

La riorganizzazione e la privatizzazione degli enti pubblici nazionali. Il caso della Croce Rossa Italiana.



Nicola Niglio*

1. Una premessa dovuta.

Il presente contributo non si pone lo scopo di descrivere il grande ruolo che la Croce Rossa Italiana (CRI) svolge da più di 150 anni, in ambito nazionale e internazionale come Associazione di soccorso volontaria senza scopo di lucro che ha per obiettivo, in tempo di pace e di conflitto, di recare assistenza alla popolazione, soprattutto la più vulnerabile, integrando l'azione dello Stato e organizzando soccorsi all'estero.

Detti compiti e funzioni che fanno di questo Ente un soggetto unico nel suo genere e nella sua grande *mission*, sono conosciuti da chiunque e non hanno bisogno di alcuna analisi o spiegazione. E' sufficiente rammentare che la CRI è tenuta all'osservanza e al rispetto, insieme alle altre organizzazioni presenti in tutto il mondo, dei sette Principi Fondamentali del Movimento Internazionale di Croce Rossa, che ne costituiscono lo spirito e l'etica: Umanità, Imparzialità, Neutralità, Indipendenza, Volontariato, Unità e Universalità. Adottati nella 20^a Conferenza Internazionale della Croce Rossa, svoltasi a Vienna nell'ottobre del 1965; detti Principi Fondamentali sono garanti dell'azione del Movimento, ma anche della C.R.I. e di ogni suo volontario e aderente.

Lo scopo di questo contributo, invece, è tentare una riflessione riguardo un'esperienza professionale e di vita maturata nell'arco di più di un decennio all'interno della Croce Rossa Italiana, mettendo in evidenza i passi compiuti e i risultati organizzativi raggiunti, tenuto soprattutto conto del complesso processo di riforma che ha riguardato detto ente, avviato con l'entrata in vigore del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 e successive modificazioni ed

integrazioni, recante “*Riorganizzazione dell’Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)*” a norma dell’articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183.

Si intende approfondire le molteplici disfunzioni e criticità che presentava l’organizzazione e la struttura interna amministrativa avente il compito di supportare e sostenere, in modo efficace ed efficiente, la suindicata missione rimessa in gran parte al meraviglioso mondo del volontariato che ruota intorno all’Associazione CRI e parte integrante della medesima, ma anche i molteplici tentativi e sforzi fatti negli anni di riordinarla e riorganizzarla grazie all’impegno dimostrato dalla nuova dirigenza e dal medesimo personale dell’Ente, culminati con la suindicata riforma di riordino che si attendeva da parecchi anni.

L’esperienza che in questa sede s’intende raccontare parte da una contraddizione di fondo, comune a gran parte delle organizzazioni amministrative complesse ove difficilmente riescono a coesistere due distinte realtà che tra loro sembrano essere contrapposte: la realtà di un ente votato e impegnato al soccorso delle persone più vulnerabili e a fronteggiare le emergenze sanitarie e le calamità naturali che spesso si scontra con i ritardi e le criticità di una struttura organizzativa ed amministrativa di supporto eccessivamente rigida e sottoposta a vincoli e a molteplici controlli che talvolta sembrano ostacolare lo svolgimento della medesima incomparabile *mission*.

La riforma dell’Ente avviata con l’approvazione del citato decreto legislativo n. 178/2012 rappresenta un primo tentativo, tra luce e ombre, di superare tali contraddizioni attraverso la graduale trasformazione dell’Ente in una Associazione con personalità di diritto privato. Tale processo di riforma è stato confermato e legittimato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 79 del 9 aprile 2019 che ha riconosciuto la legittimità costituzionale della riforma stessa e successivamente è risultata certificata la sua attuazione dalla medesima Corte dei conti nell’ultima relazione approvata con la Determinazione del 13 dicembre 2018, n. 123, che ha posto fine al suindicato processo di privatizzazione e all’avvio della liquidazione coatta dello stesso.

Il presente contributo rappresenta un tentativo di illustrare detto processo di riforma attraverso l’analisi delle seguenti tre distinte fasi che si sono succedute nell’arco temporale 2007- 2017 caratterizzanti l’esperienza maturata “*sul campo*” dallo scrivente all’interno della Croce Rossa:

- 1) fase antecedente all’avvio del processo di riforma (anni 2008-2010);
- 2) fase di avvio del processo di riforma (anni 2011-2015);
- 3) fase di conclusione del processo di privatizzazione (anni 2016-2017).

2. Prima fase: l’organizzazione della Croce Rossa Italiana ai tempi ante riforma.

L’Associazione Italiana della Croce Rossa, prima della riforma del 2012, era un ente di diritto pubblico non economico con prerogative di carattere internazionale avente lo scopo di assicurare l’assistenza sanitaria e sociale sia

in tempo di pace che in tempo di conflitto, posto sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica e sottoposto alla vigilanza dello Stato e sotto il controllo del Ministero della Salute, dei Ministeri dell'Economia e della Difesa per quanto di competenza, pur mantenendo forte la sua natura di organizzazione di volontariato.

L'ordinamento della Croce Rossa Italiana come, peraltro, avviene per tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 165/2001, si ispirava al principio di separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni di gestione, nonché ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

L'ente CRI si articolava in una organizzazione centrale (Comitato Centrale), regionale (Comitati regionali), provinciale (Comitati provinciali) e locale (Comitati locali), molto complessa e assai radicata sul territorio, nell'ambito della quale ogni Comitato era dotato di una propria autonomia organizzativa, di bilancio e patrimoniale che veniva esercitata nel rispetto di quanto previsto dallo Statuto e dal Regolamento di Organizzazione e di funzionamento.

Le problematiche, le criticità e le complessità dell'ente CRI erano legate non solo alla citata struttura organizzativa e al suo funzionamento ma anche alla tipologia del personale che prestava servizio presso i suddetti Comitati e in una organizzazione dove operavano ed operano centinaia di migliaia di volontari.

I dati relativi al personale alla data del 31/12/2011 erano i seguenti.

Il personale della Croce Rossa, alla data del 31/12/2011, ammontava a complessive 3.939 unità per una spesa complessiva di euro 175.028.595,656 di cui:

- 1) 1.281 unità di personale civile con rapporto a tempo indeterminato (1 Direttore generale, 3 Capi dipartimenti, e 23 dirigenti che operavano nell'ambito dei Servizi del Comitato Centrale e presso le direzioni regionali, medici e professionisti e personale distinto nei profili amministrativo, tecnico, sanitario ed informatico), per una spesa complessiva di euro 71.365.564,97;
- 2) 1.464 unità di personale civile con rapporto a tempo determinato, assunto dai Comitati CRI ed utilizzato nelle convenzioni che la CRI stipula con gli enti appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale e le altre pubbliche amministrazioni. La spesa complessiva non era a carico del Bilancio CRI bensì gravava sugli introiti delle citate Convenzioni, ed era di euro 42.097.223,07;
- 3) 848 unità di personale appartenente al Corpo Militare della CRI in servizio continuativo, per una spesa complessiva di euro 47.429.923,37;
- 4) 346 unità di personale appartenente al Corpo Militare della CRI in servizio temporaneo utilizzato per esigenze straordinarie ed eccezionali per una spesa complessiva di euro 14.135.88,15.

Il personale civile di cui ai precedenti punti 1) e 2) era destinatario della disciplina legislativa e contrattuale applicabile alle pubbliche amministrazioni quali il decreto legislativo n. 165/2001 e i CCNL del comparto - enti pubblici

non economici. Il personale appartenente al Corpo Militare della CRI di cui ai precedenti punti 3) e 4) era destinatario della specifica e speciale disciplina di settore cioè il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 recante “*Codice dell'ordinamento militare*”.

2.1 La situazione economica, amministrativa ed organizzativa della CRI nel 2007: criticità, priorità e primi interventi.

a) Il blocco dell'attività amministrativa e le criticità.

Nel giugno 2007 la situazione amministrativa ed organizzativa della Croce Rossa, con particolare riguardo a quella del Comitato Centrale, era stata molto chiaramente descritta dall'Ispettore di Finanza – RGS del Ministero dell'Economia e delle Finanze -, nella sua Relazione da cui era possibile analizzare le risultanze di una ispezione disposta dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla gestione amministrativa dell'Ente condotta nel corso dell'anno 2006.

Nella predetta Relazione, consegnata nel gennaio 2007 alle amministrazioni vigilanti ed ai neo costituiti organi statutari (Presidente Nazionale, Consiglio Direttivo Nazionale ed Assemblea Nazionale), veniva affermato che nel periodo considerato la situazione dell'Ente, e in particolare del Comitato Centrale, era di “*disordine amministrativo*”.

La Relazione enucleava innumerevoli irregolarità che avevano caratterizzato la precedente gestione amministrativa nel corso del periodo 2004/2005, riguardo alla illegittima costituzione ed utilizzo delle risorse relative al Fondo di Ente – anno 2005 – relativamente al personale appartenente alle Aree Professionali della CRI, con la conseguente necessità di dover recuperare le somme illegittimamente corrisposte al personale interessato per un importo pari a circa sei milioni di euro.

Al momento dell'insediamento degli attuali vertici, la Croce Rossa Italiana si trovava in una situazione istituzionale e gestionale soprattutto economico-finanziaria estremamente critica. Basterà citare quattro elementi chiave al momento dell'insediamento del nuovo commissario straordinario (30 ottobre 2008):

- 1) l'Ente proveniva da un lungo periodo di commissariamenti susseguenti, tanto che nei trenta anni precedenti era stato commissariato per oltre 25 anni;
- 2) l'ultimo bilancio approvato risaliva all'esercizio finanziario 2004;
- 3) le problematiche del Corpo Militare della CRI, sottoposte ad ispezione amministrativo-contabile del MEF (POS.7549), avevano evidenziato gravi irregolarità.
- 4) la situazione economico-finanziaria era estremamente critica con una situazione di cassa strutturalmente in deficit (41 mln di euro di passivo a fine 2009)

La nuova gestione si è dunque impegnata in una graduale opera di risanamento complessivo dell'Ente, sotto il profilo organizzativo-

amministrativo ed economico-finanziario, della regolamentazione interna ed in generale nell'assoluto ripristino del rispetto delle normative vigenti in materia di bilanci, personale, patrimonio, etc.

I risultati di tale titanica opera di ristrutturazione della Croce Rossa Italiana sono stati positivamente certificati dalla Corte dei Conti nelle relazioni ai bilanci 2005-2013.

La situazione del personale nel giugno 2007 era caratterizzata da un clima ambientale carico di tensioni e conflitti sindacali e di agitazione che riguardavano il personale in servizio presso il Comitato centrale, in perenne presidio presso i diversi locali del medesimo Comitato, a causa della mancata corresponsione del saldo incentivante 2006 per i motivi suesposti e dell'assenza di decisioni e di risposte da parte degli organi di vertice.

La struttura amministrativa e gestionale, peraltro priva di una organica regolamentazione, incontrava forti difficoltà nel fronteggiare tale situazione.

Nell'ambito del Comitato Centrale le principali difficoltà e criticità erano le seguenti:

- 1) situazione di conflitto all'interno della struttura amministrativa che aveva determinato il blocco totale e la paralisi di tutte le attività amministrative;
- 2) preoccupante conflitto con le Organizzazioni Sindacali caratterizzato da continue ed improvvise riunioni e dalla presenza di diversi tavoli di discussione;
- 3) assenza di qualunque dialogo tra la struttura amministrativa e la dirigenza dell'Ente e gli organi interni di controllo (Collegio Unico dei revisori e Magistrato della Corte dei Conti);
- 4) assenza di procedure amministrative nonché di un piano di programmazione degli interventi e delle proposte di soluzione;
- 5) dirigenza sia generale che non generale sprovvista del prescritto e formale incarico dirigenziale previsto dalla normativa vigente. Ogni dirigente, infatti, era preposto ad un specifico Servizio sulla base di un semplice Ordine di Servizio o di una determina, difformemente da quanto previsto dalla normativa vigente che obbliga alla indicazione degli obiettivi da raggiungere;
- 6) unico trattamento economico accessorio corrisposto ai dirigenti dell'ente, peraltro in assenza di uno specifico contratto;
- 7) situazione dei Fondi del trattamento economico in favore del personale dirigenziale e di quello professionista e medico in fase di completo blocco (l'ultimo Fondo certificato risale all'anno 2001 pertanto il personale interessato era in attesa della corresponsione dei relativi saldi);
- 8) assenza di qualunque regolamentazione concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Ente;
- 9) mancanza di qualunque regolamentazione o circolari di chiarimento concernente l'applicazione dei diversi istituti contrattuali (permessi, congedi, straordinario etc);

- 10) carenza di una reale e costruttiva comunicazione tra il Comitato Centrale e la struttura territoriale per la mancanza totale di direttive in materia di personale. I pochi regolamenti vigenti, come per esempio quello relativo alle consulenze, riguardava esclusivamente la struttura centrale e non coinvolgeva i Comitati CRI territoriali;
- 11) assenza della dirigenza presso i Comitati regionali diretti prevalentemente da funzionari demotivati o da una dirigenza acquisita mediante procedure di mobilità obbligatoria e proveniente da liste di mobilità e di disponibilità;
- 12) assenza di procedure pubbliche di reclutamento e mobilità volontaria per sopperire alla grave carenza di personale presente sul territorio;
- 13) assenza di direttive volte alla reale ricognizione e monitoraggio concernente il personale precario in regime di convenzione che nel periodo di riferimento ammontava a circa 1.800 unità;
- 14) assenza di corsi di formazione che coinvolgesse tutto il personale sulle problematiche dell'Ente;
- 15) assenza di una disciplina regolamentare concernente la normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 16) assenza di direttive e di una regolamentazione interna concernente i procedimenti disciplinari;
- 17) presenza di un contenzioso in materia di personale molto preoccupante che esponeva l'ente a continui pignoramenti o esborsi in favore dei ricorrenti.

b) I primissimi interventi sulla base delle priorità, dei fabbisogni di personale e delle problematiche gestionali ed organizzative e gli interventi successivi (anni 2008, 2009 2010 e 2011).

Nel luglio dell'anno 2007 il duplice intervento volto a fronteggiare la caotica situazione amministrativa nonché i preoccupanti conflitti interni ha riguardato l'approvazione da parte del Consiglio Direttivo Nazionale CRI del nuovo Regolamento concernente l'Organizzazione e il funzionamento della Croce Rossa nonché la stipula dell'Accordo Nazionale Integrativo sull'utilizzo del Fondo di Ente –anno 2006- in favore del personale appartenente alle Aree Professionali.

Il nuovo Regolamento di Organizzazione ha rappresentato il primo intervento organico ed esaustivo in materia di organizzazione, di competenze e di articolazione della struttura amministrativa dell'ente da cui quello attualmente vigente ha preso larghi spunti. Venivano ivi delineati e ribaditi i principi generali, le diverse articolazioni della struttura amministrativa centrale e periferica che comprende un direttore generale, quattro dipartimenti e 36 posizioni di livello dirigenziali non generali distinte in Servizi del Comitato Centrale e delle Direzioni regionali.

Il primo effetto dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento fu il conseguente conferimento dei relativi incarichi dirigenziali, generali e non, in favore del personale interessato nonché la stipula dei contratti relativamente

alla parte economica. Con detti incarichi venivano fissati specifici obiettivi conformemente a quanto previsto dalla normativa vigente. Nell'ambito dei Comitati regionali le uniche posizioni dirigenziali ricoperte riguardavano il Comitato regionale della Campania, dell'Abruzzo-Molise e dell'Umbria, mentre gli altri Comitati territoriali venivano assegnati ai dirigenti del Comitato Centrale ad interim. La stipula dell'Accordo sulla corresponsione del saldo incentivo 2006 e l'attivazione del conseguente recupero quinquennale delle somme illegittimamente corrisposte sui Fondi futuri, debitamente certificati dai Ministeri vigilanti, ha posto finalmente fine alle agitazioni ed ai conflitti interni sindacali e ciò ha permesso al Dipartimento di predisporre un piano ed una programmazione degli interventi successivi con la messa in moto dell'attività amministrativa.

Nel corso degli ultimi mesi dell'anno 2007 gli organi di gestione hanno fissato il Piano delle priorità che avrebbe caratterizzato gli interventi nel breve e medio periodo, al fine di cominciare ad affrontare le criticità suindicate.

Venne fatta la scelta di procedere attraverso quattro distinte vie di priorità:

1) ridurre la distanza tra l'amministrazione centrale e la periferia attivando un dialogo diretto mediante la diffusione di note informative, circolari, pareri su tutte le problematiche concernente il personale dell'Ente, nonché organizzare periodiche video conferenze e specifici interventi formativi. L'obiettivo era quello di riaprire il dialogo leale e trasparente con le Unità periferiche nell'ambito della nuova configurazione e *mission* che veniva assegnata al Comitato Centrale ed, in particolare, al Dipartimento del personale, quale struttura servente delle unità periferiche con funzioni di impulso di iniziative allo scopo di creare una struttura più integrata che procedesse in modo unitario e contestuale;

2) procedere all'interno del Comitato Centrale a riattivare tutte le procedure e le attività amministrative che, dopo la fase critica dell'Ispezione di Finanza e del passaggio dalla fase commissariale a quella di ricostituzione dei nuovi organi elettivi, erano in una situazione di blocco e confusione amministrativa;

3) avviare un piano di programmazione triennale dei fabbisogni delle risorse umane che avrebbe nel corso di un triennio attuato un ricambio generale del personale CRI mediante l'immissione di nuove unità di personale all'interno dell'Ente anche al fine di fronteggiare la lenta fuoriuscita dei dipendenti per raggiunti limiti di età;

4) attuare un monitoraggio del personale precario allo scopo predisporre un elenco nominativo di quello presente su tutto il territorio nazionale e in possesso dei requisiti per la stabilizzazione, in attuazione della normativa vigente.

Detto piano, purtroppo, ha dovuto scontrarsi con le rigidità di un sistema amministrativo centrale caratterizzato dalle seguenti criticità:

a) posizioni rigide e di diffidenza da parte degli organi di controllo interno verso ogni ipotesi di soluzione di risanamento. Detta posizione si è cominciata ad

ammorbidire con la nomina del nuovo Direttore generale e dei Capi dei Dipartimenti;

b) procedure lente ed assenza di decisioni da parte degli organi di indirizzo politico. Le decisioni venivano spesso rinviate con conseguente blocco delle attività amministrative;

c) mancanza di risorse umane idonee a livello professionale, posto che quelle esistenti risultavano insufficienti e poco collaborative, nonché presenza di un clima interno ostile e contrapposto che ha ulteriormente reso più difficile il cammino verso un'inversione di tendenza.

c) La problematica concernente il personale a tempo determinato impiegato nelle convenzioni con le ASL e le Regioni.

Alla fine dell'anno 2007, il personale in servizio a tempo determinato presso la Croce Rossa era distinto tra quello impiegato in regime di convenzione per l'assolvimento di compiti non istituzionali o ordinari (funzioni sociali e socio-assistenziali in favore del Servizio sanitario nazionale, quali il servizio soccorso 118, assistenza disabili etc), e quello impiegato per l'assolvimento di compiti istituzionali. Il totale complessivo di detto personale ammontava a 1.825 unità. Il personale impiegato nelle convenzioni ammontava a un contingente di 1.794 unità per una spesa complessiva di circa 55 milioni di euro.

La Croce Rossa Italiana dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria 2006 ha, in diverse occasioni, rappresentato la specialità e le peculiarità che caratterizzano l'Associazione, soprattutto con riguardo alla questione del proprio personale precario ed alla possibilità di avviare, in favore dei medesimi dipendenti, un graduale processo di stabilizzazione.

L'Ente da diversi anni svolgeva, mediante lo strumento della convenzione, un'attività in favore degli enti appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale, dei Comuni, delle Regioni e delle Prefetture, utilizzando proprio personale assunto a tempo determinato nel rispetto di quanto previsto dal D.Lgs. n. 165/2001 e del D.Lgs. n. 368/2001.

Detta attività consisteva nella fornitura di una molteplicità di servizi sociali e socio-sanitari quali il trasporto infermi, il soccorso urgente – 118, l'assistenza domiciliare, l'assistenza all'infanzia, etc. La Croce Rossa Italiana esplicava le predette funzioni, ritenute non attinenti propriamente ai compiti di istituto e che il medesimo Ente esercita, come detto, in regime di convenzione, con soggetti pubblici, quali le ASL, i Comuni e le Prefetture, e con soggetti privati, impegnando quotidianamente e prevalentemente personale dell'Ente assunto a tempo determinato ai sensi del D.Lgs. n. 368/2001 e del D.Lgs. n. 165/2001, che, ad oggi, è pari ad un contingente di 1.894 unità per un costo di circa 55 milioni di euro.

In particolare, le funzioni svolte da detto personale civile a tempo determinato in regime convenzionale interessano le Asl per il trasporto infermi e il "118", le Prefetture per la gestione delle attività socio-sanitarie presso i Centri di Accoglienza Profughi, il Ministero della Salute per il servizio di Pronto

Soccorso Aeroportuale e le altre Istituzioni Pubbliche locali sempre per attività sociali e socio-sanitarie. A tal fine si rammenta che il vigente Statuto dell'Ente prevede, all'art. 2 relativo ai compiti, che la CRI *“concorra attraverso lo strumento della convenzione”* ad effettuare il pronto soccorso e il trasporto infermi e, sempre per il tramite dell'istituto della convenzione, concorra al raggiungimento delle finalità ed all'adempimento dei compiti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con il proprio personale. Come sopra esposto, dette attività non rappresentavano una delega strutturale all'Ente ed erano legate alle convenzioni stipulate prevalentemente con gli enti appartenenti al Servizio Sanitario nazionale e dirette ad effettuare il pronto soccorso e il trasporto infermi, concorrendo, mediante l'utilizzo del proprio personale a tempo determinato, al raggiungimento delle finalità ed all'adempimento dei compiti che non rientrano tra quelli istituzionali della C.R.I. ma che la medesima svolge per conto e per le finalità del Servizio Sanitario Nazionale.

Dette attività potevano, pertanto, definirsi aggiuntive rispetto a quelle istituzionali svolte dalla Croce Rossa, secondo le finalità contenute nello Statuto. Sulla base di quanto rappresentato e tenuto conto dei pareri favorevoli a tale interpretazione resi dal Dipartimento della funzione pubblica, le stabilizzazioni avviate hanno riguardato solo 16 unità di personale utilizzate per lo svolgimento di funzioni ordinarie e non in convenzione, a seguito di una procedura selettiva avviata alla fine del 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 519 della legge n. 296/2006. Ciò ha determinato un aumento del contenzioso e un aumento dei giudizi favorevoli del giudice ordinario che hanno permesso di avviare, nel corso degli anni 2013/2017, la stabilizzazione di detti rapporti di lavoro e il successivo ricollocamento di detto personale, mediante l'istituto della mobilità, presso le Regioni e gli enti appartenenti al Servizio sanitario nazionale.

3. La seconda fase: l'avvio del processo di riforma (anni 2011-2015).

Il Governo, rispondendo alle sollecitazioni della base volontaristica e degli organi internazionali della Croce Rossa, ha avviato il processo di riforma dell'Ente volto alla sostanziale privatizzazione delle attività operative della CRI con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 178/2012.

In questa prima fase del processo di riforma la predetta normativa ha subito una modifica normativa prevedendo fino al 31/12/2015 una parziale privatizzazione dell'ente CRI, limitata esclusivamente ai comitati territoriali, con esclusione dei Comitati Regionali e del Comitato Centrale che continuavano a mantenere la loro personalità giuridica di diritto pubblico e con compiti di vigilanza su tutte le articolazioni territoriali.

Infatti, a seguito delle modifiche apportate al D.Lgs. n.178/2012 con la Legge 30 ottobre n. 125 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”*, la

privatizzazione dei Comitati Locali e Provinciali è decorsa dal 1° gennaio 2014, come previsto nell'iniziale testo del D.Lgs. n.178/2012, ma con una modifica sostanziale: anziché essere privatizzati in un'unica Associazione privata nazionale, gli stessi hanno singolarmente acquisito la personalità giuridica di Diritto Privato, dando luogo, dunque, a circa 636 Associazioni di Promozione Sociale (APS).

Pertanto, dal 1° gennaio 2014 oltre 636 Comitati Provinciali e Locali della CRI sono diventati Associazioni di Promozione Sociale e a questi, a decorrere dal 1° gennaio 2015, si sono aggiunti i n. 4 Comitati Locali insistenti nell'ambito territoriale delle Province autonome di Trento e Bolzano, uscendo dal perimetro dell'Ente pubblico.

Le finalità di detto processo di riforma possono essere sintetizzate nei seguenti obiettivi:

- 1) migliorare i servizi di emergenza e di soccorso socio-sanitario al cittadino;
- 2) esaltare l'impegno dei volontari
- 3) evitare che eventuali deficit finanziari in una sede territoriale potessero riverberarsi sulla CRI Ente pubblico e dunque sulle pubbliche finanze.

Nel corso di questa prima fase che anticipa quella di completa privatizzazione dell'ente a decorrere dall'1 gennaio 2016, il medesimo Ente ha mantenuto la sua natura giuridica di ente pubblico non economico con le sue articolazioni locali trasformate in soggetti con personalità giuridica di diritto privato.

Tale trasformazione anche se ha avuto una durata temporale di circa due anni, ha in gran parte contribuito ad avviare un faticoso processo di risanamento e di riorganizzazione dell'Ente che ha portato a straordinari risultati operando con diligenza, responsabilità, efficienza ed efficacia. Le tappe fondamentali di questo processo di risanamento e riorganizzazione sono stati:

- l'approvazione dei bilanci pregressi e certificati dagli Organi di controllo e dalla Corte dei conti;
- i rilevanti recuperi economici del Corpo Militare della CRI;
- la ripresa dell'attività amministrativa e gestionale del patrimonio con l'approvazione e la certificazione del patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'ente, incluso quello da alienare;
- la predisposizione dei bilanci entro i termini di legge (si rammenta che erano 31 anni che non veniva approvato un bilancio consolidato);
- l'attuazione del sistema di Tesoreria unica tab. B);
- la progressiva chiusura o rescissione delle convenzioni divenute troppo onerose per la CRI e la conseguente messa in sicurezza del bilancio;
- l'emanazione di diversi regolamenti interni, fino ad allora inesistenti, volti a disciplinare il funzionamento dell'Ente nei veri settori amministrativi
- la messa in liquidazione della SISE (Siciliana Servizi Emergenza) e conseguente gestione del contenzioso e le relative messe in mora;

- la modifica del contratto integrativo interno finalizzata alla definizione di un sistema indennitario rispondente alla struttura organizzativa, alla struttura delle responsabilità esistenti
- un sistema premiale orientato alla valorizzazione del merito oltre che a consentire al personale a tempo determinato di accedere al fondo unico (in linea con l'andamento prevalente del contenzioso in materia);
- la riforma dell'Ente con la privatizzazione dei Comitati Locali e Provinciali;

La sintesi di questi sforzi è stata colta nel referto della Corte dei Conti sulla CRI approvato nel mese di settembre 2014. La Corte ha rilevato, infatti, che “*...per un Ente come la CRI risultato inadempiente sotto questo profilo per un trentennio è un risultato apprezzabile conseguito dall'attuale Governance nell'ultimo quinquennio*”.

4. La terza fase del processo di completa privatizzazione della CRI (anni 2016-2017)

Gli articoli 1, comma 1 e 2, comma 1 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 e successive modificazioni ed integrazioni, prevedono che, a far data dall'1 gennaio 2016, le funzioni esercitate dall'Associazione Italiana della Croce Rossa sono trasferite alla costituenda Associazione della Croce Rossa Italiana con personalità giuridica di diritto privato. Alla medesima data, l'ente pubblico Croce Rossa Italiana cambia la propria denominazione in Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana o ESACRI con la finalità di concorrere temporaneamente allo sviluppo dell'Associazione, mantenendo continuità amministrativa e giuridica rispetto alla CRI. Il successivo articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 e s.m.i. prevede che: “*A far data dal 1° gennaio 2014 l'Associazione subentra in tutte le convenzioni in essere con la CRI alla predetta data e ad essa sono trasferiti i beni mobili e le risorse strumentali necessari all'erogazione dei servizi in convenzione...Il Presidente nazionale, sulla base di quanto disposto dagli articoli 1 e 2, in data antecedente al 1° gennaio 2014 definisce le linee operative provvisorie per l'Ente e l'Associazione, predispose lo schema di fabbisogno quantitativo e qualitativo di personale per entrambi i soggetti. Predispose inoltre, sentite le Organizzazioni sindacali, un piano di utilizzazione provvisorio del personale, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato della CRI, da parte dell'Ente e dell'Associazione*”-

In attuazione della disciplina di riforma dell'ente alla data del 31 dicembre 2017 il personale dell'Ente, per effetto del massiccio trasferimento di dipendenti presso altre amministrazioni avviato dall'anno 2016 tramite procedura di mobilità, ammontava complessivamente a 456 unità, con una differenza negativa rispetto alla consistenza al 31/12/2011 (3.939 unità) di 3.483 unità, pari a una percentuale pari al circa 90 per cento. Detta riduzione del personale ha comportato come primo effetto una rilevante riduzione della

spesa per il personale presso il medesimo Ente che è passata da euro 175.028.595,656 alla data del 31/12/2011 ad euro 44.332.785 alla data del 31/12/2017.

Al personale appartenente ai ruoli dell'Ente strumentale alla CRI è stata data la possibilità di accedere ai medesimi strumenti previsti per il personale delle province per la mobilità verso altri enti. Ai fini dell'accesso alle procedure previste dall'art. 7, comma 2 bis, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, il Dipartimento della funzione pubblica ha chiesto di inserire nel portale predisposto dal Dipartimento medesimo tutto il personale CRI (l'unica eccezione riguarda il personale funzionale alle attività propedeutiche alla gestione liquidatoria dell'Ente strumentale individuato dal Presidente nazionale con ordinanza n. 1/2016, inizialmente quantificato in 169 unità di personale e successivamente con il provvedimento n. 10 del 22 dicembre 2017 in 175 unità di personale).

L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 178 del 2012 ha previsto la possibilità per il personale CRI di esercitare l'opzione tra la risoluzione del contratto con l'Ente e la contestuale assunzione, se in possesso dei requisiti qualitativi richiesti e nei limiti dell'organico, da parte dell'Associazione ovvero la permanenza in servizio presso l'Ente.

Il Presidente dell'Associazione con provvedimento n. 196 del 14 ottobre 2016 ha avviato il procedimento di opzione. Al 31 dicembre 2017 il personale che ha espresso la volontà di transitare nell'Associazione è stato pari a n. 20 unità.

Tale processo, peraltro attuato con due distinti decreti del Ministro della Salute del 2014 e del 2017, ha comportato anche il trasferimento del patrimonio immobiliare e mobiliare e il subentro di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi all'Associazione CRI avente personalità giuridica di diritto privato, al fine di consentire alla medesima il pieno svolgimento delle funzioni e delle finalità istituzionali previste dalla disciplina legislativa nazionale e internazionale.

5. La sentenza n.79 del 9 aprile 2019 della Corte Costituzionale.

Nell'aprile del 2019 a seguito di ricorsi presentati innanzi al giudice amministrativo da alcuni dipendenti riguardanti l'ipotesi di illegittimità di tutto il processo di privatizzazione rispetto ai principi sanciti dalla Carta Costituzionale, con particolare riguardo alle procedure di mobilità del personale, ivi incluso quello appartenente al Corpo militare della CRI, la Corte costituzionale è stata investita in merito alla conformità o meno del d.lgs. n. 178/2012c alla Costituzione.

La medesima Corte costituzionale con la sentenza n. 79 del 9 aprile 2019 ha ritenuto legittima la riorganizzazione della Croce rossa italiana (d.lgs. n. 178/2012) contestata da numerosi dipendenti, che si erano perciò rivolti al Tar del Lazio.

Con il decreto legislativo impugnato, che ha riformato la Croce Rossa Italiana trasformandola da ente di diritto pubblico in associazione di volontariato, inquadrata in regime di diritto privato, chiamata a svolgere attività di rilevante interesse pubblico, il giudice delle leggi ha ritenuto che detta riorganizzazione si è mossa nel solco della volontà del Parlamento.

Il regime privatistico della Croce Rossa caratterizza le associazioni dei maggiori Paesi europei ed è auspicato dallo Statuto della Federazione internazionale delle Croci e Mezzelune rosse, che fa esplicito riferimento alle «*società non governative*» riconosciute dai diversi Stati.

Con particolare riguardo al Corpo militare ausiliario, la Corte ha chiarito che il decreto legislativo censurato dal Tar Lazio ne ha revisionato l'assetto coerentemente al nuovo regime della Croce Rossa Italiana e alla sua rinnovata struttura associativa. Gli appartenenti a quest'organismo, infatti, sono confluiti in una categoria in congedo che presta servizio volontariamente e gratuitamente (come accade, oltre che per il Corpo delle infermiere volontarie, per l'Associazione del sovrano militare Ordine di Malta).

Secondo i giudici costituzionali, i diritti del personale ausiliario sono comunque salvaguardati nel loro contenuto essenziale, posto che viene lasciata la possibilità di optare per la permanenza in servizio presso la neo-istituita Associazione o, in alternativa, per la messa in mobilità presso altre amministrazioni dello Stato. Resta ferma l'integrità delle voci principali del trattamento retributivo del personale privatizzato, che continua a percepire un'adeguata retribuzione, potendo, su domanda, entrare a far parte del Corpo militare volontario e lì svolgere, in coerenza con le finalità dell'Associazione, attività gratuita e volontaria (cioè non retribuita oltre a quanto già percepito come dipendente di diritto comune).

Quanto alle procedure di mobilità, la Corte ha ribadito che esse consentono di garantire un equilibrato temperamento di due esigenze costituzionalmente rilevanti: il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici. Ciò non esclude che in sede di applicazione di questa normativa possano verificarsi vizi nei conseguenti atti amministrativi, che spetterà eventualmente sindacare solo agli organi giurisdizionali competenti.

6. Ultime riflessioni.

Il ruolo svolto dallo scrivente in ordine all'avvio e alla gestione del citato e complesso processo di privatizzazione della Croce Rossa Italiana è stato principalmente quello di fornire il massimo sostegno professionale al risanamento economico ed organizzativo di un ente che proveniva da gestioni amministrative inadeguate che stavano compromettendo il raggiungimento delle medesime ed elevate finalità svolte da più di 150 anni, in ambito nazionale e internazionale come Associazione di soccorso volontaria senza scopo di lucro avente per obiettivo, in tempo di pace e di conflitto, il recare

assistenza alla popolazione, soprattutto la più vulnerabile, integrando l'azione dello Stato e organizzando soccorsi all'estero.

In merito, il medesimo processo di riforma che, già all'origine, non era privo di criticità e rivelanti problematiche emerse soprattutto nella fase attuativa, imputabili anche a molteplici lacune che presentava la medesima disciplina legislativa, è stato, tuttavia, riconosciuto legittimo dal giudice delle leggi, soprattutto per quanto riguarda la procedura di ricollocamento di personale nella P.A., i cui effetti in termini di impatto sulla finanza pubblica sono stati pressoché nulli.

Oggi l'Associazione CRI pur avendo mutato natura giuridica presenta un'organizzazione amministrativa e del personale più snella con meno vincoli giuridici e ciò sicuramente agevola l'efficace raggiungimento delle sue finalità, tra cui quella di dare un ulteriore e forte impulso al mondo del volontariato.

Aver dato un modesto impulso a tale processo riformatore, fronteggiando complesse criticità, tra errori e recupero di credibilità, legittima un'importante riflessione conclusiva che è quella secondo cui oggi per rendere efficienti ed efficaci le attività svolte da un soggetto pubblico o privato in funzione delle finalità di interesse generale che il medesimo ente è chiamato ad assicurare è necessario innanzitutto dotarsi delle giuste professionalità e competenze in grado di agire ed incidere direttamente sull'organizzazione e sui processi decisionali e solo successivamente, ove necessario, approvare nuove norme di riordino e di riforma delle realtà amministrative. Nel caso della Croce Rossa Italiana forse sarebbe stato prioritario ed essenziale avviare il primo processo di innovazione e di impulso per il rilancio di nuove competenze e professionalità interne che operano all'insegna della conoscenza, del coraggio e dell'umiltà, in grado di migliorare il grande servizio reso da più di 150 anni dalla CRI alla collettività nazionale e internazionale.

*Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dal 2007 al 2020 ha svolto le funzioni di direttore del Personale, del Bilancio e del Patrimonio della Croce Rossa Italiana nonché Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

Febbraio 2020