendeva noto che l'organo di controllo non poteva approvare le ordinanze sopra citate rilevando "vizi di forma contenuto e di copertura finanziaria".(all n 39\39 bis)

In data 27 febbraio 2006 il collegio (all n 40) richiedeva ancora la sospensione dell'attuazione delle contestate ordinanze, per le quali il capo dipartimento risorse umane riteneva non vi fossero i presupposti per procedere alla sospensione dei pagamenti, diffidando lo stesso dirigente dal dar seguito agli atti osservati.

Con verbale n 3 del 30 marzo 2006 (all n 41\43) il collegio (ricostituito in data 6\3\2006 con nuova composizione dei membri e in particolare del presidente) ribadiva le osservazioni precedenti e significava che era stato necessario diffidare il capo dipartimento risorse umane dal dare corso alle delibere impugnate. Veniva inoltre dichiarato che le argomentazioni fornite dagli uffici dell'ente non erano sufficienti a far superare le osservazioni prospettate.

Finalmente con l'intervento del direttore generale dell'ente sollecitato a ciò dal collegio si procedeva a sospendere i pagamenti relativi alle progressioni economiche orizzontali di cui ci si occuperà appresso.(vedasi relazione direttore generale del 26\4\2006 all n 44\46)

Riservandosi come già detto nel proseguio della trattazione di analizzare compiutamente gli aspetti relativi al pagamento delle progressioni orizzontali si prospettano alcune osservazioni iniziali.

Appare evidente la radicale illegittimità degli atti adottati nel corso di almeno un triennio da parte dei responsabili dell'ente e significativamente da parte dei Capi dipartimento risorse umane e Amministrazione e patrimonio e da parte del Commissario straordinario.

Non sono bastati rilievi, contestazioni, diffide e richieste reiterate per ricondurre la costituzione dei fondi nell'alveo della legittimità.

Si è appalesata una pervicace volontà di trascurare ogni " intralcio" di carattere formale e sostanziale pur di dar corso alla formazione e all'erogazione di fondi di incentivazione non assentiti dall'organo di controllo e non trasmessi a i dicasteri competenti.

Si è dato corso ai pagamenti dei fondi relativi al 2003 2004 e 2005 pur in presenza dei rilievi su menzionati con evidenti responsabilità di ordine amministrativo e contabile.

I capi dipartimento in particolare adombravano che il collegio non avesse competenza in ordine alla determinazione dei fondi e che l'approvazione dei bilanci con l'indicazione contenuta negli stessi delle somme stanziare sui capitoli relativi ai fondi fosse titolo sufficiente per consentire l'erogazione delle competenze al personale.(vedasi in allegato la relazione del direttore generale dell'ente che cita le note di delucidazione dei capi dipartimento al riguardo all n 47\48)

Non appare necessario dilungarsi per rappresentare la totale insussistenza e l'evidente strumentalità di simili argomentazioni.

COSTITUZIONE DEI FONDI

Di seguito si illustra la costituzione dei fondi in argomento per gli anni 2001\2005.

Si procederà per comodità di esposizione a illustrare compiutamente la composizione analitica del fondo relativo all'anno **2001**, che è da considerare il documento di partenza per la ricostruzione effettuata, rammentando che è l'unico che ha conseguito la validazione prevista dalla normativa de qua.

Per ciò che concerne i fondi relativi agli esercizi successivi verranno evidenziate solamente le voci che hanno dato luogo a aumenti degli stessi e la loro consistenza finale. Si fa riferimento agli allegati dal n 14 al n 26

Fondo 2001

A) Valore trattamento accessori anno 1995

Straordinario (250 ore per dipendente)	lire 6.063.614.000
0,80 e 0,65 monte salari	lire 1.207.237.000
Stanziamiento 1986 magg turni	lire 11.477.000.000
Indennità funzionale e di rischio	lire 989.372.000
Totale	lire 19.769.321.000 € 10.210,002

B) Quote incremento ex art 35 comma 2 ccnl 94\95

3,5 di 19.769.321.000	lire 691.926.000
0,4 monte salare 1993	lire 356.000.000
Totale	lire 1.47.926.000

C) Quote incremento ex art 3 ccnl 96\97

0,22 monte salari 95	lire 185.823.000
0,95 monte salari 95	lire 802.417.000
0,77 monte salari 95	lire 650.381.000
Totale	lire 1.638.621.000

D) Quote incremento art 31 ccnl 98\99

Indennità ex art 15 l 88\89	lire 100.800.000
0,80 monte salari 98 dal 1\5\99	lire 622.800.000
7,5 monte salari 99	lire 2.390.618.000
Totale	lire 3.114.218.000

E) Economie part time	lire 42.800.000
Risorse aggiuntive pari 1% monte salari 95	lire 1.465.650.000
Magg entrate convenz indennità infermieristica	lire 570.000.000
Totale	lire 2.035.650.000

G) Incentivo correlato a minori spese per il personale militare lire **5.386.164.000**

H) 0,57 monte salari 99	lire 507.300.000
1,5 monte salari 99	lire 1.335.000.000
Risparmi Ria cessati	lire 847.000.000
Totale	lire 2.689.300.000

D)

Art 4 c 8 ccnl biennio economico 2000\2001	lire 876.000.000
Totale generale	lire 36.600.000.000 € 18.902.322

In ordine alla regolarità della costituzione del descritto fondo si osserva quanto segue.

I punti **a b c d f h i** sono apparsi legittimamente inseriti. Si è provveduto a verificare le percentuali di incremento rispetto al monte salari dei vari esercizi previsti dai CCNL succedutesi nel tempo e l'ammontare degli stessi.

C'è da osservare che la base di partenza per la costituzione del fondo rappresentata dalla voce A) valore complessivo trattamento accessorio stanziati per l'anno 1995 è considerevolmente elevata in considerazione del fatto che le ore di straordinario e lo stanziamento per maggiorazione turni sono determinate su un numero di personale che nel 1995 era di consistenza quasi doppia rispetto alla situazione odierna e quindi attualmente il personale si trova a beneficiare di stanziamenti parametrati su un organico ben più ampio.

Ovviamente con una base di calcolo elevata le percentuali di incremento di volta in volta stabilite dai CCNL hanno prodotto aumenti del fondo di non trascurabile ammontare.

Tale situazione avrebbe dovuto condurre l'ente a valutare con prudenza aumenti del fondo con iniziative discrezionali che hanno pesato non poco sugli equilibri finanziari della Croce rossa.

A riguardo del punto **G** si osserva quanto segue

Nel 2000 fu realizzato attraverso lo svolgimento di procedure concorsuali il passaggio di circa 700 unità di personale militare temporaneo ai ruoli del personale civile dell'ente.

In sostanza trattavasi di personale precario che era da tempo continuamente richiamato e che fu stabilizzato attraverso il passaggio ai ruoli civili.

Detto personale fruiva di un trattamento economico più elevato e di conseguenza fu ritenuto che si potesse inserire nel fondo la differenza retributiva tra quanto percepito in qualità di militare e quanto spettante con il nuovo inquadramento. (si allegano a titolo esemplificativo gli all n 49\50)

C'è da osservare che il personale di cui trattasi non era di ruolo e quindi si è operato nel presupposto che la spesa fosse di carattere continuativo e non connessa invece come avrebbe dovuto alle esigenze di effettivo utilizzo dello stesso.

In sostanza si è operato considerando acquisita una volta per tutte la spesa per il personale militare temporaneo alla stregua del personale di ruolo.

Come visto tale operazione validata dal collegio e assentita in sede di controllo ministeriale, comportò nel 2001 un beneficio per il fondo di lire **5.386.164.000**.

Il problema è rappresentato dal fatto che la somma de quo è stata meccanicamente riproposta come si vedrà di seguito nei fondi 2002\2003\2004\2005 senza alcuna verifica sulla permanenza del supposto risparmio.

Fondo 2002

Il fondo per l'anno 2002 risultava nella sua consistenza globale pari ad euro **21.975.669,36** con un aumento rispetto al fondo del 2001 di euro 3.073.347.

Detto importo corrisponde sostanzialmente alla somma che gli organi dell'ente decisero di inserire nel fondo ai sensi dell'art 4 comma 10 CCNL biennio economico 2000\2001 (€ 2.990.031).

La norma citata permette in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione adottati dagli enti finalizzati all'accrescimento dei livelli quali-quantitativi dei servizi, l'implementazione dei fondi a carico dei bilanci degli enti stessi.

Lo scrivente ha rinvenuto come documentazione prodotta per il progetto di miglioramento dell'efficienza dell'ente una scarna relazione del servizio trattamento economico (all n 51\52) nella quale si enunciavano in estrema sintesi le finalità del progetto e se ne determinava la durata e le modalità di verifica dell' attuazione.

La durata del progetto veniva fissata per il periodo 1\1\2002\30\6\2003

Di conseguenza le somme de quo avevano titolo ad essere inserite nei fondi per il **2002 e 2003** rammentando però che i fondi citati come per altro quelli relativi agli esercizi successivi, non sono stati sottoposti, come già sottolineato, ai controlli previsti.

Fondo 2003

L'entità del fondo per il 2003 è stata determinata in euro **24.874.456,41** con un aumento rispetto al fondo per il 2002 di € **2.898.787**.

La parte di gran lunga più consistente dell'implementazione è rappresentata dall'inserimento della somma di € 2.576.613,04 a titolo di maggiori entrate.

L'operazione è stata giustificata facendo ricorso alla previsione contenuta nell'art 31 lettera c del CCNL 98\2001 che consentiva l'eventuale inserimento nei fondi di risparmi derivanti dalla gestione del personale.

Si fa rilevare che la copertura finanziaria del fondo viene assicurata in parte facendo riferimento agli ordinari stanziamenti di bilancio e in parte (in sostanza la quota di aumento del fondo) alle “ integrazioni richieste per il cap 25 dal Servizio trattamento economico in sede di variazione di bilancio in corso di definizione”.(all n 20)

Come già rappresentato innanzi siffatta modalità di copertura è illegittima in quanto si fa riferimento ad una eventuale e futura variazione di bilancio, senza quantomeno vincolare la spesa che non trovava capienza nei capitoli, all'effettiva positiva conclusione dell'iter della variazione di bilancio.

Per quanto concerne lo specifico della somma inserita ex novo nel fondo **2003** si fa rilevare quanto segue.

La Croce rossa ha in corso talune convenzioni con enti del servizio sanitario nazionale per servizi infermieristici e per la gestione di scuole infermieristiche. Le convenzioni prevedono il rimborso all CRI degli oneri sostenuti per il personale.

Nel 2003 le somme in questione non erano state iscritte in bilancio. Allorquando sono state introitate dall'ente sono state considerate maggiori entrate.

Di fatto le somme in analisi costituivano un rimborso delle spettanze per il personale anticipate dalla CRI e non costituivano affatto una maggiore entrata.

La Croce rossa aveva corrisposto le retribuzioni e in seguito aveva ottenuto il rimborso.

Tra l'altro le somme di cui trattasi si riferivano a più esercizi e concernevano non solo il trattamento accessorio ma anche il trattamento economico fondamentale.(all n 53\55)

La ratio dell'operazione consisteva nel fatto che la Croce rossa rimetteva a disposizione del fondo la quota di salario accessorio che veniva rimborsata e non si poteva certo utilizzare come fatto anche la quota di rimborso relativa agli stipendi da accertare sui competenti capitoli e non sui capitoli relativi al salario accessorio.

Di conseguenza una parte rilevante (quantificata in seguito dallo stesso servizio trattamento economico dell'ente in circa la metà) di tale somma risultava illegittimamente inserita nel fondo.

Inoltre, e ciò va riferito alla costituzione dei fondi per il 2004 e per il 2005, senza alcun controllo sull'effettività e sulla consistenza delle somme affluite a titolo di rimborso, si inseriva l'importo di euro 2.576.613 nell'ammontare dei fondi menzionati.

Oltre a ciò va rappresentato che negli esercizi 2004 e 2005 le somme relative al pagamento delle retribuzioni del personale in servizio presso altri enti venivano previste in bilancio sia in entrata che in uscita e quindi non si poteva del tutto qualificare la somma in analisi come una maggiore entrata. (all n 56\57)

Fondo 2004

Il fondo per il 2004 si attesta in euro **24.980.035,17** con un aumento rispetto al 2003 di € 106.000 dovuti all'aumento dell'economie da parte ime e all'aumento della RIA dei cessati.

Il fondo in analisi non registra quindi l'ulteriore inserimento di quote aggiuntive rispetto al fondo del 2003, ma include in modo illegittimo l'importo di € 2.576.613 relativa alle cosiddette maggiori entrate e l'importo di € 2.781.721 relativo al progetto di miglioramento dell'efficienza dell'ente che come già visto era stato deliberato solo per il biennio 2002\2003.

Inoltre nel fondo per il 2004 viene riproposto così come nel 2002 e nel 2003, l'importo di euro 2.826.040 relativo ai supposti risparmi di spesa derivanti dall'operazione di passaggio dei militari temporanei a personale civile.

Fondo 2005

Il fondo per il 2005 si attesta ad euro **26.416.557,02** facendo registrare un aumento rispetto al fondo per il 2004 di € 1.436.552 attribuibile alle seguenti voci

-€ 115.352 riferite all'aumento della RIA dei cessati

-€ **1.321.170** relativo all'inserimento nel fondo di quota parte dell'accantonamento operato nel 2002 (determina dirigenziale n 145 del 6\12\2002) per la corresponsione della differenza di retribuzione a seguito del passaggio economico orizzontali.

Lo scrivente ha accertato l'effettività di tale accantonamento come si avrà modo di precisare in seguito.

Valgono per il fondo relativo al 2005 le stesse considerazioni prospettate per il fondo 2004 a riguardo dell'inclusione delle voci relative al progetto di miglioramento efficienza, maggiori entrate e risparmi passaggio militari temporanei ai ruoli civili, innanzi precisate.

Quindi riassumendo e ribadendo le osservazioni dianzi prospettate, si rileva che si è fatto ricorso per implementare i fondi all'interpretazione estensiva di alcune disposizioni contrattuali e all'inserimento di risorse senza alcuna legittimazione .

Nello specifico sono stati mantenuti o inseriti nei fondi:

:

A) Economie sulle spese del personale per euro 2.781.000 validate nel 2001 e riproposte meccanicamente senza alcuna verifica sulla loro effettiva permanenza; in sostanza si tratta di supposte minori spese sostenute dall'ente per effetto del passaggio a seguito di procedure concorsuali di 700 unità di personale militare precario ai ruoli del personale civile; in considerazione del fatto che i militari godevano di un trattamento di maggior favore, la differenza stipendiale fu inserita nel fondo a titolo di minore spesa sostenuta.

B) A partire dal fondo 2002 e fino al 2005 risorse per il miglioramento dei servizi per euro 2.990.000. Nel 2002 tali somme vennero inserite a fronte di un progetto teso al miglioramento della funzionalità dell'ente alla luce delle trasformazioni intervenute. Tali risorse sono state continuamente riproposte trascurando di produrre alcuna documentazione che desse conto non solo dei risultati raggiunti ma dei nuovi obiettivi che si intendeva realizzare e per i quali l'ente decideva di impiegare così rilevanti risorse.

C) A partire dal 2003 e fino al 2005 euro 2.576.613 per maggiori entrate derivanti dalla gestione del personale.

Si è avuto modo di illustrare dianzi che non si è verificata alcuna maggiore entrata; sostanzialmente nel 2003 l'ufficio ragioneria faceva presente che si era accertata una maggiore entrata per l'importo di cui sopra ma trattavasi di rimborsi di spese di personale distaccato dell'ente per cui si era già provveduto al pagamento e che semplicemente non erano stati previsti in bilancio .(all n 54)

In pratica si è utilizzata una minore previsione di entrata per registrare poi la stessa come sopravvenienza.

Nel 2004 e nel 2005 tali entrate sono state previste in bilancio ma ciò non ha impedito di inserirle ancora nei fondi.

EROGAZIONE DEI COMPENSI PERIODO 2002\2005

Lo scrivente ha effettuato una puntuale ricognizione dei pagamenti intervenuti negli anni dal 2002 al 2005 per constatare la regolarità degli stessi rispetto alle somme determinate al momento della costituzione e rispetto agli stanziamenti di bilancio.

Si fa presente che il fondo è articolato a livello di bilancio su tre diversi capitoli di spesa corrispondenti ai pagamenti per il lavoro straordinario e maggiorazione turni(cap 10), per le indennità(cap 20) e per il fondo di produttività vero e proprio(cap 25).

(Per i pagamenti del fondo vedasi gli allegati dal n 58 al n 82.)

Anno 2002

<u>-----</u>	<u>Stanziamento</u>	<u>Pag c/c</u>	<u>Pag c/r</u>	<u>Disp</u>
Cap 10	6.669.015	5.324.830	1.344.184	0
Cap 20	289.732	109.476	0	180.255
Cap 25	15.016.412	9.197.798	3.864.518	1.954.095
Totale	21.975.159	14.632.104	5.208.702	2.134.350

Si fa rilevare che l'importo di euro **1.954.350** non utilizzato corrisponde all'accantonamento operato con la determina dirigenziale n° 145 del 06/12/2002 al fine della corresponsione delle somme per il pagamento delle progressioni economiche orizzontali.

2003

<u>-----</u>	<u>Stanziamento</u>	<u>Pag c/c</u>	<u>Pag c/r</u>	<u>Disp</u>
Cap 10\14	6.649.390	3.719.387	2.929.780	0
Cap 20	180.255	180.255	209.030	0
Cap 25	15.036.547	7.052.338	8.275.893	0
Totale	21.866.619	10.951.980	11.414.703	0

A riguardo dei pagamenti relativi al 2003 si fa rilevare quanto segue.

Come rappresentato in sede di esame della costituzione dei fondi, il fondo per il 2003 fu determinato in € **24.874.456** mentre gli stanziamenti di bilancio come segnalato in tabella erano stati fissati in euro 21.866.619.

La situazione cennata si è venuta a verificare in quanto come rappresentato in sede di esame della costituzione del fondo, si era deciso di implementare il fondo per euro 2.576.613 rinviando la copertura della differenza con lo stanziamento ad una variazione di bilancio (terza variazione 2003)

La variazione di bilancio non fu accolta dal Collegio dei revisori e quindi non fu possibile inserire in contabilità l'aumento del capitolo.

Considerando però irrinunciabili le intese raggiunte con le oo.ss per l'integrazione del fondo si comunicava (vedi allegata nota servizio 7 amministrazione e finanza del 21\ 4\2004 al n 54\55) che “ le somme che dovranno essere erogate nel mese di maggio graveranno sul bilancio di previsione 2004”

La nota di cui sopra discendeva dalle determinazioni adottate dal Commissario straordinario che in sede di relazione alla terza variazione di bilancio 2003 dichiarava che si rinviava all'esercizio finanziario 2004 per insufficienza di copertura finanziaria, l'incremento del fondo per il trattamento accessorio 2003. (all n 83\84)

Il detto incremento, prosegue la relazione menzionata, può essere rinviato all'esercizio successivo in considerazione del fatto che il saldo compenso incentivante la produttività sarà erogato a maggio 2004.

Si prosegue affermando che in sede di prima variazione di bilancio 2004 sarà possibile utilizzare le risorse accantonate dall'ente e in particolare somme discendenti dall'eliminazione di residui passivi operata in sede di riaccertamento residui.

A prescindere dall'illegittimità conclamata dal fatto di prevedere adesso una spesa per coprirli in futuro e a prescindere che l'utilizzo di risorse provenienti da eliminazione di residui passivi non sono utilizzabili per l'aumento a piacimento del fondo, detta annunciata prima variazione di bilancio 2004 non è mai intervenuta.

In sostanza si è dato vita a un illegittimo e artificioso giro contabile; le modalità di pagamento del fondo prevedevano e prevedono tuttora il pagamento in due quote, l'una durante l'esercizio di competenza e la rimanente nel maggio dell'anno successivo, ovviamente in conto residui.

Nel caso di specie però non sussistevano disponibilità a carico del bilancio 2003 interamente utilizzate come evidenziato in tabella; quindi si è fatto ricorso alla competenza 2004.

Come è ovvio tali modalità oltre ad essere illegittime hanno comportato la conseguenza che gli stanziamenti 2004 non erano sufficienti a coprire l'intero ammontare del fondo e quindi si è fatto ricorso allo stanziamento 2005; in quest'ultimo esercizio essendosi nel frattempo determinato il blocco del saldo compenso produttività a seguito dell'emergere delle anomalie in ordine alla copertura degli arretrati delle progressioni economiche, non si è dato luogo al pagamento del saldo per il quale comunque non vi erano disponibilità.

Non può che sottolinearsi che l'ente pur in presenza di una mancata approvazione della variazione di bilancio ha ritenuto di dar luogo a pagamenti senza copertura inficiando i bilanci 2004 e 2005, determinando danno erariale e alterando di fatto la contabilità sui capitoli in esame.

Infatti dall'esame dei mastri attinenti i pagamenti a carico dei capitoli in disamina(all n 72 e n 79) si nota che formalmente i pagamenti del saldo 2003 e 2004 vengono imputati alla competenza dell'esercizio come se riguardassero l'esercizio in corso e non quello precedente; in tal modo non veniva ad essere intaccato formalmente lo stanziamento di bilancio ma comunque si determinava un deficit sullo stesso in quanto come rappresentato si utilizzava una quota dello stanziamento dell'anno per pagare spettanza dell'anno precedente.

Appare evidente la necessità del recupero delle somme in esame; si ribadisce che la somma di euro 2.576.613 non è stata mai inserita formalmente nel bilancio 2003 ed è stata inserita nei bilanci 2004 e 2005 senza che sia intervenuta al riguardo la formale approvazione del fondo, con l' inclusione della detta somma, da parte del collegio dei revisori.

Deve essere recuperata pertanto la somma di euro 2.576.613 pagata nel 2004 in conto 2003 .

2004

-----	stanziamento	Pag\c\c	Pag\c\r	Disponibilità
Cap 10	7.086.000	3.905.637	3.143.659	0
Cap 23 ex 20	290.000	76.394	213.605	0
Cap 20 ex 25	17.935.000	12.634.162	5.300.837	0
Totale	25.310.000	16.616.193	8.658.101	36.000

Vi è da notare che in riferimento a quest'esercizio lo stanziamento di bilancio supera per euro 329.965 l'ammontare determinato del fondo .

2005

-----	Stanziamiento	Pag\c	Pag\r	disponibilit�
Cap 10	6.877.580	3.590.907	1.321.943	1.955.730
Cap 23 ex 20	290.000	59.514	23.845	206.650
Cap 20 ex 25	17.935.000	13.335.921	2.753.385	1.845.696
Totale	24.841.580	16.986.342	4.099.173	3.756.065

Il totale dei pagamenti del 2005 è quindi pari a € 21.085.515

Si rileva che lo stanziamento di bilancio sul capitolo 20 risulta dal mastro pari ad euro **23.818.342**. A tale somma si perviene addizionando lo stanziamento iniziale di euro 17.935.000 all'importo di euro 5.863.343 proveniente dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione 2004 effettuato con la determinazione direttoriale n 343 del 22\11\2005 (all n 85\86) osservata dal Collegio.

Di conseguenza la detta somma (5.863.343) non è legittimamente utilizzabile e lo stanziamento del capitolo deve essere ricondotto a quello iniziale, tra l'altro da rideterminarsi in diminuzione come si vedrà in seguito.

Quindi in tabella alla voce stanziamento si è riportato la disponibilità iniziale e parimenti si è operato per la voce disponibilità (da verificare alla luce di quanto precedentemente affermato) per la quale si segnalano gli importi rimanenti rispetto allo stanziamento inizialmente determinato.

La determinazione del fondo 2005 operata con ordinanza 1617 del 14\12\2005 viene fissata in euro 26.416.557 superiore allo stanziamento iniziale di bilancio per euro 1.574.977. Tale somma quindi dovrebbe essere portata in aumento della disponibilità residua che quindi *perverrebbe ad euro 5.331.042*.

La disponibilità indicata è puramente teorica in quanto ad essa va sottratta la somma di euro 1.321.170 destinabile al solo pagamento delle progressioni economiche ed è soggetta a ridursi a seguito della rideterminazione dei fondi che sarà illustrata appresso. la restante deve essere utilizzata per finanziare in parte le operazioni di decurtazione dei fondi che si illustreranno in seguito.

In generale occorre procedere al defalco dai fondi delle somme non inseribili e rideterminare correttamente quelle quote delle voci discrezionali meccanicamente riportate e storicizzate che possono essere allocate negli stessi.

EROGAZIONE DEI COMPENSI RELATIVI ALLE PROGRESSIONI ECONOMICHE

La questione di maggiore rilevanza, che ha provocato le proteste del personale e che sostanzialmente ha aperto tutta la problematica di cui trattasi, è legata al pagamento delle spettanze al personale che aveva superato le procedure per gli avanzamenti economici all'interno della categoria di appartenenza.

Le procedure di avanzamento, previste dal CCNL, furono concordate all'atto della stipula del contratto integrativo di ente, nel 2001.

Tali procedure si sarebbero dovute concludere nel 2002. Invece hanno avuto conclusione nel 2005 e allorquando gli uffici procedono a calcolare il dovuto in considerazione che comunque la decorrenza giuridica ed economica rimane fissata al gennaio 2002, emerge il fatto che non vi è copertura nel fondo 2005 per erogare gli oltre sei milioni di euro di arretrati.(6,6 milioni di euro)

Da un esame a campione effettuato dallo scrivente sui bandi di selezione emanati per la copertura dei posti disponibili per le progressioni economiche, si è avuto modo di constatare che effettivamente i bandi fissano la decorrenza giuridica ed economica degli avanzamenti a far data dal 1\1\2002.(all n 87\89)

Fatta eccezione per il fondo 2001, non si era proceduto ad accantonare sui fondi dei vari esercizi dal 2002 al 2005, le quote relative alla progressioni orizzontali. In sostanza erano state utilizzate ed erogate tutte le somme disponibili sui fondi (come evidenziato dianzi) senza tener conto del fatto che si sarebbero poi dovute comunque remunerare le progressioni concordate.

Alla luce di ciò si decide di procedere impinguando il fondo con una variazione di bilancio a valere sull'avanzo di amministrazione, utilizzando in particolare somme rese disponibili dall'eliminazione di residui passivi per spese di personale. (Determina dirigenziale n 148 del 30\12\2005 all n 90\92)

In particolare con determinazione direttoriale n 343 del 22\11\2005(all n 85\86) si prevedeva di utilizzare per impinguare i capitoli del fondo complessivi euro **6.004.050**

Il collegio dei revisori constatata la evidente illegittimità dell'operazione non assentiva alla variazione di bilancio e invitava l'ente a bloccare ogni pagamento e a provvedere ad una ricognizione sulla costituzione dei fondi.

Il magistrato della Corte dei Conti che assiste alle sedute del Collegio per espletare la propria funzione di controllo, parimenti invitava il direttore generale ad astenersi da ogni atto foriero di danno per l'ente.(all n 93)

Il direttore generale infine, come sopra rappresentato, in data 26\4\2006 bloccava i pagamenti e ciò provocava la protesta del personale.

Si perveniva a questa decisione dopo un lungo intrecciarsi di comunicazioni tra la direzione generale, gli uffici competenti e il collegio dei revisori .

Si osserva che fino al deciso intervento del Collegio tendente al blocco dei pagamenti la direzione generale non era intervenuta sulla questione, lamentando a suo dire l'estromissione di fatto dalle procedure di gestione dell'ente operata dal Commissario straordinario.

Il Consiglio Direttivo dell'Ente, lungi dall'approvare l'operato del direttore, impartiva disposizioni allo stesso al fine di consentire i pagamenti e infine procedeva alla risoluzione anticipata del contratto del direttore generale.

Illuminante è al riguardo la delibera n 36 del 29\4\2006 del Consiglio direttivo nazionale dell'ente.(all n 94\96)

Si chiedeva al direttore generale inizialmente di procedere alla revoca dei provvedimenti assunti nei confronti dei direttori dei dipartimenti(il cui incarico viziato di illegittimità il direttore generale aveva provveduto a risolvere) e soprattutto si intimava entro sette giorni dalla data della deliberazione a dar corso alle procedure di esecuzione degli accordi contrattuali “ nel rispetto della normativa vigente”. Occorre considerare che tale deliberazione interviene dopo che il Collegio aveva effettuato le osservazioni e i rilievi già descritti e dopo che lo stesso direttore generale aveva ampiamente relazionato al consiglio sulla questione evidenziando compiutamente sulla illegittimità delle erogazioni in disamina.(vedasi per tutte la nota del 27\4\2006 all n 98\99)

Ancora val la pena di menzionare la nota del Presidente del Consiglio direttivo del 24 aprile 2006 con la quale si invita il direttore generale a dar corso ai pagamenti in discorso “poiché non sembrano sussistere elementi ostativi”.(all n 97)

Appare evidente che può dirsi che quantomeno gli organi direttivi dell'ente non avessero compreso la delicatezza della situazione e spinti dalle proteste del personale hanno impartito direttive contra legem.

Si è quindi proceduto a nominare un nuovo direttore generale che per la verità non ha messo in atto alcuna iniziativa tesa al pagamento delle somme in contestazione e non si sono registrati ulteriori interventi da parte del consiglio direttivo e del presidente tendenti all'erogazione dei compensi in contestazione.

Si segnala per completezza di esposizione che si è invece provveduto, dopo parere del collegio, (all n) a erogare un anticipo del fondo 2006 per una quota tale (il 35 % del fondo calcolato sulle risorse certe e stabili) da non inficiare i futuri dovuti defalchi dal fondo per consentire il ripiano delle somme pagate dall'ente in modo illegittimo, e le quote necessarie per il pagamento delle progressioni che ovviamente devono trovare copertura all'interno delle disponibilità del fondo 2006 e/o successivi qualora l'ente decidesse di spalmare su più esercizi il pagamento degli arretrati.

Al termine della verifica quindi permaneva una situazione non definita e che deve trovare al più presto una compiuta sistemazione.

Si da conto nel proseguio delle rielaborazioni dei fondi effettuata dal Servizio trattamento economico dell'ente e si illustreranno le indicazioni che lo scrivente ritiene di dover prospettare.

RIDETERMINAZIONE DEI FONDI

Durante gli accertamenti ispettivi lo scrivente ha rappresentato per le vie brevi le anomalie e le irregolarità che si è avuto modo di descrivere. Gli uffici competenti hanno sostanzialmente preso atto di quanto comunicato e accertato talora in contraddittorio, e hanno elaborato una rideterminazione dei fondi che per alcuni aspetti accoglieva i rilievi prospettati.

Vi è da osservare peraltro che tale operazione al momento della chiusura degli accertamenti ispettivi non era stata tradotta in atti dell'ente e allo stato era da considerare la proposta tecnica del Servizio trattamento economico agli organi dell'ente per l'adozione dei conseguenziali provvedimenti.

Per semplicità di esposizione verranno illustrate solo le voci dei vari fondi oggetto di modifica e che sono in contestazione e si riporteranno i totali dei fondi determinati in precedenza e rideterminati secondo la proposta del Servizio trattamento economico.(allegati dal n 100 al n 119)

2001

Come si è avuto modo più volte di sottolineare il fondo per il 2001 è l'unico che ha ricevuto positiva certificazione da parte del collegio e dei dicasteri competenti. Quindi la costituzione dello stesso non viene in questa sede contestata per quanto siano apparse discutibili talune inclusioni di voci come rappresentato dianzi. Il servizio economico dell'ente conferma il fondo determinato all'epoca, prevedendo altresì di aumentare lo stesso dell'importo di euro 150.000, corrispondente alla riduzione del 10 per cento del valore dello straordinario previsto dall'art 31 comma 1 lettera b CCNL 1998\1999.

L'art 30 del citato CCNL prevedeva il taglio degli stanziamenti per lavoro straordinario nella misura del dieci per cento a partire dall'esercizio '99 e la possibilità, recata dall'art 31, di destinare al fondo per la produttività tale decurtazione.

Nella costituzione dei fondi non si era tenuto conto di detta previsione contrattuale.

Considerando che si rideterminano i fondi si approfitta dell'occasione per inserire ora per allora il segnalato importo.

Per ciò che concerne l'esercizio 2001 tale operazione non appare ammissibile in quanto il fondo relativo a tale anno è stato come detto già certificato e quindi non appare possibile operare sullo stesso.

2002

L'ufficio illustra le composizioni del fondo confermando le risorse certe e ribadendo la legittimità delle risorse variabili.

Al riguardo si osserva che nel fondo 2002 come rappresentato in precedenza fu confermato l'importo di euro 2.290.000 relative all'operazione militari temporanei transitati nei ruoli civili.

Si sostiene ora al riguardo l'equivalenza economica per il fondo tra il nuovo personale temporaneo militare transitato nei ruoli e il personale dello stesso status cessato nell'anno.

Occorre chiarire che nel 2001 furono immessi nei ruoli civili a seguito di procedura concorsuale riservata ulteriori 152 unità di personale: di questi 129 appartenevano a categorie del personale del comparto.(all n 120)

Di detto personale non fu tenuto conto nella costituzione dei fondi 2002\2005.

Adesso si sostiene la tesi che in linea teorica i risparmi di spesa tra retribuzione dei militari e retribuzione corrispondente all'inquadramento nei ruoli civili, potevano essere inseriti nei fondi defalcando al contempo la quota inserita per il personale cessato .

In sostanza si sostiene che il di più inseribile a titolo di risparmi di spesa derivante dalle minori retribuzioni corrisposte, è equivalente per gli anni 2002\2003\2004 al minor gettito(per il fondo) derivante dai cessati.(all n 123)

La tesi e il ragionamento vale per tutti le rideterminazioni dei fondi successivi, non appare del tutto convincente.

In linea generale intanto l'ente ha assunto altro personale e quindi la spesa aumenta; il personale regolarizzato era precario e quindi non rappresentava un onere fisso, comunque l'operazione più volte descritta non può considerarsi riproponibile all'infinito con le continue assunzioni di precari che si registrano presso la Croce rossa.

Nel dettaglio dell'operazione si prospetta la possibilità di accogliere i calcoli proposti in considerazione che trattasi di somme già erogate a condizione di rideterminare il defalco proposto per il fondo 2005 come si illustrerà appresso.

Nel fondo 2002 e nei successivi viene inserita la maggior somma di euro 150.000 per l'operazione descritta del recupero del dieci per cento dello straordinario.

Al riguardo la documentazione prodotta non appare esaustiva e non si è in grado di comprendere se effettivamente l'ente abbia operato la decurtazione della somma in questione a partire dal bilancio 2000.

Di conseguenza occorrerà che venga esibita una documentazione dirimente che indichi la consistenza dei capitoli per lo straordinario nel 2000 e negli anni successivi.

2003

Per il 2003 il servizio propone la conferma di tutte le voci ad eccezione della voce concernente i risparmi derivanti dal rimborso degli oneri per il personale in convenzione con altri enti

La cifra inserita nel 2003 era di euro 2.576.613. Si propone adesso di inserire l'importo di euro 1.409.844. con una diminuzione quindi di euro **1.166.769**.

Dalla documentazione allegata è possibile constatare la regolarità dei nuovi calcoli e quindi la decurtazione proposta può essere accettata.(all n 121)

Restano ferme sulla consistenza finale del fondo 2003 così come rideterminato le osservazioni prospettate per la voce straordinario e quanto affermato per l'operazione militari temporanei transitati.

2004

Il servizio nel confermare le altre voci del fondo opera una decurtazione pari ad euro **1.261.856** a riguardo della voce rimborsi personale in servizio esterno. Anche in questo caso può accettarsi la riduzione prospettata.(all n 122)

Per quanto riguarda invece l'importo di euro 2.781.721 corrispondente al finanziamento del progetto miglioramento efficienza, si ribadisce che, lo stesso aveva durata per gli esercizi 2002\2003 e che non esiste documentazione atta a giustificare l'estensione dello stesso per il 2004\2005.

L'ente in sede di rideterminazione ha fatto riferimento, per giustificare la permanenza dell'importo de quo, **alla** riclassificazione intervenuta, ai processi di riqualificazione del personale, alla rideterminazione dell'organico etc. Le suesposte motivazioni non appaiono affatto sufficienti per consentire l'inclusione della voce in contestazione.

Si rammenta che non è stato redatto alcun progetto e non è stato formalizzato alcun report sullo stesso.

Al riguardo sarà quantomeno necessario che il Consiglio direttivo dell'ente, in considerazione del fatto che trattasi di somme erogate e alla luce delle altre decurtazioni da operare, assuma un esplicito provvedimento che funga da autorizzazione ancorchè ora per allora, sull'inclusione del detto importo nei fondi 2004\2005.

Anche per il fondo 2004 valgono le osservazioni avanzate a riguardo dell'inclusione nel fondo della quota di risparmi sullo straordinario e per l'operazione militari.

2005

Per l'anno in esame viene operata una doppia decurtazione ; l'una di euro 1.281.252 per i rimborsi personale in servizio esterno, assentibile come le precedenti riduzioni, e l'altra di euro 1.534.949 a seguito della rimodulazione dei risparmi prodotti dalla più volte richiamata operazione di transito di personale militare temporaneo ai ruoli civili.

Nel 2005 vengono richiamati in più rispetto agli anni 2002\2004 175 unità di personale militare .

Di questi si è accertato che 60 sono stati richiamati per l'esigenza Iraq e quindi a totale carico dei ministeri Difesa ed Esteri. Dei rimanenti 115 viene decurtata dal fondo l'intera retribuzione pari ad euro 2.460.157. Al contempo il Servizio trattamento economico defalca in positivo l'importo della retribuzione dei cessati nel periodo 2002\2005.(all n 123)

Questo è l'aspetto che non si condivide: come visto innanzi l'ufficio ha considerato equivalenti nel periodo 2002 \2004 i risparmi derivanti dalle assunzioni di nuovo personale militare precario con le riduzioni da apportare al fondo per i cessati (in quanto la loro retribuzione andava defalcata dal fondo) .

Adesso a compensare in parte la riduzione del fondo si riutilizzano le retribuzioni di detto personale cessato nell'intero periodo 2002\2005 anziché solo quello cessato nel 2005.

Infatti se si è utilizzato il personale cessato per operare la compensazione descritta per i fondi 2002\2004, lo stesso non può tornare utile anche per il fondo 2005.

Valgono anche per il fondo 2005 quanto prospettato a riguardo dell'inserimento dell'importo di euro 150.000 a titolo di decurtazione straordinario inseribile nel fondo.

Nel 2005 inoltre viene inserito l'importo di euro 1.321.170 che è da considerarsi vincolato esclusivamente al pagamento delle progressioni e quindi non altrimenti utilizzabile.

Conclusivamente si fa seguire la seguente tabella per evidenziare le operazioni descritte

Anno	Fondo deliberato	Fondo rideterminato	differenza
2001	18.989.970	19.139.000	Più 150.000*
2002	21.975.669	22.125.979	Più 150.000**
2003	24.874.456	23.852.986***	-1.021.469
2004	24.980.035	23.869.159***	- 1.110.875
2005	26.416.557	23.751.336***	-2.665.220

- * importo non riconoscibile
- ** importo inseribile solo previa dimostrazione effettività decurtazione straordinario
- ***importo comprensivo di € 150.000 a titolo di straordinario da verificare

Quindi accettando al momento le decurtazioni proposte dal Servizio trattamento economico dell'ente si dovrebbe recuperare almeno l'importo di euro **4.797.564**. Importo suscettibile di aumento qualora non fosse dimostrabile la possibilità dell'inserimento di euro 150.000 per ciascuno degli anni 2002\2003\2004 .

Come visto le disponibilità sui fondi 2002\2003\2004 sono state interamente impiegate e quindi non vi è la possibilità di operare alcunchè a carico degli stessi.

Per ciò che concerne il fondo **2005** la situazione è la seguente

Fondo rideterminato € 23.751.336. Importo disponibile solo per progressioni € 1.321.170

Importo rimanente € 22.430.166. Pagamenti già effettuati a carico del fondo € 21.085.515

Importo utilizzabile per rientro € 1.344.651

Si rammenta che oltre agli importi segnalati dianzi occorre recuperare la somma di euro 2.576.000 relativa all'inserimento illegittimo nel fondo 2003 di tale importo a causa della mancata approvazione della variazione di bilancio.

Il totale quindi da recuperare ascende ad almeno € **6.028.913**

Appare evidente quindi che fatta eccezione per l'importo residuo del fondo 2005 l'operazione di rientro debba essere riferita al fondo per il 2006.

Potrebbe anche ipotizzarsi il recupero della somma con ritenute a carico del personale ma tale percorso appare di sicuro meno agevole e foriero di contenzioso.

Al momento il fondo **2006** non è stato ancora costituito; in ogni caso lo stesso va determinato tenendo conto delle operazioni di riduzione operate sugli altri fondi, ricalcolando le voci non storicizzabili e tenendo conto che

a) si dovrà garantire il recupero a favore dell'ente di almeno euro **4.684.262**(6.028.913 meno € 1.344.651 recuperabili dal fondo 2005)

Si ipotizza al riguardo che la somma iscritta nel fondo e inutilizzata, costituisca economia di bilancio, ovviamente non spendibile per futuri aumenti del fondo stesso.

b) dovrà operarsi l'accantonamento per far fronte al pagamento degli arretrati per le progressioni economiche; considerando la disponibilità accertata di € 1.954.095 accantonata nel 2002, occorrerà vincolare la quota residua (pari a circa 4 milioni di euro)

C) occorrerà vincolare la quota annuale corrispondente alle progressioni a favore dei corrispondenti capitoli di parte fissa.

D) per quanto detto innanzi dovrà essere annullata o riformata per la parte che interessa il fondo la delibera n 148 del 30\12\2005 essendo manifestamente illegittima quantomeno nella parte che dispone l'utilizzo di quota dell'avanzo di amministrazione per impinguare il fondo 2005.

E) parimenti e come atto presupposto e collegato alla determina su citata, dovrà procedersi all'annullamento della determinazione direttoriale n 343 del 22\11\2005 che disponeva l'utilizzo di parte dell'avanzo di amministrazione 2004 a favore del fondo medesimo.

Qualora le risorse del fondo 2006 non fossero sufficienti si potrebbe ipotizzare che il pagamento delle progressioni avvenga su due o più esercizi.

In ogni caso i fondi dal 2002 al 2006 dovranno essere formalmente adottati dall'ente e sottoposti al parere del collegio dei revisori e trasmessi per la definitiva approvazione ai dicasteri competenti.

CAPITOLO TERZO

GESTIONE FINANZIARIA

La normativa contabile applicabile alla Croce rossa italiana è recata dal DPR 27\febbraio 2003 n 97,

Il provvedimento citato approva il nuovo regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici non economici.

Il regolamento di cui sopra è entrato in vigore nel 2004. La Croce rossa italiana, pur avendo disposto l'immediata applicazione delle norme del nuovo regolamento di contabilità per quanto concerne il piano dei conti, non ha ancora emanato un proprio regolamento per disciplinare nel dettaglio la gestione finanziaria. L'emanazione del regolamento è prevista dall'art 50 dello statuto dell'associazione, nonché dall'art 2 dello stesso DPR 97\03.

Di conseguenza trova ancora applicazione il vecchio regolamento di amministrazione e contabilità approvato con delibera del consiglio direttivo nazionale del 3\12\1998.

Si sottolinea la necessità della sollecita adozione dello strumento regolamentare dell'ente al fine di evitare le difficoltà derivanti dalla parziale entrata in vigore delle nuove norme contabili.

Il comitato centrale della Croce rossa ha disposto in occasione dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di contabilità, la gestione all'esterno della contabilità dell'Ente affidandolo alla società Infocamere.

Le ragioni del provvedimento paiono rinvenirsi nella necessità di una gestione unitaria della contabilità sia della struttura centrale che delle articolazioni periferiche dell'ente.

Di conseguenza con nota 339 del 26\11\2003 si invitavano le strutture periferiche ad aderire al contratto con la citata società e a quindi conferire ad essa la gestione del bilancio.

Al di là della discutibile tesi che una gestione unitaria del bilancio sia possibile solo trasferendo all'esterno tale funzione essenziale per ogni ente pubblico, le precedenti verifiche effettuate presso strutture decentrate dell'ente hanno evidenziato disfunzioni e problematicità nella gestione del bilancio in outsourcing.

Di fatto le strutture periferiche non dispongono di un proprio sistema di scritture, tenute dalla società esterna. Gli uffici raccolgono la documentazione relativa alle entrate e alle spese e trasmettono i dati alla ditta attendendo poi dalla stessa l'emissione delle reversali e dei mandati.

I bilanci preventivi e consuntivi sono elaborati dalla società sulla scorta delle comunicazioni trasmesse dai comitati.

Tale sistema appesantisce inutilmente la gestione finanziaria e non consente alle strutture di avere cognizione immediata della propria attività contabile.

Appare auspicabile che si pervenga al superamento dell'attuale sistema di gestione del bilancio riconducendolo all'interno delle strutture istituzionali.

D'altro canto alla luce di quanto riferito dal servizio ragioneria dell'ente è stato elaborato un programma che permetterebbe la gestione del bilancio da parte delle strutture della Croce rossa; di conseguenza sono presenti le condizioni tecniche atte a far superare la gestione esterna del bilancio.

Per quanto concerne gli aspetti connessi alle modalità di stipula del contratto, al costo dello stesso e alla gestione del rapporto contrattuale con la ditta incaricata del servizio, si riferirà nel quarto capitolo della presente relazione.

Si fa presente che il bilancio del comitato centrale della Croce rossa evidenzia le entrate e le spese sostenute per l'amministrazione centrale e per il personale di ruolo militare e civile compreso quello in servizio presso le strutture decentrate. Restano fuori dal bilancio le entrate e le spese direttamente riscosse e pagate dalle strutture periferiche ivi comprese le spese per il personale temporaneo e a contratto a tempo determinato militare e civile.

Saranno illustrate di seguito le principali voci di entrata e di spesa dei conti consuntivi 2004 e 2005 per evidenziare il livello della gestione finanziaria dell'ente

Si precisa che l'esposizione che segue è tesa a evidenziare le grandezze del bilancio dell'ente e sarà incentrata soprattutto sull'esame di alcune fattispecie di particolare rilevanza riferibili alla gestione 2004 e 2005.

Le tabelle che seguono non tengono conto delle partite di giro. Gli importi sono arrotondati alle migliaia di euro.

2004

ENTRATE	PREVISIONI	ACCERTAMENTO	DA RISCOUTERE
Contributi stato	€ 185.089.000	€ 183.437.000	€ 13.537.000
Vendita beni e servizi	€ 8.950.000	€ 8.020.000	€ 5.237.000
Proventi analisi	€ 2.080.000	€ 1.979.000	€ 1.162.000
Recuperi e rimborsi pers unità per	€13.041.000	€ 6.776.000	€ 5.662.000
Totale entrate	€ 221.392.000	€ 208.046.000	€ 27.153.000