

Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito
sulla gestione finanziaria dell'ASSOCIAZIONE CROCE
ROSSA ITALIANA (C.R.I.) per l'esercizio 2014

Relatore: Consigliere Marcovalerio Pozzato

Determinazione n. 4/2016**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 2 febbraio 2016;

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961, con il quale l'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti il conto consuntivo dell'ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2014, nonché le annesse relazioni del presidente nazionale e del collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore consigliere Marcovalerio Pozzato e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente per l'esercizio 2014;

ritenuto che:

1) al riordino della C.R.I. (Ente di natura mista per la riforma in atto) ai sensi del decreto legislativo n. 173 del 23 settembre 2012, ha fatto seguito la privatizzazione dei comitati locali, con un rilevante transito di dipendenti dai comitati periferici verso i comitati centrale e regionali;

2) in questo contesto e nella prospettiva della privatizzazione dei comitati centrale e regionali, l'Amministrazione ha definito il quadro del personale eccedente ovvero in esubero;

3) rilevanti gli effetti del contenzioso che ha interessato l'ente (essenzialmente derivante da assunzione di personale a tempo indeterminato per effetto di «stabilizzazioni» disposte dal giudice del lavoro, da esborsi per emolumenti retributivi accessori, dai pagamenti in favore della Siciliana Servizi Emergenza (S.I.S.E.) in assenza di rimborsi da parte della Regione siciliana) che hanno contribuito a determinare un importante disavanzo finanziario;

4) nella gestione 2014, per effetto della riforma in atto, i comitati centrale e regionali si avvalgono di diversi sistemi contabili (contabilità finanziaria per le attività ordinarie; con-

tabilità stralcio afferente a tutti i comitati provinciali e locali pubblici per alcune partite debitorie);

5) nel quadro della definizione degli assetti contabili dei comitati centrale, regionali, provinciali e locali, al fine di svolgere gli adempimenti previsti dall'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 178 del 2012, l'Amministrazione ha istituito un «Servizio Gestione separata»;

6) le criticità di cassa (nel passato a carattere strutturale) hanno indotto l'ente, nel quadro del generale riordino, a stipulare un contratto di mutuo autorizzato dal Ministero dell'economia per fare fronte a situazioni debitorie certe, liquide ed esigibili al 31 dicembre 2012;

7) il disavanzo finanziario consolidato del 2014 (euro -81.361.354,99) deriva dalle Unità territoriali (euro -90.100.582,21), avendo il comitato centrale chiuso in avanzo (euro 8.739.227,22);

8) la situazione amministrativa evidenzia a fine 2014 un avanzo di euro 45.035.718; in tale contesto euro 63.734,794 rappresentano la quota vincolata e euro -18.699.076 la quota disponibile;

9) la gestione separata, nella quale sono confluiti i residui attivi e passivi dei Comitati locali e provinciali (privatizzati), attinenti agli esercizi finanziari anteriori al 2012, presenta al 31 dicembre 2014 un saldo negativo pari a euro 47.504.579;

10) persistono i disavanzi consolidati regionali (che non hanno trovato alcuna copertura mediante utilizzazione degli avanzi di amministrazione) in Campania, Lombardia, Lazio, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Umbria e Veneto;

11) l'ammontare dei residui attivi, provenienti dagli esercizi pregressi, è ancora di notevole entità, ma con una diminuzione rispetto all'esercizio 2013 del 7,97 per cento, mentre i residui passivi decrescono del 10,23 per cento rispetto al 2013;

12) non si è ancora concluso il complesso contenzioso con la Regione siciliana relativo ai rapporti con la Società S.I.S.E.;

13) le spese per il personale civile, pari a euro 96.126.609,23, fanno registrare un aumento di circa euro 22 milioni, essenzialmente da ricondurre a spese per esecuzione di provvedimenti giudiziari ed *extra* giudiziari (le spese per il personale militare, pari a euro 49.166.363,53, registrano una diminuzione di circa euro 18,8 milioni);

14) il sistema di monitoraggio, da parte del comitato centrale, delle convenzioni stipulate dalle articolazioni locali C.R.I. appare, dopo la riforma di cui al decreto legislativo n. 178 del 2012 e successive modificazioni ed integrazioni assolutamente insufficiente;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2014 corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Marcovalerio Pozzato

IL PRESIDENTE

f.to Enrica Laterza

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ASSOCIAZIONE DELLA CROCE ROSSA ITALIANA (C.R.I.)
PER L'ESERCIZIO 2014

SOMMARIO

PREMESSA. – PARTE PRIMA. – 1. Il quadro normativo di riferimento e lo stato di attuazione della riforma. – 2. L'assetto organizzativo e gli organi. – 3. Il personale. – 4. Il contenzioso. – 5. L'attività istituzionale. – 6. Le convenzioni socio sanitarie della C.R.I. – 7. La gestione del patrimonio immobiliare. – PARTE SECONDA. – 1. Il bilancio e i risultati finanziari ed economici patrimoniali. – 2. Il rendiconto finanziario consolidato. – 3. Lo stato patrimoniale. – 4. Il conto economico. – 5. La situazione amministrativa. – CONCLUSIONI.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce ai sensi dell'art. 2 e con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958 sulla gestione per l'esercizio 2014 della Croce Rossa Italiana, associazione di volontariato senza scopo di lucro.

La precedente relazione, relativa all'anno 2013, è stata deliberata e comunicata alle Camere del Parlamento con la determinazione Sezione controllo Enti n. 80/2014 (pubblicata in Atti parlamentari – Leg. 17, Doc. XV n. 187).

PARTE PRIMA

1. Il quadro normativo di riferimento e lo stato di attuazione della riforma

Nel 2010 al Governo è stata attribuita delega legislativa (art. 1, c. 1, della l. 4 novembre 2010, n. 183), finalizzata al riordino normativo della C.R.I. Il termine del riordino, originariamente individuato nel 30 giugno 2012, è stato successivamente differito al 30 settembre 2012.

Il decreto legislativo di riordino dell'Associazione Italiana della Croce Rossa, n. 178 del 28 settembre 2012, è stato pubblicato nella G.U. del 3 novembre 2012.

Il procedimento di riordino e privatizzazione era articolato secondo successive fasi:

- nella prima (conclusasi il 27 gennaio 2013), la C.R.I. ha assunto, centralmente e sul territorio, un ordinamento provvisorio, predisponendosi - con una serie di atti gestionali e di programmazione da adottarsi entro il 31 dicembre 2013 - alla fase successiva;
- la seconda fase, dal 1° gennaio 2014, avrebbe dovuto comportare la costituzione dell'associazione privata di interesse pubblico Croce Rossa Italiana (associazione di promozione sociale), alla quale dovevano essere trasferiti tutti i compiti, svolti prevalentemente da volontari. L'attuale Ente pubblico avrebbe cambiato denominazione in "Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana", per svolgere funzioni di supporto tecnico-logistico dell'attività dell'Associazione, operando altresì come intestatario di beni e personale, da porre a disposizione dell'Associazione temporaneamente e a titolo gratuito;
- in una terza fase, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, l'Ente avrebbe dovuto essere soppresso e posto in liquidazione e tutte le funzioni esercitate dalla C.R.I. "Ente pubblico" trasferite all'Associazione.

Con d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni in l. 30 ottobre 2013 n. 125, tale procedimento di riordino è stato posticipato di un anno con riguardo alla privatizzazione del comitato centrale, dei comitati regionali e dei Comitati delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La privatizzazione dei comitati locali e provinciali ha avuto luogo dal 1° gennaio 2014 e i suddetti comitati, anziché essere privatizzati in un'unica Associazione privata nazionale, hanno singolarmente acquisito la personalità giuridica di diritto privato, con la creazione di più di 600 Associazioni di protezione sociale (A.p.s.).

Con l'entrata in vigore dell'art. 4 del citato d.l. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, in l. n.125/2013, a partire dal 1° gennaio 2014, e fino al 31 dicembre 2014, la Croce Rossa Italiana è articolata, dunque, su due distinti piani:

- uno pubblico (Comitato centrale e Comitati regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano);

- uno privato (635 comitati locali e provinciali).

Tale assetto normativo è stato oggetto di ulteriori modifiche nel mese di dicembre 2014:

1) con l. 23 dicembre 2014, n. 190, è stata sancita la privatizzazione dei Comitati locali nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, mentre i Comitati provinciali continuano a rivestire la qualità dell'ente pubblico;

2) con d.l. 31 dicembre 2014, n. 192 (convertito con modifiche in l. 27 febbraio 2015, n. 11) è stata disposta un'ulteriore proroga di un anno dei termini di privatizzazione della residuale parte pubblica della C.R.I. Ne consegue che nell'arco temporale 1° gennaio 2016-31 dicembre 2017 CRI avrà natura di ente strumentale pubblico con la finalità di concorrere allo sviluppo dell'Associazione privata che dovrebbe subentrare definitivamente dal 1° gennaio 2018. Giova segnalare che in sede di conversione al decreto sono state apportate due sostanziali modifiche:

- è introdotta una riserva di 150 posti all'interno del contingente di 300 militari dedicati ai servizi ausiliari delle Forze Armate. Tale quota riservata, pari al 50 per cento dei posti, è destinata all'“assorbimento” del personale militare richiamato in servizio temporaneo;
- al personale della C.R.I. in eccedenza è stabilito si applichino le disposizioni dei commi 425, 426, 427, 428 e 429 dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2014, n. 190, relativo alla mobilità del personale delle province.

Con la citata l. n. 125/2013 di modifica del d.lgs. n. 178 del 2012 è stata prevista l'emanazione di un *“decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nonché, per quanto di competenza, con il Ministro della difesa, con cui sono disciplinate le modalità organizzative e funzionali dell'Associazione anche con riferimento alla sua base associativa privatizzata”*.

La C.R.I. ha partecipato alla fase di elaborazione dello schema di decreto ministeriale adottato in data 16 aprile 2014 (G.U. n. 135 del 13 giugno 2014).

Come evidenziato, per effetto del d.lgs. n. 178/2012, dal 1° gennaio 2014 i Comitato locali e provinciali (con l'eccezione dei Comitati delle Province autonome di Trento e di Bolzano) hanno assunto la personalità giuridica di diritto privato.

In tale contesto l'amministrazione ha:

1) effettuato una ricognizione dei comitati che per effetto della novella normativa sono usciti dal perimetro della pubblica amministrazione. Sono stati dunque adottati i seguenti provvedimenti:

- ordinanza presidenziale n. 492-13 del 23 dicembre 2013: approvazione elenco Comitati locali e provinciali Liguria - assunzione personalità giuridica di diritto privato;
- ordinanza presidenziale n. 506-13 del 24 dicembre 2013: approvazione elenco Comitati locali e provinciali resto d'Italia - assunzione personalità giuridica di diritto privato;
- ordinanza presidenziale n. 027-14 del 5 febbraio 2014: approvazione elenco Comitati locali e provinciali (di tutta Italia) - assunzione personalità giuridica di diritto privato al 31 dicembre 2013;

2) espletato le procedure di legge al fine di verificare per tutte le Unità la sussistenza delle condizioni per l'assunzione della personalità giuridica di diritto privato. Il d.l. n. 101/2013, infatti, ha previsto una speciale procedura per il differimento dal 1° gennaio 2014 al 30 giugno 2014 della "privatizzazione" di Unità con particolari problematiche organizzative, in esito alla quale nessun differimento è stato autorizzato.

3) proceduto - con l'ordinanza presidenziale n. 513/2013 del 27 dicembre 2013 - all'avvio della gestione separata, così come previsto dal d.lgs. 178/2012, art. 4, c. 2, che così recita: *"Sino al 31 dicembre 2016 il commissario, e successivamente il presidente dell'ente, provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso della CRI mediante procedura concorsuale disciplinata dal presente articolo. A tale fine accerta la massa passiva risultante dai debiti insoluti per capitale, interessi e spese accertati anche a carico dei bilanci dei singoli comitati e con riferimento all'ultimo conto consuntivo consolidato approvato, ed istituisce apposita gestione separata, nella quale confluiscono esclusivamente i predetti debiti la cui causa giuridica si sia verificata in data anteriore al 31 dicembre 2011 anche se accertata successivamente. Nell'ambito di tale gestione separata è, altresì, formata la massa attiva con l'impiego del ricavato dall'alienazione degli immobili prevista dal comma 1, lettera c) per il pagamento anche parziale dei debiti, mediante periodici stati di ripartizione, secondo i privilegi e le graduazioni previsti dalla legge"*;

4) partecipato alla sede di confronto coordinata dal Dipartimento della funzione pubblica per l'individuazione del contratto di riferimento da applicarsi ai dipendenti dei Comitati privatizzati in A.p.s. La C.R.I. ha aderito alla sede di confronto, cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica con compiti di coordinamento, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute, il Ministero della difesa, la Conferenza Stato-Regioni, le organizzazioni sindacali. In tale sede è stato individuato nel contratto collettivo Anpas l'atto di riferimento da applicare ai dipendenti dei comitati privatizzati;

5) diramato istruzioni (tramite circolari) tese a disciplinare l'acquisizione della personalità di diritto privato da parte delle unità territoriali della C.R.I.

Dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2014 i Comitati provinciali e locali privatizzati (in numero di 636) hanno svolto le proprie attività, previa: acquisizione di un proprio codice fiscale; iscrizione ai Registri regionali (ovvero provinciali) delle A.p.s. (322 comitati); iscrizione al Registro delle persone giuridiche (248 Comitati).

E' da segnalare che, sebbene l'iscrizione ai registri delle A.p.s. dovesse avvenire di diritto, in relazione alla specifica normativa in vigore, le Regioni e gli enti territoriali cui i comitati, costituitisi in A.p.s., hanno presentato domanda di iscrizione, risultano aver adottato differenti orientamenti, talora anche negando l'iscrizione.

Parimenti differenziato è risultato anche l'orientamento delle prefetture.

Il Presidente nazionale ha approvato, con ordinanze n. 229 in data 1° agosto 2014 e n. 249 in data 10 settembre 2014, lo statuto-tipo dei comitati provinciali e locali. Al 31.12.2014, tutti i comitati (tranne otto) hanno depositato il proprio statuto innanzi al notaio.

2. L'assetto organizzativo e gli organi

In data 8 febbraio 2013 al Commissario straordinario è subentrato il Presidente nazionale, a cui non è corrisposto alcun compenso o indennità, in quanto chiamato a carica svolta a titolo gratuito. Ai sensi dell'art. 3 c. 1, lett. b), del decreto di riordino è stato nominato il Presidente nazionale e due vice Presidenti, rimasti in carica fino al 1° gennaio 2016 (per il differimento di un anno ai sensi del d.l. n. 192/2014 convertito in l. n. 11/2015); il Presidente esercita le competenze attribuite dallo Statuto C.R.I. di seguito elencate:

- rappresentanza dell'Associazione nei rapporti con gli organismi ed enti internazionali e con le organizzazioni nazionali ed internazionali della Croce Rossa Internazionale;
- convocazione e presidenza dell'Assemblea nazionale del Consiglio direttivo nazionale;
- predisposizione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio direttivo nazionale;
- in tempo di guerra e al momento della mobilitazione delle Forze armate dello Stato, assunzione di tutti i poteri, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 31 luglio 1980, n.613;
- in occasione di calamità di particolare rilievo, assunzione del coordinamento di tutti i servizi di pronto intervento dell'Associazione.

Ai sensi del citato art. 3 del decreto di riordino, i Vice Presidenti agiscono su delega del Presidente nazionale e predispongono una proposta di atto costitutivo e di Statuto provvisorio dell'Associazione, che si ispira ai principi del Movimento internazionale.

Nel corso dell'anno 2014 la C.R.I. ha operato su due livelli, uno pubblicistico, l'altro privatistico. Come già in precedenza accennato i Comitati provinciali e locali hanno assunto la personalità giuridica di diritto privato dal 1 gennaio 2014, mentre per il Comitato centrale, i Comitati regionali e i Comitati provinciali di Trento e Bolzano la privatizzazione è stata differita per le numerose modifiche apportate dal legislatore.

Al Comitato centrale competono la promozione e il coordinamento dell'attività della C.R.I. a livello nazionale ed internazionale, l'amministrazione del patrimonio dell'Associazione e la vigilanza sull'attività dei Comitati regionali.

I Comitati regionali svolgono funzione di indirizzo e vigilanza dell'attività nel territorio della regione. I predetti Comitati hanno continuato a svolgere per l'anno 2014 la funzione di coordinamento e vigilanza dei rispettivi Comitati provinciali e locali per la gestione stralcio.

Relativamente al Corpo Militare della CRI permangono i Centri di mobilitazione previsti dalla legge per il Corpo militare e le infermiere volontarie che, come è noto, svolgono servizio ausiliario delle Forze armate. Le sedi e le competenze territoriali sono stabilite dal Presidente nazionale, in linea con l'organizzazione territoriale dell'Esercito.