



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE
SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA
DELL'ASSOCIAZIONE DELLA CROCE ROSSA ITALIANA
ORGANIZZAZIONE DI VOLONTARIATO

2019

Determinazione del 17 novembre 2021, n. 120



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE
SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA
DELL'ASSOCIAZIONE DELLA CROCE ROSSA
ITALIANA
ORGANIZZAZIONE DI VOLONTARIATO

2019

Relatore: Consigliere Antonello Colosimo

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati:
dott.ssa Eleonora Pividori



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 17 novembre 2021, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 8 bis, del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, più volte modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126 e secondo le "Regole tecniche e operative" adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, n. 153 e del 27 ottobre 2020, n. 287;

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

viste la legge 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n.20;

visto l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, con il quale la Croce Rossa Italiana ha assunto la denominazione sociale di "Associazione della Croce Rossa italiana - Organizzazione di Volontariato", brevemente "Croce Rossa Italiana - ODV";

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 luglio 2018, con il quale l'Associazione della Croce Rossa Italiana è stata assoggettata al controllo della Corte dei conti, da esercitarsi con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958;

visto il bilancio del suddetto Ente relativo all'esercizio finanziario 2019, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata l. n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;



CORTE DEI CONTI

udito il relatore Consigliere Antonello Colosimo 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 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2019 della citata Associazione;

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, si possano, a norma dell'articolo 7 della citata l. n. 259 del 1958, comunicare alle dette Presidenze il bilancio - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - e la relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce quale parte integrante;

P.Q.M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della l. n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2019 - corredato della relazione degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione medesima.

RELATORE
Antonello Colosimo

PRESIDENTE
Andrea Zacchia

DIRIGENTE
Fabio Marani
depositata in segreteria

INDICE

PREMESSA	1
1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E ORDINAMENTO.....	2
1.1. Statuto e regolamenti	8
1.2. Adeguamento alle norme in materia di trasparenza.....	10
2. STRUTTURA E ORGANI.....	12
2.1. I compensi degli organi nazionali	16
3. LE RISORSE UMANE	19
4. LE ATTIVITÀ	23
5. L'ATTIVITÀ NEGOZIALE.....	25
6. IL PATRIMONIO IMMOBILIARE.....	28
7. IL RENDICONTO GENERALE.....	31
7.1 Il sistema di contabilità dell'Associazione	31
7.2. Le convenzioni di finanziamento	32
7.3. Le criticità rilevate	34
7.4. Stato patrimoniale.....	36
7.5. Conto economico	47
7.6. Rendiconto finanziario.....	52
8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	55

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi Collegio dei revisori	17
Tabella 2 - Compensi Segretario generale	17
Tabella 3 - Rimborsi spese.....	18
Tabella 4 - Personale in servizio al 31 dicembre 2018 e 2019.....	20
Tabella 5 - Personale in servizio al 31 dicembre 2019.....	20
Tabella 6 - Costi per il personale.....	21
Tabella 7 - Retribuzione figure apicali	21
Tabella 8 - Attività negoziale 2019.....	26
Tabella 9 - Incarichi esterni.....	27
Tabella 10 - Stato patrimoniale attivo	36
Tabella 11 - Dettaglio crediti	39
Tabella 12 - Stato patrimoniale passivo	41
Tabella 13 - Dettaglio debiti.....	44
Tabella 14 - Mutui attivi nel 2019.....	46
Tabella 15 - Principali indicatori economici - conto economico gestionale.....	47
Tabella 16 - Conto economico	49
Tabella 17 - Ripartizione delle attività.....	51
Tabella 18 - Rendiconto finanziario - metodo indiretto.....	52
Tabella 19 - Alcuni indicatori economico-patrimoniali.....	54

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi all'articolo 7 della l. del 21 marzo 1958 n. 259, sull'esito del controllo eseguito, con le modalità di cui all'articolo 12 della suddetta legge, sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2019 dell'Associazione della Croce Rossa italiana, nonché sulle vicende successive di maggior rilievo.

La precedente relazione al Parlamento, concernente l'esercizio finanziario 2018 della predetta Associazione, approvata con la determinazione del 5 novembre 2020, n. 110, è stata pubblicata in Atti Parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 354.

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E ORDINAMENTO

L'Associazione della Croce Rossa italiana (di seguito "Associazione") è disciplinata dal decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, che, nel prevederne la costituzione, la qualifica espressamente persona giuridica di diritto privato ai sensi del Libro Primo, titolo II, capo II, del codice civile, di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario, posta sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica. Essa è stata costituita con atto stipulato a Roma in data 29 dicembre 2015.

L'art. 1 del citato d.lgs. n. 178 del 2012 ha trasferito alla costituenda Associazione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni precedentemente esercitate dall'Associazione italiana della Croce Rossa (CRI)¹, che è stata contestualmente riordinata e ha assunto la denominazione di "Ente Strumentale alla Croce Rossa italiana" (Esacri)², avente la finalità di concorrere temporaneamente allo sviluppo dell'Associazione e posto in liquidazione a far data dal 1° gennaio 2018³.

Con il plesso normativo citato il legislatore ha, quindi, disposto la graduale trasformazione della Croce Rossa da ente pubblico in persona giuridica di diritto privato, ancorché di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario; trasformazione realizzata, nell'ambito di un percorso graduale e transitorio, con l'istituzione di un ente strumentale (l'Esacri, per l'appunto), per favorire il subentro della neoistituita Associazione.

Così si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 79 del 9 aprile 2019, che, nel ritenere infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla collocazione dell'Associazione in regime civilistico, per ritenuta violazione dell'art. 76 Cost., nonché degli artt. 3 e 97 Cost. in relazione ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ha osservato che *"l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è senz'altro coerente con la vocazione solidaristica della neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana, associazione di volontariato chiamata a svolgere rilevanti funzioni di interesse generale, a livello nazionale e internazionale. Il decreto legislativo censurato [il d.lgs. n. 178 del 2012] trova anzi una diretta copertura costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., che in un'ottica di sussidiarietà*

¹ In base all'art. 1 del d.lgs. n. 178 del 2012, i soci della CRI promuovono l'Associazione.

² Così l'art. 2 del d.lgs. n. 178 del 2012, che, nel prevedere il riordino della CRI, sancisce il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico come ente non economico, sia pure non più associativo.

³ A norma dell'art. 8 del d.lgs. 178 del 2012. La relativa procedura è attualmente in corso.

orizzontale impegna la Repubblica a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»⁴.

L'Associazione è iscritta di diritto nella sezione "organizzazioni di volontariato" del registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), applicandosi ad essa, per quanto non diversamente disposto dal d.lgs. n. 178 del 2012, il Codice del Terzo settore di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n.117 (di seguito anche Codice), emanato in applicazione dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106⁵.

In attuazione del Codice predetto, l'Associazione ha assunto la denominazione sociale di "Associazione della Croce Rossa Italiana - Organizzazione di Volontariato", brevemente "Croce Rossa Italiana - ODV"⁶.

Essa è, inoltre, annoverata tra le strutture operative del servizio nazionale della protezione civile, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. e), del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

Sul piano delle funzioni, dal 1° gennaio 2016 l'Associazione è l'unica Società nazionale di Croce Rossa autorizzata ad operare sul territorio nazionale quale organizzazione di soccorso volontario conforme alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e ai relativi protocolli aggiuntivi, ai principi fondamentali del Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, nonché alle risoluzioni e decisioni degli organi del medesimo, utilizzando gli emblemi previsti e autorizzati da tali atti⁷. È, inoltre, subentrata alla CRI nel riconoscimento da parte del Comitato Internazionale della Croce Rossa e nell'ammissione alla Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (IFRC), assumendone i relativi obblighi e privilegi.

⁴ Con la citata sentenza la Consulta ha inoltre dichiarato infondate le questioni sollevate con riferimento all'art. 1 Cost., nonché inammissibili quelle formulate per ritenuta violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁵ L'iscrizione di diritto nel RUNTS è disposta dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 178 del 2012, così come modificato dall'art. 99 del Codice.

Il Ministero del lavoro, con parere reso nella nota del 13 dicembre 2018, ha rimarcato che l'Associazione rientra nel perimetro di applicazione del Codice e che, a differenza di tutti gli altri enti per i quali l'iscrizione nei registri assume valenza costitutiva ed è disposta al ricorrere dei requisiti di legge con provvedimento amministrativo, per essa l'iscrizione trae origine direttamente dalla legge speciale che la disciplina.

Per la regolamentazione del funzionamento del RUNTS in attuazione del Codice, è da ultimo intervenuto il decreto del Ministero del Lavoro del 15 settembre 2020.

⁶ Art. 2, comma 8, dello statuto. Come sarà precisato nei pertinenti paragrafi della relazione, ai fini di adeguamento al Codice l'Associazione ha inoltre modificato lo statuto l'organo di controllo, disposto il passaggio dal registro delle associazioni di promozione sociale a quello regionale delle organizzazioni di volontariato nelle more dell'approvazione del RUNTS.

⁷ Al proposito, viene in rilievo il regolamento per la tutela dell'emblema e del logotipo, approvato dal Consiglio direttivo nazionale con delibera del 9 novembre 2018.

Ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 del 2012, tra i compiti dell'Associazione vi sono l'assistenza sanitaria e sociale, sia in tempo di pace che in tempo di conflitto; l'attività ausiliaria ai pubblici poteri, nonché alle forze armate attraverso il Corpo militare volontario e il Corpo delle Infermiere volontarie (rispetto ai quali trovano applicazione altresì il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 e il d.p.r. 15 marzo 2010, n. 90)⁸; attività umanitarie nell'ambito dell'immigrazione; l'attività di *advocacy* e diplomazia umanitaria.

Va precisato che, a norma dell'art. 5 del d.lgs. n. 117 del 2017, gli enti del Terzo settore sono tenuti all'esercizio in via esclusiva o principale delle attività di interesse generale ivi testualmente indicate, per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. A mente dell'art. 6 del d.lgs. cit., è consentito anche lo svolgimento di attività diverse, a condizione che lo statuto⁹ e l'atto costitutivo lo consentano e che esse siano secondarie o strumentali alle attività di interesse generale, secondo i criteri e limiti definiti con il decreto del 19 maggio 2021, n. 10, del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Infine, anche per lo svolgimento di attività sanitarie e sociosanitarie proprie del Servizio sanitario nazionale (Ssn), l'Associazione può sottoscrivere convenzioni, partecipare a gare indette da pubbliche amministrazioni nonché stipulare i relativi contratti; per l'espletamento delle attività previste dall'art. 1, d.lgs. n. 178 del 2012, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate a stipulare convenzioni prioritariamente con essa¹⁰.

L'Associazione non è soggetta alla vigilanza ordinaria di alcun Ministero¹¹. Limitatamente al fine di garantire l'uniforme applicazione della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare applicabile agli enti del Terzo settore e l'esercizio dei relativi controlli, il d.lgs. n. 117 del 2017, agli artt. 92¹² e 95¹³, attribuisce una attività generale di vigilanza, monitoraggio e controllo al

⁸ Rispettivamente recanti il Codice dell'ordinamento militare e il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

⁹ In proposito l'art. 9 dello statuto.

¹⁰ Così, l'art. 1, comma 6, d.lgs. n. 178 del 2012.

¹¹ Così si è anche esplicitamente espressa l'Associazione con nota n. 42573 del 26 ottobre 2020.

¹² In particolare, il Ministero vigila sul sistema di registrazione degli enti del Terzo settore e monitora lo svolgimento dell'attività degli Uffici del Registro unico nazionale operante a livello regionale, promuove l'autocontrollo degli enti autorizzandone l'esercizio da parte delle reti associative nazionali iscritte nell'apposita sezione del Registro unico nazionale e dei centri di servizio per il volontariato. Restano fermi i poteri delle Amministrazioni pubbliche competenti in ordine ai controlli, alle verifiche ed alla vigilanza finalizzati ad accertare la conformità delle attività di cui all'art. 5 del Codice del Terzo settore alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio.

¹³ La funzione di vigilanza esercitata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è finalizzata a verificare il funzionamento del sistema di registrazione degli enti del Terzo settore e del sistema dei controlli al fine di assicurare principi di uniformità tra i registri regionali all'interno del Registro unico nazionale e una corretta osservanza della disciplina prevista dal Codice.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che deve trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività svolta. Ad essa si affiancano i controlli operati dall'Ufficio del Registro unico nazionale e dalle amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali ai sensi dell'art. 93 del Codice¹⁴.

Più specificamente, l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012 stabilisce che le risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato, che sarebbero state erogate alla CRI nel 2014¹⁵, siano attribuite all'Esacri e all'Associazione, in relazione alle funzioni di interesse pubblico ad essi affidati, con decreti del Ministro della salute, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della difesa¹⁶, ciascuno in relazione alle proprie competenze.

Ai sensi dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. cit., il finanziamento è attribuito mediante convenzioni annuali, da stipularsi l'una con il Mef e il Ministero della salute, l'altra con il Ministero della difesa. La disposizione prevede inoltre che il finanziamento annuale non possa superare l'importo complessivamente attribuito ai sensi dell'art. 2, comma 5, per l'anno 2014 alla CRI, decurtato, per il 2017, del 10 per cento, e, a decorrere dal 2018, del 20 per cento.

Il quadro normativo citato è stato recentemente inciso dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), che, introducendo l'art. 8-bis nel d.lgs. n. 178 del 2012, ha trasferito dal 2021 le competenze in materia di assegnazione del finanziamento della CRI in favore degli enti interessati (Associazione, Esacri, Regioni) al Ministero della salute, nel cui stato di previsione è istituito un fondo *ad hoc*, con uno stanziamento pari a euro 117.130.194 euro¹⁷.

La riforma, inoltre, riserva le competenze in materia di definizione e sottoscrizione delle convenzioni tra lo Stato e l'Associazione al Ministero della salute e al Ministero della difesa, con esclusione, pertanto, rispetto al passato, del Ministero dell'economia e delle finanze. È inoltre sancito che ciascun decreto di assegnazione delle risorse, e ciascuna convenzione,

¹⁴ Tra l'altro, i controlli demandati all'Ufficio del Registro unico nazionale sono diretti ad accertare il perseguimento da parte degli enti delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale, nonché l'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore. Le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli enti del Terzo settore per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale dispongono i controlli amministrativi e contabili con riguardo al corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali ad essi attribuite.

¹⁵ Diverse da quelle di cui all'art. 1, comma 6.

¹⁶ I decreti del Ministero della difesa tengono conto delle esigenze dei corpi ausiliari.

¹⁷ Il livello di finanziamento corrente *standard* del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato è ridotto in misura corrispondente.

possano disporre per un periodo massimo pari a tre anni, estendendosi così l'ambito di operatività temporale.

Con una previsione esplicitamente volta a consentire una corretta gestione di cassa e a favorire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, il secondo comma dell'art. 8-*bis* autorizza poi il Ministero della salute, nelle more dell'adozione del decreto di assegnazione delle risorse e della sottoscrizione della convenzione, a concedere anticipazioni di cassa a valere sul finanziamento stabilito dal d.lgs. n. 178 del 2012, nella misura massima dell'80 per cento della quota assegnata in base all'ultimo decreto adottato¹⁸. Infine, il comma 4 autorizza il Mef ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio, con propri decreti.

Si precisa che le modifiche richiamate appaiono offrire strumenti utili al superamento delle criticità emerse relativamente alle tempistiche di erogazione del finanziamento pubblico in favore dell'Associazione e della carenza di liquidità che hanno caratterizzato gli ultimi esercizi finanziari, oggetto di più ampia disamina nei pertinenti capitoli della presente relazione.

Quale ulteriore fonte di finanziamento, l'Associazione riceve, in base all'art. 1, comma 6, d.lgs. n. 178 del 2012, fondi per attività di volontariato, compresi quelli derivanti dalla donazione del 5 per mille prevista dalla relativa normativa vigente in materia, nonché per la protezione civile territoriale; è inoltre autorizzata a presentare progetti e a concorrere ai finanziamenti previsti dalle disposizioni in materia di cooperazione internazionale.

L'Associazione è iscritta nell'elenco delle pubbliche amministrazioni che concorrono alla formazione del conto economico consolidato dello Stato ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), alla sezione "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali"¹⁹.

Quanto ai conseguenti obblighi di partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica, secondo le disposizioni vincolistiche vigenti, mediante contenimento e razionalizzazione di specifiche tipologie di spesa e riversamento delle conseguite economie al bilancio dello Stato, l'Associazione, con riferimento all'esercizio in esame, ha sostenuto in sede istruttoria²⁰ che *"considerata la natura del contributo corrisposto"* alla medesima, *"le misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica non trovano applicazione"*; essa - si legge nella relativa nota -

¹⁸ La disposizione prevede in ogni caso che siano autorizzati, in sede di conguaglio, recuperi e compensazioni a carico delle somme a qualsiasi titolo spettanti agli enti sopraindicati, anche per gli esercizi successivi, che dovessero rendersi eventualmente necessari.

¹⁹ Per l'anno 2019, il relativo elenco è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2019.

²⁰ Con nota prot. n. 26384 dell'11 giugno 2021.

non riceve dai Ministeri di riferimento *“un contributo di funzionamento, come è tipico delle partecipazioni pubbliche, bensì stipula con gli stessi una convenzione che prevede un sistema di finanziamento finalizzato allo svolgimento di specifiche attività, accompagnato da un analitico sistema di rendicontazione basato su indicatori di processo, di monitoraggio e standard di risultato per la verifica dell’attuazione della convenzione. Coerentemente con la natura giuridica del finanziamento riconosciuto [...] il sistema di rendicontazione rende il contributo in quanto tale non soggetto a spending”*. *“Peraltro”* – si prosegue nel riscontro istruttorio – *“la finalità di contenimento della spesa pubblica è già osservata in fase di definizione dell’importo destinatale all’Associazione per i propri compiti di pubblico interesse nell’ambito della convenzione sottoscritta ai sensi dell’art. 8 del d.lgs. n. 178/2012, che ne fissa il quantum, con modalità differenziate a seconda che venga in rilievo il rapporto con il Ministero dell’economia e delle finanze e il Ministero della salute (la cui convenzione è preceduta da un decreto di approvazione del piano di riparto)²¹ o quello con il Ministero della difesa (in questo caso, il decreto è successivo ed è di approvazione della convenzione)”²².*

L’evoluzione di tale posizione sarà oggetto di esame nei referti relativi ai successivi esercizi finanziari.²³

Alla disciplina della dotazione mobiliare e immobiliare dell’Associazione è deputato, in primo luogo, l’art. 4 del d.lgs. n. 178 del 2012, che regola l’assegnazione alla medesima dei beni della soppressa CRI, con determinazione dei relativi criteri e modalità. In particolare, il comma 1-bis dell’articolo citato²⁴ stabilisce che l’Esacri individua i beni da trasferire in proprietà all’Associazione con propri provvedimenti, aventi effetto traslativo della proprietà stessa, produttivi degli effetti previsti dall’art. 2644 del codice civile, nonché costituenti titolo per la trascrizione.

In secondo luogo, con l’art. 1, comma 486, della citata legge n. 178 del 2020, è stato inserito l’art. 4-bis nel d.lgs. 178 del 2012, a mente del quale i beni immobili e le unità immobiliari di

²¹ In particolare, le risorse previste nella Convenzione annuale con il Ministero dell’economia e delle finanze sono state determinate con applicazione dell’art. 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, citato nel testo. L’Associazione precisa, inoltre al proposito che il finanziamento disponibile complessivo di cui al decreto del citato Dicastero, di assegnazione delle risorse finanziarie all’Associazione della Croce Rossa italiana, all’Esacri e alle regioni è determinato nell’ambito del finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, che sconta a monte gli interventi in materia di finanziamento del Ssn. Sul punto, la nota dell’Associazione n. 26384 del 2021.

²² Hanno trovato al proposito applicazione l’art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nonché l’art. 50, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014. Sul tema, la nota dell’Associazione n. 38522 del 7 settembre 2021.

²³ L’Associazione richiama in proposito, nella nota prot. 26384 del 2021, quanto stabilito dall’art. 1, comma 590, l. 27 dicembre 2019, n. 160. Si precisa che, alla luce dell’istanza di chiarimenti in proposito avanzati da questa Sezione, l’Associazione, con nota prot. n. 37830 del 1° settembre 2021, ha richiesto al Ministero della Difesa di fornire brevi elementi esplicativi sulle modalità di determinazione dei tagli adottati in materia di *spending review* nell’ambito del rapporto convenzionale.

²⁴ Introdotto dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. con mod. dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

proprietà dell'Esacri in liquidazione coatta amministrativa che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, siano utilizzati quali sedi istituzionali od operative dei comitati regionali, territoriali e delle province autonome di Trento e di Bolzano e che, ai sensi dell'art. 4, comma 1-bis, avrebbero dovuto essere trasferiti all'Associazione, transitino a quest'ultima per lo svolgimento dei suoi compiti statutari. I provvedimenti di trasferimento sono adottati dal Commissario liquidatore, su richiesta del Presidente nazionale dell'Associazione, previo parere del comitato di sorveglianza e autorizzazione dell'Autorità di vigilanza²⁵. È inoltre disposta la concessione in uso gratuito all'Associazione, in via transitoria e con spese di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria a carico dell'utente, di tutti i beni immobili dell'Esacri utilizzati dall'Associazione per scopi istituzionali, a far data dal 1° gennaio 2018²⁶.

Anche con riferimento a questo profilo, l'intervento del legislatore risulta strumentale al superamento di talune delle difficoltà emerse con riguardo alla completezza del trasferimento patrimoniale nell'ambito della relativa procedura, illustrate nel pertinente capitolo della presente relazione.

1.1. Statuto e regolamenti

Lo statuto vigente, allegato all'atto costitutivo dell'Associazione, è stato oggetto di modifiche succedutesi nel tempo, talune delle quali rese necessarie ai fini di adeguamento alla normativa recata dal Codice del Terzo settore. Da ultimo, oltre che con delibere dell'Assemblea nazionale del 22 giugno e del 30 novembre 2019, lo statuto stesso è stato revisionato con delibera del 30 aprile 2021.

I principi base dell'Associazione ivi contenuti sono quelli di sussidiarietà, di democrazia ed elettività delle cariche associative, di separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni operative di autonomia degli organi territoriali, oltre ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità nello svolgimento dell'attività istituzionale.

Tra i regolamenti di cui si è dotata l'Associazione, si segnalano:

²⁵ Il provvedimento è produttivo degli effetti di cui all'art. 2644 c.c. e costituisce titolo per la trascrizione. È inoltre stabilito che tale trasferimento sia esente dal pagamento delle imposte o tasse previste per la trascrizione, nonché di ogni altra imposta o tassa connessa al trasferimento della proprietà dei beni dell'Associazione.

²⁶ È infine disposto che spettino all'Associazione i lasciti disposti con atti testamentari entro il 31 dicembre 2017, per i quali l'apertura della successione sia intervenuta successivamente al 1° gennaio 2018.

- il regolamento sull'ordinamento finanziario e contabile, adottato con delibera dell'Assemblea nazionale del 21 gennaio 2017 e successivamente modificato con delibera del 30 novembre 2019;
- il regolamento per l'elezione degli organi statutari dei Comitati della Croce Rossa italiana, adottati con delibera dell'Assemblea nazionale del 22 ottobre 2016 e revisionato il 30 novembre 2019;
- il regolamento sul funzionamento del Collegio dei revisori e il regolamento sul funzionamento dell'Organo di controllo dell'Associazione, adottato con delibera del Consiglio direttivo nazionale del 25 luglio 2020, n. 63;
- il regolamento di organizzazione, adottato con delibera del Consiglio direttivo nazionale del 12 febbraio 2017, poi soggetto a successive modifiche tra cui, da ultimo, quelle dell'11 e del 25 luglio 2020 e del 24 luglio 2021;
- il regolamento sulla trasparenza e sui controlli, adottato dal Consiglio direttivo nazionale il 23 settembre 2016 e poi da ultimo modificato con delibere del 27 marzo e del 30 luglio 2021;
- il regolamento per l'accettazione delle donazioni dell'Associazione della Croce Rossa italiana - OdV, approvato dal Consiglio direttivo nazionale con delibera n. 4 del 19 febbraio 2021;
- il disciplinare per l'utilizzo degli immobili facenti parte del patrimonio dell'Associazione, approvato con delibera del Consiglio direttivo nazionale n. 2 del 7 febbraio 2020;
- il regolamento per l'istituzione, l'impiego e la gestione del Fondo per il sostegno e lo sviluppo dei Comitati territoriali, approvato dall'Assemblea nazionale con delibera n. 4 del 30 aprile 2021;
- il regolamento delle Assemblee e dei Consigli direttivi, adottato il 23 settembre 2016 e modificato il 26 giugno 2021.

L'Associazione ha inoltre predisposto, con delibera dell'Assemblea nazionale del 21 dicembre 2016, il "Codice etico, provvedimenti disciplinari e collegi disciplinari", volto ad uniformare i comportamenti dei soci e del personale dipendente nell'osservanza dei principi fondamentali e dei valori del Movimento internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, nel rispetto

dell'art. 3 della Costituzione. Il relativo testo è stato poi modificato, da ultimo, con delibera del 16 marzo 2019²⁷.

1.2. Adeguamento alle norme in materia di trasparenza

L'Associazione è soggetta alle disposizioni in materia di trasparenza sancite, anzitutto, dal Codice del Terzo settore, il quale impone, al comma 1 dell'art. 14, la pubblicazione sul proprio sito internet del bilancio sociale²⁸, nonché, ai sensi del comma 2, l'aggiornamento degli emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati.

In applicazione della normativa citata, sul sito istituzionale, alla sezione "Trasparenza", risultavano originariamente indicati gli emolumenti percepiti dal Collegio dei Revisori, con la distinzione tra Presidente e membri²⁹, con precisazione delle cariche svolte a titolo gratuito (Presidente, Consiglio Direttivo Nazionale e Consulta Nazionale) ed indicazione del costo complessivo del personale³⁰. I dati pubblicati risultavano tuttavia parziali e non sufficientemente dettagliati, con necessità che l'Associazione garantisse maggiore completezza nell'ostensione delle relative informazioni.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota del 12 gennaio 2021, in riscontro alla richiesta formulata sul punto dall'Associazione con nota n. 24273 del 17 giugno 2020, ha fornito indicazioni sulle modalità di attuazione del citato obbligo normativo, osservando, fra l'altro, che è insufficiente la pubblicazione di un dato aggregato, per la possibile sussistenza di posizioni differenziate, e necessario distinguere gli importi dovuti a titolo di "retribuzione" da quelli corrisposti a titolo di "indennità particolare" o di "rimborso spese". L'Associazione ha dunque provveduto, nell'ottobre 2021, ad aggiornare i dati pubblicati, fornendo un maggior dettaglio. Risultano pertanto attualmente precisati, oltre a quanto sopra, i compensi del personale apicale, con separata indicazione delle somme percepite dal Segretario generale, dei Direttori, dei Segretari regionali, nonché dai Responsabili di Area³¹; è stato pubblicato, inoltre,

²⁷ La delibera del 22 luglio 2017 è stata impugnata al Tar e al Consiglio di Stato, che hanno declinato la giurisdizione in favore del giudice civile.

²⁸ Redatto secondo le linee guida adottate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 4 luglio 2019, che si applicano a partire dalla redazione del bilancio sociale relativo al primo esercizio successivo a quello in corso alla data della pubblicazione (e, quindi, dall'esercizio finanziario 2020).

²⁹ Del relativo ammontare è fatta indicazione nel pertinente paragrafo della presente relazione.

³⁰ Il cui ammontare è precisato al Capitolo 3 della presente Relazione.

³¹ Per gli importi, si veda il Capitolo 3 della Relazione.

il dato dei rimborsi spese erogati distintamente in favore del Presidente nazionale e del Consiglio direttivo nazionale; dell'Ispettore nazionale del Corpo militare volontario e dell'Ispettrice nazionale del Corpo infermiere volontarie, come pure dei componenti della Consulta nazionale³².

L'Associazione è inoltre soggetta agli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 1, commi 125-129, della l. 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), aventi ad oggetto sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria, effettivamente erogati nell'esercizio finanziario precedente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dai soggetti di cui all'articolo 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013. In osservanza di tale disposizione, l'Associazione ha pubblicato sul proprio sito gli emolumenti e i contributi ricevuti, distinti per i Comitati che ne hanno beneficiato. Secondo quanto precisato in nota integrativa, il valore complessivo del vantaggio economico pubblicato sul sito istituzionale è pari ad euro 49.773.416,5 per il Comitato nazionale e per i Comitati regionali.

L'Associazione si è espressa nel senso della non applicabilità del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, non ritenendosi ricompresa nel relativo ambito soggettivo di applicazione delineato dall'art. 2-bis, nonché in virtù del principio di specialità, data la presenza di un plesso normativo speciale rappresentato dalle disposizioni del Codice del Terzo settore³³.

Cionondimeno, pubblica sul sito lo statuto, i regolamenti, gli atti del Consiglio Nazionale, dell'Assemblea e della Consulta Nazionale, gli atti normativi e generali, il bilancio, corredato dalla relazione di missione, nonché i bandi di gara.

Infine, sul piano normativo, si richiama l'adozione del citato Regolamento sulla trasparenza e sui controlli.

L'Associazione ha comunicato che le Relazioni della Corte dei conti saranno pubblicate sul sito a partire da quella dell'esercizio 2020.

³² I relativi dati sono indicati al Capitolo 2.1 della presente Relazione.

³³ Secondo quanto sostenuto con nota prot. n. 24273 del 2020. Si rappresenta che, con nota del 20 settembre 2021, il Ministero della difesa ha formulato all'Anac richiesta di parere sugli obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 2-bis e 22 del d.lgs. n. 33 del 2013, ritenendosi, fra l'altro, non più obbligato agli obblighi informativi previsti dall'ultima disposizione citata. In particolare, secondo quanto affermato dal Dicastero, l'Associazione "non ricade nell'elenco dei soggetti presi in considerazione dall'art. 22 predetto. Non risulta, infatti, seguendo i criteri suggeriti dalle Linee Guida della delibera Anac n. 1134/2017, para 4.1., che la CRI sia un ente ricadente sotto il controllo pubblico e nemmeno più che la stessa associazione si configuri come un Organismo vigilato ai sensi del DM 26 ottobre 2012 - Direttiva sull'esercizio delle funzioni di vigilanza sugli Enti e Organismi vigilati dal Ministero della Difesa".

2. STRUTTURA E ORGANI

L'Associazione opera a diversi livelli territoriali. Essa si compone, in particolare:

- i) del Comitato nazionale, che stabilisce la strategia dell'Associazione ed approva le normative generali;
- ii) di 19 Comitati regionali e 2 Comitati delle province Autonome di Trento e Bolzano, che coordinano e controllano, mediante specifiche attribuzioni, l'attività dei Comitati operanti nel territorio, nel rispetto dell'autonomia di ciascun Comitato;
- iii) di 665 Comitati locali³⁴, aventi autonoma personalità giuridica, ciascuno dei quali insiste su uno specifico territorio indicato nel proprio Statuto-tipo, adottato conformemente allo Statuto nazionale.

In considerazione del numero dei Comitati che afferiscono all'Associazione, essa possiede i requisiti per la qualifica di "rete associativa nazionale" ai sensi dell'art. 41, comma 2, del d.lgs. n. 117 del 2017.

A mente dell'art. 21 dello statuto, i Comitati territoriali sono il nucleo essenziale dell'Associazione e consentono di estendere le attività statutarie a tutto il territorio nazionale; ad essi afferiscono i soci³⁵. Essi sono costituiti in un ambito territoriale omogeneo³⁶; sono iscritti nella sezione organizzazioni di volontariato del RUNTS³⁷ e sono dotati di autonomia patrimoniale, in quanto reperiscono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività dalle entrate previste dall'art. 33 del d.lgs. n. 117 del 2017; redigono un bilancio annuale in termini finanziari entro il 30 giugno di ogni anno.

Quanto ai Comitati regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, lo statuto³⁸ assegna loro la possibilità di scegliere se dotarsi o meno di autonomia giuridica. Nella prima ipotesi, sono dotati di autonomia patrimoniale, organizzativa, amministrativa, finanziaria e operativa³⁹, essendo conseguentemente tenuti a redigere i bilanci. Nel secondo caso, in assenza

³⁴ Il dato è aggiornato al maggio 2021.

³⁵ In base allo statuto, chiunque può aderire all'Associazione in qualità di socio. I soci sono distinti in volontari, sostenitori, benemeriti e onorari.

³⁶ Di norma pari a quello di un Comune, di una o più municipalità di un'Area metropolitana o di più Comuni di modeste dimensioni ed uniti tra loro per legami associativi, geografici o storici.

³⁷ Applicandosi, per quanto non diversamente disposto dal d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178, il Codice del Terzo settore di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. La loro denominazione deve contenere l'indicazione "organizzazione di volontariato" o l'acronimo "ODV" e hanno l'obbligo di nominare un organo di controllo al ricorrere dei presupposti e secondo le modalità di cui all'art. 30 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117

³⁸ Così come modificato con delibera dell'Assemblea nazionale del 30 novembre 2019.

³⁹ Trova applicazione l'art. 26, commi 2, 2-bis, 3, 4, 5, 6 e 7, lett. d, dello statuto.

di autonomia giuridica e patrimoniale, non trovano applicazione le disposizioni relative all'obbligo di predisposizione del bilancio preventivo e consuntivo e alla nomina del revisore dei conti⁴⁰. Nell'anno di riferimento della presente relazione, hanno assunto personalità giuridica i Comitati delle province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolazione dell'Associazione è la medesima nei diversi livelli territoriali (locale, regionale e nazionale).

A livello locale è presente l'Assemblea dei soci volontari iscritti in ciascun Comitato e titolari del diritto di elettorato attivo. L'Assemblea - che si riunisce almeno due volte l'anno in via ordinaria - elegge il Presidente e i membri del Consiglio direttivo, approva le linee generali di sviluppo dell'attività del Comitato, nomina il revisore dei conti o l'organo esterno di certificazione del bilancio del Comitato.

Il Presidente rappresenta la Croce Rossa italiana nell'ambito territoriale del Comitato e i relativi soci, sottoscrivendo gli atti fondamentali; rimane in carica quattro anni con una sola possibilità di rielezione e può essere sfiduciato dall'Assemblea.

Il Consiglio direttivo è composto da 5 membri (il Presidente, il Vicepresidente e tre Consiglieri). Delibera in merito ai programmi ed ai piani di attività, predispose la carta dei servizi, il bilancio di previsione nonché la relazione annuale delle attività ed il bilancio annuale, approva le variazioni del bilancio e coordina le attività del Comitato. Il Consiglio direttivo rimane in carica 4 anni.

A livello regionale, operano allo stesso modo i Comitati regionali, l'Assemblea regionale, il Presidente regionale, il Consiglio direttivo regionale⁴¹, cui si aggiunge l'eventuale organo di controllo nel caso in cui il Comitato sia dotato di personalità giuridica e ricorrano i criteri stabiliti dall'art. 30 del Codice del Terzo settore.

A livello nazionale, il Comitato - con sede in Roma - definisce la missione e la politica della Croce Rossa, organizza la struttura al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati; approva il fabbisogno del personale dipendente a livello nazionale e nelle unità direttamente amministrate, secondo quanto previsto dalle vigenti norme in materia di contrattazione collettiva.

⁴⁰ Ai fini previsionali, adottano un documento di sintesi, denominato "documento di programmazione economica", che presentano al Segretario Generale. Inoltre, non trovano applicazione gli artt. 26.1, lett. f) e g), 26.2, 26.2-bis, 26.3, 26.4, 26.5, 26.6 e 26.7, lett. d).

⁴¹ Nel caso in cui il Comitato non abbia assunto personalità giuridica, tali organi, dotati di autonomia decisionale, operano nel quadro delle direttive emanate dal Comitato Nazionale.

Nel dettaglio, sono organi del Comitato nazionale: l'Assemblea nazionale; il Consiglio direttivo nazionale; il Presidente nazionale; la Consulta Nazionale; il Segretario generale; il Collegio dei revisori; l'Organo di controllo.

L'Assemblea nazionale è il più alto organo rappresentativo dell'Associazione ed è costituita dal Presidente, da due vice -Presidenti, dai due consiglieri nazionali, dai Presidenti dei Comitati regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, territoriali, dall'ispettore nazionale del corpo militare volontariato della CRI e dall'ispettrice nazionale del Corpo delle infermiere volontarie. Essa definisce la missione e la politica dell'Associazione, approvandone il piano strategico; determina l'ammontare delle quote associative annuali; delibera le modifiche statutarie a maggioranza dei due terzi dei componenti; nomina uno dei componenti del Collegio dei revisori; approva il bilancio di previsione e il bilancio annuale.

Il Presidente rappresenta l'Associazione in Italia e all'estero, di fronte ai terzi ed in giudizio; rappresenta inoltre tutti i soci dell'Associazione. Tra l'altro, cura i rapporti con le altre Società nazionali e gli organi del Movimento, oltre che con le autorità istituzionali della Repubblica italiana e con gli altri enti ed associazioni esterni a diffusione nazionale. Resta in carica quattro anni e può essere rieletto una sola volta consecutivamente⁴².

Il Consiglio direttivo nazionale è composto dal Presidente nazionale, che lo presiede, dai vice Presidenti e due consiglieri; è eletto dai Presidenti dei Comitati regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.

La durata della carica è fissata in 4 anni e i membri non possono essere rieletti più di una volta consecutivamente nel medesimo ruolo⁴³. Delibera in merito ai programmi e ai piani di attività indicando le priorità e gli obiettivi strategici, approva le variazioni di bilancio, i regolamenti previsti dallo statuto, istituisce e commissaria i Comitati.

Il Presidente e il Consiglio direttivo si sono insediati con provvedimento del 21 maggio 2016 n. 139 all'esito delle elezioni tenute il 15 maggio 2016 e sono rimasti in carica quattro anni. Nel corso del 2019, un Consigliere ha rassegnato le dimissioni.

Il 24 maggio 2020 si sono svolte le consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi statuari del Comitato nazionale per la carica di Presidente e di Consiglieri nazionali. L'ufficio elettorale,

⁴² In ogni caso, è immediatamente ineleggibile anche chi abbia ricoperto il mandato di vertice nazionale dell'Associazione, eletto o nominato, per oltre otto anni consecutivi.

⁴³ A norma dello statuto, partecipano inoltre ai lavori l'Ispettore nazionale del Corpo militare volontario e l'Ispettrice nazionale del Corpo delle Infermiere volontarie.

dichiarato inammissibile il ricorso presentato da un socio, ha proclamato i relativi risultati definitivi con verbale del 29 maggio 2020.

La Consulta nazionale è composta dal Presidente nazionale, dai membri del Consiglio direttivo nazionale e dai Presidenti dei Comitati regionali e delle province Autonome di Trento e Bolzano; garantisce il costante coordinamento e la leale collaborazione dei diversi livelli dell'Associazione, esprime parere sul raggiungimento degli obiettivi assegnati al Segretario generale e parere vincolante su tutte le proposte di regolamenti interni.

Il Segretario generale ricopre il ruolo di vertice della struttura burocratico-amministrativa dell'Associazione e viene nominato, a norma dell'art. 36 dello statuto, dal Consiglio direttivo nazionale, che può revocarlo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati. Le modalità di assunzione del Segretario generale - e dei Segretari regionali - sono stabilite da uno specifico regolamento adottato in data 28 maggio 2016, in virtù del quale la selezione avviene per titoli e/o colloqui⁴⁴.

Il Segretario generale in carica nel corso del 2019 era stato nominato dal Consiglio direttivo con la delibera n. 13 del 24 giugno 2016⁴⁵; il mandato è scaduto il 29 maggio 2020.

Con delibera n. 43 dell'11 luglio 2020 il Consiglio direttivo nazionale, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, organizzativa ed operativa, dal 20 luglio 2020 ha nominato temporaneamente un Segretario generale reggente, al quale poi, valutati positivamente i risultati conseguiti, con delibera n. 1 del 19 febbraio 2021 è stato formalmente conferito l'incarico di Segretario generale, dal 1° marzo 2021 e sino al 29 maggio 2024.

Con delibera del 24 luglio 2021, è stata adottata la struttura organizzativa definitiva del Segretariato Generale, in vigore dal 15 settembre 2021.

Il Collegio dei revisori, a norma dell'art. 35-bis dello statuto, è formato da tre componenti, rispettivamente nominati dall'Assemblea nazionale, dal Presidente nazionale e, infine, dal Consiglio direttivo nazionale, anche su proposta dei Ministeri interessati. L'incarico dura tre anni ed è rinnovabile. Ha la funzione di vigilare sulla gestione finanziaria dell'Associazione, accertare la regolare tenuta delle scritture contabili, esaminare le proposte di bilancio preventivo e di conto consuntivo, redigendo le relative relazioni. Effettua, inoltre, verifiche di cassa.

⁴⁴ In base al citato regolamento, la selezione può avvenire attraverso società specializzate nella ricerca e selezione di manager e dirigenti o previa pubblicazione di un avviso sul sito dell'Associazione o mediante candidature spontanee.

⁴⁵ Verbale n. 8 del 24 giugno 2016.

Il Collegio operante nel 2019 è stato costituito con delibera n. 64 del 25 maggio 2018 del Consiglio direttivo, per il triennio 2018-2020, nella seguente composizione: il Presidente, con incarico prorogato fino al 31 dicembre 2020, in quanto già revisore unico dal 20 giugno 2016 (delibera n. 4 del 2018 dall'Assemblea nazionale); un componente nominato dal Consiglio direttivo nazionale su proposta del Mef (delibera n. 53 del 2018); un componente nominato dal Presidente (con provvedimento n. 27 del 2018).

Con riferimento alla durata dell'incarico del Collegio, con delibera n. 2 del 30 dicembre 2020 l'Assemblea nazionale ha recepito le indicazioni fornite dal parere del Mef⁴⁶ e preso atto che, in applicazione della disciplina dettata dal codice civile, la scadenza della carica debba intendersi coincidente con la data di approvazione del bilancio consuntivo relativo al terzo esercizio della carica.

Per il successivo triennio 2021-2023, il Presidente del precedente Collegio è stato confermato con delibera dell'Assemblea nazionale n. 2 del 30 aprile 2021; due ulteriori componenti sono stati nominati rispettivamente l'uno con provvedimento presidenziale n. 34 del 13 luglio 2021 e l'altro su designazione del Mef, con nota n. prot. 200100 del 6 luglio 2021.

L'organo di controllo è disciplinato dall'art. 35-ter dello statuto, in adeguamento del Codice del Terzo settore che ne ha previsto l'istituzione. Può assumere forma monocratica ed è nominato dal Consiglio Direttivo nazionale - che ne determina altresì il compenso - tra le persone dotate di adeguata professionalità e appartenenti alle categorie di soggetti di cui all'art. 2397, comma 2, c.c.⁴⁷; dura in carica tre anni e può essere riconfermato.

L'organo ha la funzione di vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile, nonché sul suo corretto funzionamento.

2.1. I compensi degli organi nazionali

Le cariche di Presidente nazionale, componente del Consiglio direttivo e della Consulta nazionale sono gratuite, conformemente allo statuto (art. 39) e alle disposizioni del Codice del Terzo settore (art. 34, comma 2). Sono invece previsti compensi per i membri del Collegio dei

⁴⁶ Nota n. 238227 del 16 dicembre 2020, riguardante la durata dell'incarico del componente dallo stesso designato.

⁴⁷ In base all'art. 30 del Codice del Terzo settore, nel caso di organo di controllo collegiale il requisito dell'appartenenza ad una delle categorie di soggetti di cui all'art. 2397, comma 2, c.c. deve essere posseduta da almeno uno dei componenti.

revisori, stabiliti con la delibera Consiglio direttivo nazionale n. 113 del 13 ottobre 2018, e per la carica di Segretario generale.

Nella tabella che segue sono indicati i compensi del Collegio dei revisori, per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, con distinzione tra Presidente e componenti.

Tabella 1 - Compensi Collegio dei revisori

	2019	2018	Var. assol.
Collegio dei revisori *	81.980	81.980	0,0
<i>di cui</i>			
<i>Presidente</i>	30.742	30.742	0,0
<i>Componente</i>	25.619	25.619	0,0
<i>Componente</i>	25.619	25.619	0,0
Totale	81.980	81.980	0,0

Fonte: Atti dell'Associazione della Croce Rossa Italiana.

* Il compenso annuo riportato non comprende l'Iva e gli oneri previsti per legge se dovuti, al lordo dei quali esso ammonta ad euro 39.005 per il Presidente e ad euro 32.505 per ciascun componente.

Quanto al Segretario generale, i relativi compensi sono determinati sulla base del contratto sottoscritto in data 12 luglio 2016 tra questi e il Presidente dell'Associazione, con durata quadriennale, che prevede una retribuzione annuale lorda pari a euro 90.000 annui. Ad essa si aggiunge l'indennità stabilita con provvedimento n. 160 del 13 luglio 2016, contestuale alla assegnazione degli obiettivi al Segretario Generale, per un importo pari ad euro 15.000, incrementata di ulteriori 35.000 con provvedimento presidenziale del 12 aprile 2018, con cui è stata rideterminata l'indennità di funzione a questi assegnata, conseguente agli sviluppi intercorsi nel biennio 2016-2018. Il compenso annuo lordo, comprensivo di retribuzione e indennità, ammonta pertanto a 140.000 euro.

La tabella che segue mostra il compenso del Segretario generale per il biennio 2018 e 2019, secondo i dati forniti dall'Associazione in sede istruttoria.

Tabella 2 - Compensi Segretario generale

	2019	2018	Var. assol.
Retribuzione annua	139.969*	131.892,1**	8.076,9

Fonte: Atti dell'Associazione della Croce Rossa Italiana.

* Lo scostamento di euro 30,99 tra il dato riportato in tabella e quello, sopraindicato nel testo, di euro 140.000 si deve all'elemento aggiuntivo della retribuzione (EADR), non rientrante nel calcolo della tredicesima.

** A fronte di quanto comunicato dall'Associazione in data 9 settembre 2021 con nota prot. n. 2021/38867/CN/I, si rileva che tale dato differisce da quello presente nella relazione es. 2018.

La differenza retributiva tra le due annualità, pari ad euro 8.076,9, si deve alla rideterminazione dell'indennità di funzione assegnata al Segretario generale nel corso del 2018, sulla base del sopracitato provvedimento presidenziale dell'aprile dello stesso anno e computata a far data da tale mese.

La tabella seguente illustra i rimborsi spese erogati in favore degli organi nazionali, nonché all'Ispettore nazionale del Corpo militare volontario e all'Ispettrice nazionale del Corpo delle infermiere volontarie, pubblicati sul sito istituzionale dell'Associazione, in ossequio all'art. 14 del Codice del Terzo settore.

Tabella 3 - Rimborsi spese

Incarico	N. componenti	Totale rimborsi spese(*)
Presidente nazionale Consiglio Direttivo Nazionale	5	49.233,0
Ispettore Nazionale Corpo Militare Volontario Ispettrice Nazionale Corpo Infermiere Volontarie	2	11.263,6
Consulta Nazionale**	26	74.806,8
Totale	33	135.303,4

Fonte: sito istituzionale dell'Associazione

* L'Associazione precisa che sotto la voce "rimborsi spese" sono inserite anche le spese sostenute per le adunanze, le riunioni, gli eventi, o comunque i progetti che si riferiscono agli organi sociali suindicati, ma possono ricomprendere anche altro personale, dipendente o volontario qualora l'evento, l'attività o il progetto preveda e sia caricato con il medesimo codice SAP.

** Non sono compresi nel computo delle spese della Consulta Nazionale quelle sostenute dal Presidente Nazionale e dai componenti del Consiglio Direttivo Nazionale.

3. LE RISORSE UMANE

In adesione allo Statuto, il personale dipendente è assunto dal Comitato nazionale, dai Comitati regionali e delle Province autonome, nonché dai Comitati locali, nel rispetto del relativo fabbisogno di personale dipendente, secondo quanto previsto dalle vigenti norme in materia di contrattazione collettiva e compatibilmente con le disponibilità di bilancio⁴⁸. Pur non essendo destinataria delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, in considerazione delle funzioni ausiliarie ai pubblici poteri, l'Associazione imposta il processo di reclutamento su principi di trasparenza e imparzialità⁴⁹.

Fino al 2019, in mancanza di un modello contrattuale unitario per le associazioni del Terzo settore, l'Associazione ha fatto applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro servizi assistenziali - Anpas e, relativamente alle figure apicali, del contratto collettivo AIOP (Associazione italiana ospedalità privata).

Nel corso del 2020 è stato poi sottoscritto il contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dipendente non dirigenziale della Croce Rossa italiana, enti del Terzo settore, organizzazioni di volontariato, fondazioni, con decorrenza dal 1° gennaio 2020 e scadenza il 31 dicembre 2022.

L'Associazione ha inoltre concluso con i sindacati un accordo di armonizzazione contrattuale per disciplinare la confluenza nel citato Contratto collettivo del personale già in servizio, reinquadrato con decorrenza dal 1° dicembre 2020; ove necessarie, sono state inoltre avviate procedure di conciliazione⁵⁰.

Con provvedimento presidenziale n. 196 del 14 ottobre 2016 è stato adottato un organico provvisorio con l'individuazione di 598 unità. L'Associazione ha comunicato che, al 4 giugno 2021, sono in corso le attività prodromiche alla definizione del Piano triennale del fabbisogno del personale.

La tabella che segue mostra il personale in servizio al 31 dicembre 2018 e alla stessa data del 2019.

⁴⁸ A seguito delle disposizioni del d.lgs. n. 178 del 2012, l'Associazione si è avvalsa in via provvisoria dell'organico della CRI (e quindi dell'Esacri), con facoltà per il personale di optare tra la prosecuzione del rapporto verso Esacri o la risoluzione del contratto di lavoro con quest'ultimo e la contestuale assunzione da parte dell'Associazione. Si sono avvalse delle procedure per l'esercizio del diritto di opzione 32 unità, che hanno rassegnato le dimissioni dall'Esacri per essere assunte alle dipendenze dell'Associazione.

⁴⁹In merito si richiama il regolamento di organizzazione e, in particolare, l'articolo 8.

⁵⁰Sono inoltre state definite e diffuse le linee guida per l'applicazione del suindicato contratto collettivo da parte dei Comitati territoriali, con nota del Presidente nazionale del 4 febbraio 2021.

Tabella 4 - Personale in servizio al 31 dicembre 2018 e 2019

	2019	2018	Var. %
Tempo determinato	64	113	-43,4
Tempo indeterminato	360	221	62,9
Apprendistato	11	11	0,0
Collaborazione	26	19	36,8
Stage	1	-	100,0
Totale	462	364	26,9

Fonte: Atti dell'Associazione della Croce Rossa Italiana.

A fine esercizio 2019 risultavano in servizio 462 unità rispetto alle 364 del 2018 (+ 98 unità). Ad esse vanno altresì aggiunte 8 unità di personale distaccato⁵¹ e 135 risorse in somministrazione, queste ultime impiegate nel 2019, secondo le precisazioni fornite dall'Ente in sede istruttoria, principalmente nei Centri di prima accoglienza gestiti dall'Associazione in cui erano attive convenzioni, per esigenze temporanee con gli organi competenti⁵².

L'incremento del personale in servizio è determinato dalla definizione dell'assetto organizzativo; in particolare è accresciuto nel settore delle emergenze, per la copertura delle posizioni di responsabile e viceresponsabile dei Centri operativi emergenze e dei Nuclei di pronto impiego.

La tabella che segue mostra il personale in servizio al 31 dicembre 2019 ripartito per area, tipologia contrattuale e genere.

Tabella 5 - Personale in servizio al 31 dicembre 2019

Area	Tipologia contrattuale						Genere	
	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Apprendistato	Collaborazione	Stage	Totali di area	Uomini	Donne
Area amministrativa	43	206	11	24	1	285	144	141
Area tecnica	5	145	-	-	-	150	137	13
Area sociosanitaria	1	8	-	2	-	11	7	4
Altro (AIOP)	15	1	-	-	-	16	10	6
Totale	64	360	11	26	1	462	298	164

Fonte: Atti dell'Associazione della Croce Rossa Italiana.

⁵¹ Trattasi di distacco "in entrata", e quindi di personale di altri enti temporaneamente a disposizione dell'Associazione.

⁵² Prevalentemente Prefetture. L'Associazione ha inoltre precisato che nel 2019 è stato avviato il progetto, finanziato dal Ministero del Lavoro, "CRI per le persone", con l'attivazione di contratto di somministrazione per personale da adibirsi alla Centrale operativa.

Va inoltre ricordato che l'Associazione, a livello territoriale, si avvale di soci volontari che consentono di assicurare i requisiti stabiliti all'art. 32, comma 1, del Codice del Terzo settore relativi alla prevalenza dell'attività di volontariato.

La seguente tabella mostra i costi per il personale nel biennio 2018-2019.

Tabella 6 - Costi per il personale

	2019	2018	Var.%
Salari e stipendi	22.121.005	19.721.201	12,2
Oneri sociali	4.819.472	3.727.202	29,3
Trattamento di fine rapporto	896.173	707.788	26,6
Trattamento di quiescenza e simili	47.508	-	100,0
Altri costi	-	464	-100,0
Totale	27.884.158	24.156.655	15,4

Fonte: Bilancio dell'Associazione della Croce Rossa Italiana

Il costo per il personale ammonta ad euro 27.884.158, che costituisce il 38,8 per cento dei costi di produzione totale (pari a euro 71.917.821, secondo quanto precisato nella tabella n. 16), ed è accresciuto del 15,4 per cento rispetto al precedente esercizio finanziario.

L'andamento dei costi sconta il sopraindicato incremento del personale.

La tabella che segue mostra la retribuzione annua lorda (Ral) media del 2019 del personale che ricopre figure apicali, secondo i dati riportati dall'Associazione sul proprio sito istituzionale, in ottemperanza all'art. 14 del Codice del Terzo settore.

Tabella 7 - Retribuzione figure apicali

Incarico	N. risorse	RAL media
Direttori	4	75.295,3
Segretari regionali	17	44.658,2
Responsabili di area	27	59.837,0

Fonte: sito istituzionale dell'Associazione

Anche al fine di garantire l'integrale perseguimento degli obiettivi gestionali e per una migliore allocazione delle risorse, l'Associazione ha demandato ad un organo monocratico, per il quadriennio luglio 2016 - maggio 2020, il compito di analizzare la coerenza dei risultati

raggiunti con gli obiettivi assegnati al Segretario generale con provvedimento del 13 luglio 2016, n. 160. All'organo è attribuito un compenso quadriennale di euro 37.600, oltre ad Iva e oneri di legge, se dovuti.

Inoltre, con il provvedimento del Segretario generale n. 45 del 22 maggio 2017, è stato adottato il sistema di valutazione della *performance* del personale⁵³.

Con riferimento allo stato di attuazione del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, l'Associazione ha riferito che, a termine dell'istruttoria avviata nel 2019, volta a delineare la strategia organizzativa di contrasto alla corruzione e, più in generale, di prevenzione dalla commissione dei reati, è stata indetta nell'anno in corso una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del Codice dei contratti pubblici, in via telematica, per l'individuazione di una società specializzata cui affidare la predisposizione del modello di cui al decreto legislativo citato, *sub specie* di consulenza e informazione giuridica⁵⁴. Il relativo capitolato e documenti di gara sono stati pubblicati sul sito istituzionale, alla sezione "Trasparenza".

Infine, quanto al contenzioso con il personale, per l'anno 2019 si registrano sei procedimenti incardinati dinnanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro⁵⁵.

⁵³ Esso si applica a tutte le risorse inquadrate nell'organico presenti da almeno sei mesi dell'anno di riferimento e alle quali viene riconosciuto un trattamento economico variabile associato al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Il sistema si applica alle risorse che operano in convenzione ove per le stesse sia prevista la relativa copertura finanziaria. Gli obiettivi, individuati in relazione alle competenze organizzative attribuite, vengono definitivi dal referente del dipendente e approvati per tutti dal Segretario Generale. La valutazione del raggiungimento degli obiettivi è effettuata annualmente dal responsabile della struttura organizzativa, che formula la propria proposta di valutazione e la trasmette all'Area Organizzazione, Pianificazione e Monitoraggio, ai fini della verifica del corretto utilizzo del Sistema e per la successiva predisposizione del report di Sintesi al Segretario generale per l'approvazione definitiva.

⁵⁴ La procedura è stata avviata sulla base della delibera del Consiglio Direttivo nazionale n. 38 del 27 marzo 2021, con la quale è stata approvata la "Proposta di implementazione delle strategie organizzative interne anticorruzione e contrasto alla commissione dei reati", dato mandato al Segretario Generale di compiere le attività conseguenti, incluso l'avvio delle procedure per la ricerca di una società esterna incaricata della predisposizione del modello *de quo*. Il termine di presentazione delle offerte è fissato al 20 settembre 2021.

⁵⁵ Di cui: i) quattro, definiti nel 2019 e 2020, rispettivamente per improcedibilità del ricorso per assenza della domanda amministrativa, due per difetto di legittimazione passiva dell'Associazione e, infine, uno con rigetto delle richieste del ricorrente; ii) uno, pendente, avente ad oggetto il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e nel cui ambito l'Associazione ha eccepito il proprio difetto di legittimazione trattandosi di dipendente di un Comitato territoriale; iii) uno, pendente in appello, avente ad oggetto la domanda di un ex dipendente di trasformazione del rapporto di lavoro a termine in indeterminato, rigettata in primo grado.

4. LE ATTIVITÀ

L'Associazione, soprattutto per il tramite dei Comitati regionali e territoriali, ha continuato a svolgere le attività di interesse pubblico di cui all'articolo 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 del 2012 e a perseguire gli obiettivi stabiliti dallo statuto e dalla "Strategia 2018 - 2030", frutto di un'ampia consultazione con tutti i Comitati sul territorio, i Comitati regionali e il Comitato nazionale.

L'obiettivo principale che si prefigge è quello di *"prevenire ed alleviare la sofferenza in maniera imparziale, senza distinzione di nazionalità, razza, sesso, credo religioso, lingua, classe sociale o opinione politica, contribuendo al mantenimento e alla promozione della dignità umana e di una cultura della non violenza e della pace"*.

Gli ulteriori obiettivi sono, in particolare, relativi (i) al rafforzamento delle capacità organizzative; (ii) alla responsabilizzazione e coinvolgimento, in modo attivo nei processi decisionali a tutti i livelli, dei volontari e del personale; (iii) alla promozione e diffusione dei principi fondamentali della Croce Rossa italiana e della Mezzaluna Rossa, dei valori umanitari e del diritto internazionale umanitario; (iv) alla tutela e promozione dell'educazione universale alla salute e alla sicurezza personale; (v) alla promozione della cultura dell'inclusione sociale per un'integrazione attiva delle persone in situazione di vulnerabilità; (vi) alla risposta a situazioni di emergenza, aumento della resilienza delle comunità, puntando alla prevenzione e alla preparazione in caso di calamità⁵⁶.

Più nel dettaglio, nel 2019 sono state realizzate attività ausiliarie a quelle delle forze armate (Corpo militare volontario, Corpo delle infermiere volontarie), sociali e sanitarie, inerenti all'emergenza e alle migrazioni, di *advocacy* e diplomazia, nonché ulteriori attività legate al volontariato, anche su un piano internazionale. Il Corpo militare volontario (che ammonta a circa 17.000 unità, in servizio senza assegni) svolge compiti specifici attribuiti dalla vigente normativa⁵⁷, quali la gestione ordinaria del personale in congedo, in ausilio alle forze armate,

⁵⁶ Gli obiettivi enunciati all'interno della Strategia 18-30 sono in linea con l'Agenda 2030 e con gli obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs - *Sustainable Development Goals*) dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e mirano a contribuire all'Agenda umanitaria globale, a progredire nella lotta alla povertà e ad intervenire in modo efficace nelle calamità ed in tutte le emergenze personali e di comunità.

⁵⁷ Vengono in particolare in rilievo il d.lgs. n. 66 del 2010, artt. 196 e 197; il d.p.r. n. 90 del 2010, art. 272; il d.lgs. n. 178 del 2012, articolo 1, comma 4, lettera g); nonché il decreto del ministero della Difesa del 9 giugno 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14 luglio 2017, recante la "Determinazione della data dalla quale il personale del Corpo Militare in servizio attivo, collocato nel contingente di cui al medesimo art. 5, comma 6, transita nel ruolo civile dell'Ente Strumentale alla C.R.I. e diviene soggetto alle misure di cui all'art. 6 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178".

la gestione delle risorse finanziarie, della formazione, dell'addestramento e delle esercitazioni, l'ammodernamento delle dotazioni campali e degli automezzi. Nel dettaglio, nel 2019 ha realizzato 1.989 attività di carattere operativo, 411 di natura formativa, 828 attività di addestramento e 187 attività di promozione. Le attività ausiliarie del Corpo delle infermiere volontarie sono stabilite, tra l'altro, dallo statuto, dal Codice dell'ordinamento militare, dal Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare⁵⁸. Nel corso del 2019 le Infermiere volontarie hanno eseguito 1.413 attività di carattere operativo, 405 attività formative, 200 attività di addestramento e 3.167 attività di promozione. Nel 2019 è proseguita l'attività di collaborazione con la Sala operativa nazionale (Son) e l'ispettorato del Corpo militare CRI per fornitura e supporto sanitario durante le fasi di disimpegno degli ordigni bellici. L'Associazione ha svolto inoltre attività di emergenza garantendo la capacità di risposta operativa "h 24" per l'intero arco dell'anno su tutto il territorio nazionale. Nel corso dell'esercizio in esame, l'Associazione ha ricevuto presso la propria sala operativa 3.782 richieste di intervento. Sono inoltre proseguite le attività connesse all'Emergenza Sisma in Sicilia e quella relativa all'unità di progetto Sisma centro Italia. Nel maggio 2019, è stato istituito il servizio Sistema Aeromobile e Pilotaggio Remoto (SAPR)⁵⁹. A livello internazionale si registrano tre interventi, in Mozambico, Venezuela e Albania. Tra le macroaree di intervento delle attività sociali possono citarsi quelle relative: all'Osservatorio nazionale; al supporto di prima necessità; alle attività rivolte alle persone con disabilità; allo sviluppo di reti, alle collaborazioni e partenariati, alla formazione e aggiornamento dei volontari, del personale e delle comunità; al servizio di supporto psicologico; all'implementazione di progetti di promozione dell'inclusione sociale; all'assistenza alle operazioni di sbarco. Si registra inoltre lo sviluppo di progetti, quali quelli destinati ad implementare il benessere dei migranti nei centri di accoglienza, a sensibilizzare gli adolescenti sulla violenza di genere, o quelli aventi ad oggetto l'inclusione lavorativa e la distribuzione di beni di prima necessità. L'Associazione ha svolto attività di servizio sanitario contribuendo alla salute pubblica, con particolare attenzione alle attività di sorveglianza sanitaria in ambito emergenziale e migratorio. Non residuale è l'impegno nei confronti dei giovani e la promozione del loro sviluppo.

⁵⁸ Segnatamente, il d.lgs. n. 66 del 2010, artt. 990 e dal 1729 al 1756; d.p.r. n. 90 del 2010, artt. dal 987 al 1022; d.lgs. n. 178 del 2012, articolo 1, comma 4, lettera g).

⁵⁹ Con decreto direttoriale 33/2019, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha equiparato gli aeromobili a pilotaggio remoto in uso all'Associazione ad aeromobili di Stato di carattere esclusivo e non commerciale. Nel dicembre 2019 è stata anche avviata la procedura per la definizione di un Centro di addestramento nazionale SAPR CRI.

5. L'ATTIVITÀ NEGOZIALE

L'attività negoziale è regolata dal codice civile oltre che dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il "Codice dei contratti pubblici", essendo l'Associazione organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del medesimo.

Presso l'Associazione è istituito, dal 2018, l'albo dei fornitori e dei prestatori di servizi ai fini dell'attivazione delle procedure di affidamento previste dall'art. 36, comma 2, del citato d.lgs. n. 50⁶⁰.

Le relative norme da osservare per l'iscrizione nell'elenco, la specifica dei requisiti richiesti e i criteri di utilizzo dello stesso per la selezione degli operatori economici da invitare alle singole procedure trovano regolamentazione nel "*Disciplinare dell'elenco degli operatori economici della Croce Rossa italiana*". Sono state inoltre adottate le *Linee guida per l'acquisizione di beni, servizi e lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria*.

L'Associazione ha dichiarato di effettuare la rotazione degli inviti e dei fornitori, a norma dell'art. 36, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016, la cui osservanza è agevolata dall'albo dei fornitori, gestito con le precisate modalità telematiche. Ha inoltre riferito di provvedere regolarmente agli obblighi di comunicazione all'Anac per il tramite del Sistema informativo di monitoraggio delle gare (Simog), presso cui è registrata come stazione appaltante.

In materia di utilizzo degli strumenti di acquisto centralizzato, si evidenzia che l'Associazione aderisce al sistema delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. di cui all'art. 26, comma 1 e 3, della l. n. 488 del 1999 e ss.mm. e al Mercato elettronico della Pubblica amministrazione (MePa) di cui all'art. 36, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016 e successive modifiche e integrazioni, secondo i dati di seguito indicati in tabella.

Nella sezione "Trasparenza" del sito istituzionale sono inoltre pubblicati i bandi di gara, gli avvisi di esito di gara e ogni documentazione attinente.

La tabella che segue illustra i contratti stipulati dall'Associazione, classificati per uffici.

⁶⁰ L'Albo è disponibile su di una piattaforma *on-line*; i fornitori interessati possono iscriversi attraverso una procedura guidata che procede per stati di accreditamento. Allo stato, vi sono registrati ed accreditati 1.535 fornitori.

Tabella 8 - Attività negoziale 2019

Modalità di affidamento utilizzata	Numero contratti	Importo aggiudicazione, esclusi oneri di legge	DI CUI	
			Utilizzo Consip	Utilizzo Mepa
Ufficio acquisti e contratti				
Procedure aperte (art. 36, co. 9, d.lgs. 50/2016)	5	3.114.232,9	-	-
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)	531	1.769.680,5	-	365.490,7
Affidamento con confronto di più offerte economiche	138	1.721.892,4	-	1.097.638,8
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	6	391.031,5	391.031,5	-
Totale	680	6.996.837,3	391.031,5	1.463.129,5
Ufficio Gestione patrimonio e sicurezza sul lavoro				
Procedure aperte (art. 36, co. 9, d.lgs. 50/2016)	1	224.625,2	-	-
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (art. 63, c. 2, lett. c del d.lgs. 50/2016)	8	1.527.895,9	-	-
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)	22	348.026,5*	-	37.766,0
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	17	211.305,8	-	45.025,0
Totale	48	2.311.853,3	-	82.791,0
Facility, utenze, manutenzioni				
Affidamento con confronto di più offerte economiche	23	181.619,3	-	-
Totale	23	181.619,3	-	-
Ufficio Sisma				
Procedure aperte (art. 36, co. 9, d.lgs. 50/2016)	3	4.608.325,9	-	-
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)	20	32.519,9	-	-
Affidamento con confronto di più offerte economiche	27	281.661,8	-	-
Totale	50	4.922.507,7	-	-
Ufficio legale				
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)	8	26.450,1	-	-
Totale	8	26.450,1	-	-
Area Promozione e Visibilità				
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)	99	226.985,2	-	-
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016) previo confronto di più offerte economiche	33	176.594,9	-	-
Affidamento con confronto di più offerte economiche	2	208.630,5	-	-
Totale	134	612.210,5	-	-
Totale complessivo	943	15.051.478,2	391.031,5	1.545.920,5

Fonte: Atti della Croce Rossa italiana

* Il dato è conforme a quanto indicato dall'Associazione con nota prot. n. 38870 del 9 settembre 2021, che, alla luce di quanto precisato con nota n. 41557 del 28 settembre 2021, sostituisce a tutti gli effetti i dati trasmessi sul punto con nota n. 26384 dell'11 giugno 2021, nella quale risultavano erroneamente inseriti due affidamenti disposti nell'annualità 2020.

Per l'espletamento della propria attività, l'Associazione si avvale inoltre di professionalità esterne.

La tabella mostra il numero di incarichi affidati nel corso del 2019, distinti per tipologia, e il compenso annuo lordo complessivo per categoria.

Tabella 9 - Incarichi esterni

Incarichi esterni		
Tipologia incarico	N. incarichi	Compenso annuo lordo (dato aggregato)*
Medici	37	703.105,0
Infermieri	18	281.056,0
Biologi	4	44.016,0
Psicologi	7	120.960,0
Assistenti sociali	3	51.840,0
Consulenze	8	222.400,0
<i>di cui</i>		
<i>Consulenza legale in materia di diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale</i>	1	43.500,0
<i>Consulenza del lavoro</i>	1	30.000,0
<i>Supporto legale e contrattuale in materia di privacy</i>	1	20.000,0
<i>Consulenza in materia di formazione sul Terzo settore</i>	1	8.100,0
<i>Consulenza fiscale periodica e sistematica</i>	1	69.000,0
<i>Consulenza per popolamento database e funzionamento Allibo</i>	1	5.800,00
<i>Consulenza Head Hunting per posizione di direttore Partnership e Advocacy</i>	1	16.000,0
<i>Consulenza per utilizzo piattaforma Net4market</i>	1	30.000,0
Formatori e corsi di formazione	12	57.807,8
Tecnici di laboratorio	3	23.338,0
<i>Videomaking per la Comunicazione e il giornalismo</i>	1	539,4
Assistenza tecnica	2	35.000,0
<i>Assessment amministrativo per il Comitato di Como</i>	1	39.900,0
Servizi professionali a supporto della progettazione operativa ed avvio di interventi di accelerazione degli acquisti relativi ad interventi di ricostruzione post terremoto **	1	202.290,0
Totale	97	1.782.252,2

Fonte: rielaborazione Corte dei conti atti dell'Associazione

(*) Gli importi sono al lordo dell'Iva.

(**) Procedura negoziata ex art. 36 lett. b) d.lgs. 50 del 2016 tramite MePA.

Si evidenzia che talune delle consulenze, sebbene motivate da esigenze meritorie, rientrano, anche per la consistenza dell'importo, in fattispecie per le quali sarebbe previsto il ricorso a procedure ordinarie.

6. IL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Il patrimonio immobiliare dell'Associazione si compone di terreni e fabbricati distribuiti sul territorio nazionale e in uso ai Comitati nazionale, regionali e territoriali.

Esso consta, in via prevalente, dei cespiti trasferiti dall'Esacri ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 178 del 2012 e, per altra parte, di donazioni e acquisti.

In particolare, con deliberazione del Comitato Esacri n. 99 del 22 dicembre 2017 sono stati trasferiti in proprietà all'Associazione 975 unità immobiliari⁶¹, di cui 144 con vincolo modale e 831 necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali e di interesse pubblico.

Per sopperire alle criticità emerse in seno alla procedura di trasferimento, attuata nel biennio 2018-2019, la consistenza immobiliare trasferita è stata oggetto di rettifiche e regolarizzazioni, anche catastali, ed è mutata a fronte di provvedimenti successivi⁶².

L'Associazione ha in particolare riferito in sede istruttoria:

- a) di incongruenze tra la delibera di trasferimento e lo stato di fatto, che hanno richiesto, a termine della ricognizione delle criticità di trascrizione catastale e di definizione dell'effettivo patrimonio immobiliare, l'avvio di una procedura di voltura e regolarizzazione catastale attuata nel 2019 e conclusasi positivamente nel 2020;
- b) del mancato trasferimento di immobili necessari alle attività dell'Associazione, segnalati con note del Presidente nazionale o del Segretario Generale⁶³.

Quanto a quest'ultimo profilo, si richiama nuovamente la modifica normativa intervenuta con la l. 30 dicembre 2020, n. 178, che ha introdotto nel d.lgs. n. 178 del 2012 l'art. 4-bis. Si rileva come la disposizione offra all'Associazione uno strumento utile al superamento dell'accennata

⁶¹ La delibera n. 99 del 2017 reca la *“Terza ricognizione e terzo trasferimento in proprietà all'Associazione Nazionale CRI degli immobili necessari ai fini statutari e allo svolgimento dei compiti istituzionali e di interesse pubblico dell'Associazione stessa”*. Sono inclusi nel trasferimento della proprietà anche i beni di cui alle delibere nn. 75, 91, 80 e 85 del 2017, le prime due di ricognizione degli immobili dell'Ente provenienti da negozi giuridici con vincoli modali e da trasferire in proprietà all'Associazione; le due ulteriori di ricognizione degli immobili necessari ai fini statutari e allo svolgimento dei compiti istituzionali e di interesse pubblico dell'Associazione da trasferire in proprietà alla stessa.

Con la delibera Esacri n. 103 del 2017 sono invece indicati gli immobili che, in quanto non necessari allo svolgimento di compiti istituzionali e di interesse pubblico, sono rimasti nella disponibilità di tale ente a copertura dei debiti nell'ambito della procedura liquidatoria.

⁶² Ad esempio, l'Esacri ha emanato atti di restituzione di due immobili, rispettivamente con provvedimento n. 24 del 4 novembre 2019 e n. 25 dell'11 novembre 2019; di converso, invece, n. 9 cespiti immobiliari, tra terreni e fabbricati, sono stati riceduti a Esacri a fine 2018. Infine, n. 2 terreni, originariamente donati alla CRI da un Comune allo scopo - mai ottemperato - di costruirvi una sede, sono stati ad esso ritrasferiti in accoglimento di un'istanza da questo avanzata.

⁶³ In particolare, note n. 24563/2018; n. 35231/2018; n. 22779/2019; n. 35226/2019; n. 13240/2020.

problematica, consentendole, nella persona del suo Presidente, di avanzare istanza di trasferimento all'Esacri dei beni immobili ancora non trasferiti ai sensi dell'art. 4⁶⁴.

Il patrimonio immobiliare si compone anche di donazioni in favore dell'Associazione. Nello specifico, nel 2018 sono stati donati 75 cespiti immobiliari suddivisi tra fabbricati e pertinenze, mentre nel 2019 2 fabbricati rurali, con 3 terreni di pertinenza, e un immobile. Nell'esercizio finanziario in esame, l'Associazione ha poi acquistato taluni immobili (specificamente 3 terreni e 2 fabbricati) necessari all'allocazione degli uffici amministrativi e operativi dei Comitati territorialmente competenti.

I beni immobili nella titolarità dell'Associazione sono utilizzati come sedi o per finalità istituzionali e progetti; alcuni di essi, provenienti da donazioni, sono gravati da vincoli modali. Si registrano 6 locazioni che, secondo quanto versato in atti, hanno importato nel 2019 un introito complessivo, in favore del Comitato nazionale, di euro 91.136,80⁶⁵.

L'Associazione ha lamentato che la sussistenza di locazioni attive su immobili transitati con vincolo modale le sia stata notificata dall'Esacri "con modalità frammentarie e discontinue", così impedendosi l'immediato subentro della medesima in qualità di locatrice e lo svolgimento di tutte le attività a ciò relative. Suscita inoltre particolare stupore quanto segnalato dall'Associazione in sede istruttoria, secondo cui, ancora nel 2019, in taluni casi Esacri percepisse canoni di locazione su immobili regolarmente transitati nelle disponibilità dell'Associazione in virtù di vincoli modali.

Taluni immobili, infine, non sono utilizzati per necessità di manutenzione.

Nel 2019 si registrano due azioni esecutive promosse nei confronti dell'Associazione: una ha riguardato il recupero di oneri condominiali⁶⁶, l'altra un procedimento per l'ottenimento di canoni di locazione scaduti e non pagati e l'indennità di occupazione *sine titulo*. I procedimenti risultano allo stato definiti⁶⁷.

Completata la fase di puntuale definizione dei cespiti di titolarità dell'Associazione, questa si è posta l'obiettivo di realizzare operazioni di valorizzazione e promozione del patrimonio

⁶⁴ In applicazione del quale è stata avanzata una prima istanza di trasferimento con provvedimento del Presidente nazionale n. 6 del 2021.

⁶⁵ Con riguardo ad una locazione, l'Associazione ha riferito che i dati del contratto risultino ignoti e che gli introiti non siano percepiti.

⁶⁶ L'Associazione ha precisato che il mancato tempestivo pagamento dei canoni, afferenti alle annualità 2017 e 2018, si deve dall'incertezza all'epoca dei fatti (in cui non era ancora proprietaria dei relativi cespiti) sulla competenza al pagamento in capo alla stessa o ai Comitati operanti nel territorio di riferimento.

⁶⁷ Due con accordo transattivo e uno con il pagamento da parte dell'Associazione dell'importo di cui al precepto notificato.

immobiliare, tramite, tra l'altro, la ricognizione degli immobili non utilizzati per urgenze manutentive; il completamento delle procedure avviate per il censimento e l'eventuale regolarizzazione dell'importo delle locazioni attive; il monitoraggio dell'adempimento dei vincoli modali delle donazioni; il censimento dei condomini in cui insistono proprietà gestite direttamente dall'Associazione, con indicazione per ciascuno dei referenti e degli oneri relativi agli immobili afferenti al Comitato nazionale, la regolamentazione delle attività di acquisizione di spazi e luoghi per consentire l'espletamento delle attività istituzionali.

Questa Corte raccomanda all'Associazione di portare a compimento ogni iniziativa utile a garantire la regolare tenuta e gestione dell'ingente patrimonio immobiliare ad essa attribuito.

7. IL RENDICONTO GENERALE

Il bilancio dell'Associazione si compone di stato patrimoniale, conto economico gestionale, nota integrativa, rendiconto finanziario ed è accompagnato dalla relazione di missione; esso costituisce la rendicontazione obbligatoria relativa al Comitato Nazionale, che riunisce ed incorpora i Comitati regionali, essendo invece i Comitati territoriali entità giuridiche autonome e indipendenti.

Il bilancio è predisposto in aderenza, per quanto applicabili, agli articoli 2423 e 2423-bis del codice civile, secondo le raccomandazioni del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti impartite per la redazione dei bilanci degli enti *no profit* e in conformità ai principi dell'Agenzia per le Onlus⁶⁸. Esso si conforma, inoltre, al regolamento sull'ordinamento finanziario e contabile adottato dall'Associazione.

Il sistema di rendicontazione, secondo quanto precisato in nota integrativa, tiene altresì conto dei principi del Codice del Terzo settore e, in particolare, degli artt. 13 e 87.

Il bilancio è stato approvato dall'Assemblea nazionale con delibera n. 1 del 31 ottobre 2020⁶⁹, previo parere favorevole del Collegio dei revisori (nota prot. n. 39060 del 2 ottobre 2020), che non rileva discordanze tra i dati riportati nel bilancio stesso e quelli desunti dalla contabilità generale, pur evidenziando, nelle proprie osservazioni, criticità con riferimento alle tempistiche di stipula delle convenzioni di finanziamento con i Ministeri e alla relativa erogazione dei fondi (su cui più approfonditamente al par. 7.3).

Nel corso del 2019, si è verificato il passaggio al sistema gestionale SAP, che ha permesso di internalizzare la gestione contabile-amministrativa dell'Associazione.

7.1 Il sistema di contabilità dell'Associazione

Si segnala che, nel corso del 2020, si è tenuto un incontro tra l'Associazione e i rappresentanti del Mef e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁷⁰, in tema di criteri per la redazione dei documenti e l'armonizzazione dei dati contabili e di bilancio.

⁶⁸ Con atto di indirizzo n. 58 dell'11 febbraio 2009 emanato ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.p.c.m. 21 marzo 2001 n. 329, recante linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti *no profit*.

⁶⁹ L'art. 35 del d.l. n. 18 del 2020 prevede che le organizzazioni ivi indicate per le quali la scadenza del termine di approvazione dei bilanci ricade all'interno del periodo emergenziale possono approvare i propri bilanci entro la data del 31 ottobre 2020 anche in deroga alle previsioni di legge, regolamento o statuto.

⁷⁰ Nell'ambito di una interlocuzione svoltasi il 25 giugno 2020, su richiesta dall'Associazione.

Quanto al rapporto tra la disciplina di cui all'art. 13 del Codice del Terzo settore⁷¹ e le previsioni della legge n. 196 del 2009⁷², è stato escluso che l'Associazione sia soggetta ad una duplicazione dei sistemi contabili.

Inoltre, secondo le precisazioni del rappresentante del Ministero del lavoro, gli schemi di bilancio sanciti dal Codice del Terzo settore non sono vincolanti per l'Associazione⁷³, nella misura in cui questa, in base alle sue specifiche caratteristiche, sia tenuta al rispetto di diverse prescrizioni di carattere speciale recate dall'ordinamento.

Peraltro, come precisato dal Mef⁷⁴, l'Associazione, in quanto inclusa nell'elenco Istat, è soggetta alla normativa in materia di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 e al decreto del Mef del 27 marzo 2013⁷⁵.

Essa è, pertanto, tenuta anche alla classificazione della spesa per missioni e programmi che, in assenza di una amministrazione vigilante di riferimento ed essendo l'attività dell'Associazione indirizzata dai contenuti delle convenzioni stipulate con i Ministeri competenti, sono individuabili dalla stessa, tenuto conto delle previsioni di cui al d.p.c.m. 12 dicembre 2012 e dei chiarimenti forniti con circolare R.g.s. n. 23 del 13 maggio 2013.

7.2. Le convenzioni di finanziamento

Quanto alla convenzione stipulata nel 2019 con il Ministero della Salute e il Mef, la relativa provvista è stata determinata anzitutto in base al decreto di quest'ultimo Dicastero di assegnazione all'Associazione, all'Esacri e alle regioni⁷⁶ di un finanziamento complessivo di euro 117.130.194, determinato sulla scorta dei tagli previsti dagli artt. 2, comma 5 e 8, comma 2, del d.lgs. n. 178 del 2012, nella misura, per l'anno in esame, del 20 per cento del contributo

⁷¹ Si precisa che, in base alla citata disposizione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha emanato il decreto del 5 marzo 2020, recante l'"Adozione della modulistica di bilancio degli enti del Terzo settore", le cui disposizioni si applicano a partire dalla redazione del bilancio relativo al primo esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data della pubblicazione.

⁷² Parimenti applicabile all'Associazione, giacché essa è inserita, come già osservato, nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni.

⁷³ In assenza di indicazioni di legge e coerentemente con il principio di specialità tra il d.lgs. n. 178 del 2012 e il Codice del Terzo settore.

⁷⁴ Con nota del 19 ottobre 2020, di riscontro alla nota dell'Associazione del 17 settembre 2020.

⁷⁵ Nella nota del Mef si fa anche richiamo, quanto agli elementi di dettaglio, alle circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 35 del 22 agosto 2013, n.13 del 24 marzo 2015 e n. 26 del 7 dicembre 2016 - scheda A.

⁷⁶ Decreto del 14 novembre 2019.

erogato nel 2014 all'allora CRI (euro 146.412.742)⁷⁷. Nel dettaglio, il decreto di riparto assegna all'Associazione, previa sottoscrizione della suindicata convenzione, un finanziamento netto di euro 60.089.085.

La Convenzione è stata sottoscritta in data 23 dicembre 2019. Il primo acconto di euro 48.071.268, pari all'80 per cento del totale del provento, è stato accreditato sul conto dell'Associazione in data 25 febbraio 2020, mentre il saldo, per un importo di euro 12.009.676, in data 3 luglio 2020.

Nella nota integrativa, l'Associazione ha evidenziato che il disallineamento temporale tra la competenza della Convenzione, la sottoscrizione della stessa e l'erogazione dell'acconto abbia determinato notevoli difficoltà di gestione, sia in termini di svolgimento delle attività che di anticipo di liquidità finanziaria; ciò ha reso necessario un prelievo dai fondi vincolati, poi girocontato, nei conti di competenza, in data 1° marzo 2020, dopo l'incasso del predetto acconto.

La Convenzione con il Ministero della Difesa per l'anno 2019 è stata sottoscritta in data 11 novembre 2019, per euro 4.118.369⁷⁸, ed è stata approvata dal medesimo Dicastero con successivo decreto in data 26 novembre 2019. Il rapporto tecnico e di rendicontazione è stato inoltrato con nota del 24 aprile 2020. Secondo quanto riferito dall'Associazione in sede istruttoria, l'erogazione del finanziamento è avvenuta nel giugno 2020, per un importo di euro 3.481.793, in applicazione dei tagli in materia di *spending review* previsti ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e dell'art. 50, comma 3, del citato d.l. n. 66 del 2014, per un importo di euro 636.575 (15,5 per cento dell'importo dedotto in convenzione)⁷⁹.

I ricavi percepiti dall'Associazione nel 2019 in relazione alle Convenzioni relative all'esercizio finanziario 2018 sono indicati al successivo paragrafo 7.5, dedicato al conto economico.

⁷⁷ L'Associazione precisa - nella nota 2021/26384 - che tale finanziamento complessivo, determinato "nell'ambito del finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale", "sconta a monte gli interventi di contenimento e razionalizzazione della spesa dedicata al finanziamento del Ssn".

⁷⁸ L'importo è così determinato in base alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, nonché il successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2018.

⁷⁹ A fronte delle richieste istruttorie formulate da questa Sezione, l'Associazione ha avanzato istanza di chiarimento e conferma al Ministero della Difesa circa i criteri di applicazione e determinazione dei tagli adottati in materia.

7.3. Le criticità rilevate

Nella relazione allegata al bilancio, il Collegio dei revisori ha posto in evidenza le problematiche derivanti dai significativi ritardi nella sottoscrizione delle convenzioni e nelle relative erogazioni. Ha, inoltre, ritenuto non più perseguibile la prassi dell'utilizzo dei fondi vincolati per sopperire alle esigenze di cassa, risorse così distolte - sebbene prontamente ricostituite all'atto di ricezione della provvista finanziaria - alle finalità cui sono assegnati dai donatori. Il Collegio ha, infine, dato conto dei solleciti avanzati ai Dicasteri competenti per giungere ad una soluzione positiva, potendo, altrimenti, risultare compromessa la stessa continuità operativa dell'Associazione.

Si precisa inoltre che la questione è stata affrontata *funditus* in seno alla riunione del Collegio dei revisori del 21 settembre 2020, nel cui ambito sono stati rilevati i pregiudizi economici e reputazionali derivanti da tali continui ritardi, imputabili agli enti ed amministrazioni coinvolti, ciascuno per le rispettive competenze, ed il conseguenziale ricorso ai fondi vincolati, verificatosi nei precedenti esercizi finanziari, per l'espletamento delle attività di pubblico interesse dedotte in Convenzione⁸⁰. In base alle precisazioni del Magistrato delegato al controllo, è stata inoltre definita "irrituale" la procedura del prelievo di tali fondi che, sebbene dettata dall'esigenza di garantire i servizi pubblici, non può costituire un alibi per le pubbliche amministrazioni per ritardare la sottoscrizione delle convenzioni, né per l'Associazione per ricorrere ad essi.

Pur dato atto dell'immediato ripristino dei fondi da parte dell'Associazione, ricevuto il finanziamento, considerati i numerosi solleciti da parte dei Ministeri rimasti privi di risposta⁸¹, nonché la perdurante mancata sottoscrizione della convenzione per l'anno 2020 alla data della riunione *de qua* e la situazione di cassa dell'Associazione a tale momento, il Collegio, al fine di evitare un pregiudizio grave ed irreparabile anche per i profili di danno reputazionale con gli istituti bancari e con il parere favorevole del Magistrato delegato al controllo, ha rappresentato

⁸⁰ Più specificamente, nel verbale del Collegio dei revisori si pongono in evidenza i ritardi nei pagamenti ai creditori, in taluni casi anche superiori ai 180 giorni; il conseguente aumento del prezzo di beni e servizi richiesti all'Associazione dai fornitori, per tener conto del sopraindicato ritardo; la presentazione da parte dei fornitori delle fatture emesse nei confronti dell'Associazione ai propri istituti di credito per ottenere anticipazioni, il cui mancato puntuale pagamento non solo è foriero di gravi difficoltà finanziarie ai fornitori ma fa anche sì che l'Associazione sia considerata dal sistema bancario "cattivo pagatore".

⁸¹ Nel verbale si fa esplicito richiamo alla nota del Collegio dei revisori n. 7020 del 24 febbraio 2020, indirizzata ai Ministeri competenti, in cui sono state segnalate le criticità determinate dai ritardi nelle sottoscrizioni e il conseguente ricorso al prelievo dei fondi vincolati al fine di garantire lo svolgimento dei servizi convenzionati.

all'Associazione la necessità di sospendere ogni procedura di appalto che non fosse già in esecuzione, ad eccezione di quelle indifferibili, o rese necessarie dal rischio imminente per la salute delle persone. Ha, inoltre, indicato che, con i fondi residui, venissero accantonati gli stipendi dei dipendenti per i successivi sei mesi e, quanto ai fornitori, che l'amministrazione disponesse un piano di rientro, previa ricognizione di tutti i pagamenti pendenti, dando priorità a quelli già impegnati o pendenti da oltre 180 giorni e, a seguire, a quelli entro i 180 giorni e a quelli entro i 60.

Tali indicazioni sono state rappresentate al Presidente nazionale e al Segretario generale. In proposito sono inoltre stati resi edotti - oltre che il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della Salute⁸² e il Ministero della difesa - il Consiglio direttivo nazionale, l'Ispettore nazionale del Corpo militare volontario e l'Ispettrice nazionale del Corpo delle infermiere volontarie, con informativa a cura del Presidente dell'Associazione⁸³, nonché i Direttori di Area, a cura del Segretario generale⁸⁴. Nella relativa informativa è stato precisato come nelle attività sospese non rientrino sia quelle gravanti su fondi diversi da quelli relativi alle convenzioni, sia quelle già autorizzate dal Presidente e dal Segretario stesso.

Per completezza si specifica che, con nota del 7 gennaio 2021, il Ministero della Difesa, in riferimento alla convenzione relativa all'esercizio finanziario 2020 e in riscontro ad una nota dell'Associazione⁸⁵, ha anzitutto precisato di essersi prodigato in un'azione reiterata di stimolo verso gli attori primari della materia, nel tentativo di eliminare o quanto meno di ridurre i ritardi nel meccanismo di finanziamento⁸⁶.

L'Associazione, in riscontro a quanto sopra con nota del 4 febbraio 2021, ha ribadito l'urgenza di addivenire a nuove modalità che forniscano maggiori garanzie e certezze sulle tempistiche

⁸² Con nota del Segretario Generale n. 39009 del 2020.

⁸³ Con nota n. 39167 del 2020.

⁸⁴ Con nota n. 39473 del 2020.

⁸⁵ Segnatamente, la nota prot. 52812 del 28 dicembre 2020, con la quale l'Associazione ha, tra l'altro, istato il Ministero della Difesa di supportare l'Associazione con l'esborso di quanto previsto dalla convenzione sottoscritta in data 26 settembre 2020 o di una sua quota parte pari al 50 per cento del contributo, secondo quanto previsto dall'art. 6.

⁸⁶ Ha, poi, specificato che « in tale contesto articolato e difficoltoso per tempistiche e modalità operative, come già anticipato informalmente, sarà gioco forza provvedere al pagamento contributivo 2020 gravando sui fondi assegnati per l'e.f. 2021, atteso che nell'e.f. 2019 la corrispondente Convenzione fu registrata alla Corte dei Conti in data 17 dicembre 2019, determinando l'impossibilità materiale di emettere l'ordine di pagare entro il 6 dicembre 2019, data ultima di chiusura della contabilità, con conseguente impegno del decreto (IPE) con esigibilità traslata all'anno successivo, creando così un depauperamento di competenza e di cassa nell'e.f. 2020 ». Al contempo, il Ministero ha rassicurato « sulla predisposizione nell'immediato dell'ordine di pagare dell'intero contributo spettante, sia pure appena nota la rendicontazione prevista » e comunicato che, « al fine specifico di ottenere un apporto finanziario mirato al ristoro del gap di stanziamento subito, si è provveduto ad interessare l'Organo programmatore di primo livello perché valuti la possibilità di concedere, in sede di assestamento di bilancio, un'assegnazione fondi integrativa, in termini di competenza e di cassa, sul capitolo 1356/1, almeno per un importo pari alla quota del 50 per cento del contributo annualmente erogabile ».

di erogazione delle rimesse finanziarie e auspicato l'introduzione di interventi correttivi in linea con le modifiche da ultimo operate con riferimento al sistema convenzionale sul d.lgs. n. 178 del 2012. Si rileva al proposito che le criticità emerse in relazione alle tempistiche di erogazione dei proventi finanziari in favore dell'Associazione e la conseguente carenza di liquidità (cui ha avuto seguito l'anomalo impiego, nei precedenti esercizi finanziari, dei fondi vincolati per sopperire alle esigenze di cassa) potrebbero essere superate dall'applicazione delle disposizioni introdotte dalla legge n. 178 del 2020, che ha – come illustrato nel primo capitolo della presente relazione – inserito, nel d.lgs. n. 178 del 2012, l'art. 8-bis. Come sopra indicato, l'intervento normativo ha infatti conferito al Ministero della salute la possibilità di concedere anticipazioni di cassa⁸⁷ nelle more dell'adozione del decreto di assegnazione delle risorse e della sottoscrizione della convenzione con l'Associazione, al dichiarato "fine di consentire una corretta gestione di cassa e di favorire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni". È, inoltre, prevista una estensione temporale dell'ambito di operatività delle convenzioni, stabilita sino a tre anni.

7.4. Stato patrimoniale

Nella seguente tabella sono evidenziati gli elementi patrimoniali attivi relativi all'esercizio 2019, unitamente, a fini di comparazione, a quelli del 2018.

Tabella 10 - Stato patrimoniale attivo

ATTIVO			
	2019	2018	Var. %
B) Immobilizzazioni			
I - Immobilizzazioni immateriali	113.697	65.373	73,9
II - Immobilizzazioni materiali	200.122.302	195.053.739	2,6
III - Immobilizzazioni finanziarie	805.661	735.661	9,5
Totale immobilizzazioni	201.041.660	195.854.773	2,6
C) Attivo circolante			
I - Rimanenze	212.574	217.514	-2,3
II - Crediti	76.459.150	53.326.979	43,4
IV - Disponibilità liquide	46.719.330	49.522.671	-5,7
Totale attivo circolante	123.391.054	103.067.164	19,7
D) Ratei e risconti	183.463	120.994	51,6
Totale attivo	324.616.177	299.042.931	8,6

Fonte: Bilanci Associazione Croce Rossa Italiana.

⁸⁷ Nella misura dell'ottanta per cento.

L'attivo si attesta nel 2019 a euro 324.616.177 (da euro 299.042.931 nel 2018), in aumento di euro 25.573.246 (+8,6 per cento) specie in ragione, come di seguito più puntualmente precisato, dell'incremento dei crediti.

Tutte le voci delle immobilizzazioni registrano nel 2019 un incremento. Più nel dettaglio, con riferimento alle immobilizzazioni immateriali, che passano da euro 65.373 del 2018 a 113.697 del 2019, i diritti di brevetto industriale e diritti di utilizzo di opere dell'ingegno, pari a euro 109.801 (euro 64.336 nel 2018), aumentano di 45.465 euro (+ 70,7 per cento); le concessioni, licenze, marchi e brevetti, per euro 3.896, riportano una variazione positiva di euro 2.859 (+ 275,7 per cento) nel 2018, anno in cui erano pari a euro 1.037 e avevano subito una significativa inflessione negativa (del 93 per cento circa rispetto al 2017).

Le immobilizzazioni materiali aumentano del 2,6 per cento passando da 195.053.739 euro a 200.122.302 euro. In tale voce, l'incremento più significativo in termini assoluti si registra con riferimento agli "altri beni", pari ad euro 49.333.298 al netto del relativo fondo di ammortamento e consistenti nel parco automezzi e ambulanze oggetto di trasferimento da Esacri. La voce è in aumento di euro 3.528.818 (+7,7 per cento) rispetto al 2018 - esercizio finanziario in cui riportavano un valore pari ad euro 45.804.480 - in ragione dell'acquisto di nuove ambulanze e mezzi di trasporto speciali.

Riportano una variazione positiva anche i terreni e fabbricati, che passano a euro 145.674.338 nel 2019, da euro 144.683.807 nel 2018, aumentando di euro 990.531 (+ 0,7 per cento). L'importo dei fabbricati, appostato al netto del relativo fondo di ammortamento, è riferibile, per la quasi totalità, agli immobili oggetto di trasferimento da Esacri all'Associazione, ai sensi del citato art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 178 del 2012. Nell'esercizio finanziario in esame si registra inoltre l'acquisto di due immobili.

Le attrezzature industriali e commerciali, ammontanti a euro 4.230.884 (euro 4.088.996 nel 2018), crescono di euro 141.888 (+ 3,5 per cento). Infine, le immobilizzazioni finanziarie, pari ad euro 805.661 nel 2019 (euro 735.661 nel 2018), aumentano dell'9,5 per cento a seguito dell'incremento, per euro 70.000, del fondo di dotazione di una fondazione controllata⁸⁸.

Nell'ambito dell'attivo circolante, pari ad euro 123.391.054 nel 2019 (euro 103.067.164 nel 2018, +19,7 per cento) si registra in particolare l'aumento dei crediti, che passano da euro 53.326.979

⁸⁸ Trattasi della Fondazione per lo sviluppo e sostegno delle attività della CRI - Ente filantropico.

nel 2018 a euro 76.459.150 nel 2019, con un incremento di euro 23.132.171 (+ 43,4 per cento), secondo quanto di seguito precisato.

Le disponibilità liquide, infine, diminuiscono del 5,7 per cento, assestandosi ad euro 46.719.330 rispetto al precedente esercizio in cui erano pari a 49.522.671. Esse sono composte quasi interamente (per un importo di euro 46.700.959) dai depositi bancari e postali, riferibili - come da nota integrativa - agli importi relativi alla raccolta fondi per l'emergenza Sisma Centro Italia e altre attività di raccolta fondi, alle attività dei centri di accoglienza, ai fondi vincolati accreditati da Esacri nel 2016 e a quelli pervenuti nel 2019 dal Ministero della difesa e dal Mef. Per la restante parte, trattasi di assegni (euro 2.530), denaro e valori in cassa (euro 15.841).

Infine, la voce "ratei e risconti", pari a euro 183.463, è costituita per la quasi totalità dai risconti attivi (per euro 181.749), che a loro volta si compongono prevalentemente degli importi relativi agli affitti e alle locazioni passive (euro 66.667) e a canoni e manutenzione periodica (euro 76.181). I ratei attivi, invece, di importo pari ad euro 1.714, si riferiscono ai costi di competenza 2019, la cui manifestazione economica è avvenuta nel 2020.

Nella seguente tabella è riportato il dettaglio dei crediti.

Tabella 11 - Dettaglio crediti

	2019	2018	Var. %
Crediti v/clienti	8.421.800	15.192.636	-44,6
Crediti v/ imprese collegate	1.252.799	984.459	27,3
<i>di cui</i>			
<i>crediti v/comitati in vigenza</i>	1.252.799	984.459	27,3
Crediti tributari	893.840	234.728	280,8
<i>di cui</i>			
<i>crediti IRES/IRPEF</i>	4.984	24.681	-79,8
<i>acconti IRES/IRPEF</i>	12.076	7.020	72,0
<i>acconti IRAP</i>	851.865	5.051	16.765,3
<i>crediti IVA</i>	0	190.365	100,0
<i>altri crediti tributari</i>	24.915	7.611	227,4
Altri crediti	65.890.711	36.915.155	78,5
<i>di cui</i>			
<i>crediti verso dipendenti</i>	30.734	66.324	-53,7
<i>depositi cauzionali in denaro</i>	140.296	68.565	104,6
<i>crediti v/ Esacri massa passiva</i>	153.473	6.163	2.390,2
<i>anticipi ai fornitori</i>	-	-	-
<i>note di credito da ricevere</i>	510.054	71.664	611,7
<i>anticipi a comitati</i>	1.459.463	121.695	1.099,3
<i>altri crediti</i>	63.596.692	36.580.744	73,9
Totale crediti	76.459.150	53.326.978	43,4

Fonte: Bilanci e Atti Associazione Croce Rossa Italiana.

Come già anticipato, il totale dei crediti aumenta del 43,4 per cento rispetto al precedente esercizio finanziario, passando da euro 53.326.978 a euro 76.459.150; ciò si deve principalmente all'incremento della voce "altri crediti", che passano da euro 36.915.156 a euro 65.890.771 (+ 78,5 per cento) e sono composti per la quasi totalità (per euro 63.562.737) dai crediti verso i Ministeri per ricavi da ricevere a fronte di Convenzioni sottoscritte.

I crediti verso imprese collegate sono pari ad euro 1.252.799, in aumento del 27,3 per cento rispetto al precedente esercizio, e si riferiscono integralmente ai crediti vantati verso i comitati in vigenza.

I crediti tributari si assestano ad euro 893.840, in rilevante aumento rispetto al precedente anno in cui registravano invece un importo pari a euro 234.728. L'incremento si deve principalmente agli importi relativi all'IRAP, che passano da euro 5.051 a euro 851.865. Richiesta di fornire precisazioni in proposito, l'Associazione ha rappresentato che nel 2018 gli acconti IRAP sono stati indicati in bilancio al netto del correlato debito⁸⁹, mentre, nel 2019, al lordo del debito

⁸⁹ Sicché l'importo di euro 5.051 costituisce l'eccedenza di versamento di crediti per acconti rispetto al debito.

IRAP per competenza, rilevato tra le passività dello stato patrimoniale e, nello specifico, tra i debiti tributari.

Quanto al credito Iva, nel 2019 pari a zero, si presenta in flessione rispetto al precedente esercizio in cui invece ammontava ad euro 190.365. L'Associazione ha precisato che, quale ente non commerciale ai sensi dell'art. 79, comma 5, del Codice del Terzo settore, non detrae tale imposta dagli acquisti che trovano copertura nelle convenzioni a rendicontazione e comunque per tutte le attività di tipo istituzionale.

La detrazione avviene invece su tutte le attività diverse da quelle citate, tra cui, ad esempio, quelle di cui all'art. 6 del Codice e quelle effettuate in regime di esenzione e imponibilità, soggette all'applicazione del meccanismo *pro-rata*⁹⁰.

In virtù di quanto sopra, con applicazione del metodo storico al calcolo degli acconti, per l'anno 2018 la dichiarazione Iva 2019 presenta un credito di euro 190.365; nel 2019, invece, la dichiarazione Iva 2020 rileva un debito di euro 27.434 versato nel corso del gennaio 2020.

I crediti verso Esacri sono iscritti per euro 153.473. Registrata un'incongruenza relativamente alla loro collocazione in bilancio tra quanto illustrato in nota integrativa⁹¹ e quanto invece indicato in sede istruttoria⁹², l'Associazione ha precisato che essi sono stati iscritti alla voce "altri crediti", data l'assenza di un'influenza o partecipazione nei confronti dell'Associazione ai sensi dell'art. 2359 cod. civ., tale da giustificare la riconducibilità dei medesimi nell'ambito di crediti "verso imprese collegate". Ad esito di interlocuzione, ha inoltre specificato che alla luce di tale qualificazione, condivisa con il Collegio dei revisori dei Conti, quanto affermato nella nota integrativa circa l'inserimento dei crediti verso Esacri alla voce "Crediti verso collegate" è un refuso in descrizione⁹³.

L'Associazione ha presentato nell'ottobre 2018 tre domande di insinuazione alla massa passiva della liquidazione coatta amministrativa della gestione separata di Esacri, per un importo complessivo di euro 3.202.495. Nel 2019, con nota del Commissario liquidatore, sono stati comunicati i crediti ammessi e quelli esclusi⁹⁴; in relazione a ciò, l'Associazione ha depositato

⁹⁰ Ciò, in linea con l'art. 19-ter d.P.R. n. 633 del 1972, rubricato "Detrazione per gli enti non commerciali".

⁹¹ Segnatamente, in descrizione alla pagina 23, in cui tali crediti appaiono iscritti alla voce "Crediti verso collegate".

⁹² Con nota prot. n. 18303 del 26 aprile 2021, ove essi sono invece ricondotti alla voce "Altri crediti".

⁹³ Così, con nota n. 41557 del 28 settembre 2021, ove si precisa altresì che tali crediti avrebbero dovuto essere infatti correttamente indicati, anche nella parte descrittiva della nota integrativa, tra i "crediti verso altri", quali sono effettivamente trattati nei documenti di bilancio.

⁹⁴ Trattasi della nota del 15 gennaio 2019 del Commissario liquidatore, in cui i crediti ammessi sono stati indicati per un ammontare pari ad euro 729.457 e quelli esclusi per euro 2.473.038.

un ricorso in opposizione allo stato passivo ex artt. 209 e 98 L.F. Il procedimento che ne è scaturito è attualmente pendente⁹⁵.

Nel 2019 sono state inoltre presentate due domande tardive di insinuazione alla massa passiva per il recupero di somme⁹⁶, oggetto di successivo provvedimento del Commissario liquidatore di individuazione delle somme ammesse e di quelle escluse⁹⁷. In nota integrativa l'Associazione ha precisato che le opposizioni al parziale rigetto delle insinuazioni passive ad opera del Commissario liquidatore sono state depositate entro il 30 settembre 2020.

Stante la pendenza dei giudizi citati, l'Associazione non ha ritenuto prudentiale inserire in bilancio i relativi crediti, specificando in nota integrativa di apportare le eventuali variazioni alle scritture contabili ad esito delle decisioni giudiziali⁹⁸.

La tabella che segue illustra i dati relativi allo stato patrimoniale passivo.

Tabella 12 - Stato patrimoniale passivo

PASSIVO			
	2019	2018	Var. %
A) Patrimonio netto			
I - Capitale	193.823.740	193.528.025	0,2
VI - Altre riserve	28.418	16.274	74,6
IX - Utile (perdita) di esercizio	1.328	12.143	-89,1
Totale Patrimonio netto	193.853.486	193.556.442	0,2
B) Fondi per rischi e oneri	28.997.557	29.175.754	-0,6
C) Trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato	1.580.314	839.280	88,3
D) Debiti	39.629.541	32.460.954	22,1
E) Ratei e risconti	60.555.279	43.010.501	40,8
Totale passivo	324.616.177	299.042.931	8,6

Fonte: Bilanci Associazione Croce Rossa Italiana.

⁹⁵ La prima udienza, fissata per il 2 luglio 2020, è stata rinviata al 21 aprile 2021. È seguito ulteriore rinvio al 2 dicembre 2021.

⁹⁶ Una prima, in data 7 ottobre 2019, per euro 519.000, relativi alla vendita di un immobile e ancora non trasferiti all'Associazione; una seconda, nel dicembre 2019, per un importo di euro 224.614, afferente a somme "anticipate dall'Associazione ma di competenza di Esacri o incassate da quest'ultima ma di competenza dell'Associazione" (nota integrativa, pag. 24).

⁹⁷ Trattasi del provvedimento n. 32 del 6 luglio 2020, avente ad oggetto le "Domande tardive ex art. 101 L.F. Approvazione delle modifiche ed integrazioni allo stato passivo depositato in data 20.12.2018". Le somme ammesse sono pari ad euro 85.575; quelle escluse pari a euro 658.039.

⁹⁸ L'Associazione si è quindi riservata di effettuare un'apposita ricognizione nel 2020 al fine di allineare il credito verso Esacri al valore di presumibile realizzo, il cui dettaglio è contenuto nel bilancio dell'esercizio finanziario successivo a quello in esame.

Il patrimonio netto esistente a chiusura di esercizio nel 2019 è pari a euro 193.853.486 e presenta un, pur lieve, incremento rispetto al precedente esercizio finanziario (0,2 per cento). Esso è costituito quasi integralmente dalle somme a titolo di capitale e si alimenta con le donazioni, i lasciti e i proventi delle attività statutarie. L'importo iscritto a bilancio è costituito dai fondi destinati all'avvio di attività, imputati a formazione di patrimonio dell'Associazione in attuazione delle delibere *pro tempore* adottate dai soggetti competenti e comprende il valore dei beni trasferiti in proprietà da Esacri all'Associazione. Più specificamente, esso si compone di una dotazione iniziale, che si incrementa in funzione del risultato algebrico della gestione di competenza con gli avanzi di periodo (tale fondo è pari a euro 49.465 ed è rimasto inalterato rispetto al precedente esercizio); di una dotazione a seguito di apporto e lasciti di terzi; infine, di una dotazione separata ai sensi dell'art. 16 d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172, concernente l'apporto dei beni dell'Esacri e che risulta incrementato di euro 295.715 per effetto della riduzione dell'esposizione debitoria sui mutui a lungo termine.

Le riserve di bilancio, per euro 28.418, risultano incrementate di euro 12.143, così come deliberato dall'Assemblea in data 22 giugno 2019, per effetto del riporto a nuovo dell'avanzo di gestione relativo all'esercizio 2018.

Dal lato passivo, si registra un incremento in particolare della voce relativa ai ratei e risconti, che passano da euro 43.010.501 a euro 60.555.279, con un incremento del 40,8 per cento.

Più specificamente, la voce si riferisce per la quasi totalità ai risconti passivi, pari a euro 60.552.049. Secondo le precisazioni rese in nota integrativa, essi sono appostati in bilancio principalmente per: i) rinviare all'esercizio successivo quota parte dei ricavi per progetti a rendicontazione, i cui costi relativi non si sono manifestati al 31 dicembre 2019; ii) rinviare al nuovo esercizio il ricavo di cui alla convenzione con il Ministero della Salute/Mef per la quota parte degli impegni di spesa che avranno manifestazione economica negli esercizi successivi (risconti passivi Mef/Ministero della salute - Ministero della difesa); iii) neutralizzare il costo di ammortamenti relativi a cespiti/impianti acquisiti tramite contributi e/o donazioni come previsto dall'OIC 12, in virtù della carenza del requisito dell'acquisto a titolo oneroso dello stesso.

I ratei passivi, per euro 3.230, si riferiscono a locazioni passive di competenza dell'esercizio 2019. Registrano un incremento anche le voci relative ai debiti (nei termini precisati a seguire)

e al trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato, che ammonta ad euro 1.580.314 (euro 839.280 nel 2018, + 88,3 per cento). Secondo le precisazioni rese in nota integrativa, l'importo rappresenta l'effettivo debito al 31 dicembre 2019 verso i dipendenti in forza a tale data, al netto degli anticipi corrisposti e dei contratti di lavoro risolti in corso dell'anno. L'importo del TFR relativo a contratti di lavoro cessati, il cui pagamento è scaduto entro il 31 dicembre 2019, è invece stato iscritto nello stato patrimoniale, alla voce "debiti verso il personale dipendente". Il fondo per rischi ed oneri, pari a euro 28.997.557 (euro 29.175.754 nel 2018) presenta invece un decremento di euro 178.197 (- 0,6 per cento). In tale voce, subisce un significativo aumento quella relativa al fondo oneri e spese future, che cresce di euro 1.214.014, per effetto di un accantonamento per progetti futuri, quali manutenzione straordinaria di immobili, ammodernamento del sistema informativo, acquisto di immobili. Tale incremento risulta compensato dalla diminuzione che ha, invece, riguardato altri fondi e, in particolare, quello per spese progetti futuri centri di accoglienza, ridotto di euro 672.017 a copertura dei costi dei progetti realizzati nel 2019, nonché il fondo rischi impegni contrattuali, ridotto di euro 658.351 a seguito della variazione relativa alla effettiva realizzazione di impegni contrattuali.

La tabella che segue mostra il dettaglio dei debiti.

Tabella 13 - Dettaglio debiti

	2019	2018	Var. %
Debiti verso banche	2.864.482	3.629.514	-21,1
<i>di cui</i>			
<i>Conti correnti passivi</i>	64.941	135.553	-52,1
<i>Mutui</i>	2.799.541	3.493.961	-19,9
Acconti - anticipi da clienti	7.100	7.100	0,0
Debiti v/ fornitori	19.608.711	13.598.190	44,2
Debiti v/impresе collegate	8.074.040	9.562.628	-15,6
<i>di cui</i>			
<i>Debiti v/impresе collegate</i>	8.055.552	9.525.602	-15,4
<i>Debiti finanziari v/impresе collegate</i>	18.488	37.026	-50,1
Debiti tributari	2.988.034	1.155.727	158,5
<i>di cui</i>			
<i>Debiti IRPEF/IRES</i>	143.007	8.427	1.597,0
<i>Debito IRAP*</i>	1.622.081	289.790	459,7
<i>Imposte e tributi comunali</i>	484.740	325.518	48,9
<i>Erario c.to IVA</i>	50.598	110.857	-54,4
<i>Erario c.to ritenute dipendenti</i>	625.292	370.535	68,8
<i>Erario c.to ritenute professionisti/collaboratori</i>	25.638	39.118	-34,5
<i>Erario c.to ritenute altro</i>	3.157	-	100,0
<i>Addizionale comunale</i>	4.101	2.523	62,5
<i>Addizionale regionale</i>	6.691	7.139	-6,3
<i>Imposte sostitutive</i>	701	1.820	-61,5
<i>Altri debiti tributari</i>	22.028	-	100,0
Debiti v/istituti di previdenza e di sicurezza sociale	1.002.376	784.530	27,8
<i>di cui</i>			
<i>Debiti v/Inps**</i>	852.895	612.316	39,3
<i>Debiti v/Inail</i>	103.895	132.357	-21,5
<i>Debiti v/Inpgi</i>	13.347	13.222	1
<i>Altri debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale</i>	32.239	26.635	21,0
Altri debiti	5.084.798	3.723.265	36,6
<i>di cui</i>			
<i>Debiti v/dipendenti/assimilati</i>	2.928.295	1.656.152	76,8
<i>Debiti per note di credito da emettere</i>	348.148	1.210.707	-71,2
<i>Depositi cauzionali</i>	10.000	-	100,0
<i>Altri debiti</i>	1.798.355	856.406	110,0
Totale debiti	39.629.541	32.460.954	22,1

Fonte: Bilanci e Atti Associazione Croce Rossa Italiana.

*L'Associazione ha rilevato una "incongruente" valutazione dell'imposta IRAP a saldo per l'esercizio 2018, procedendo conseguentemente alle rettifiche nel bilancio relativo all'esercizio in esame e accogliendo l'evidenza del ravvedimento per la regolarizzazione dell'imposta in questione e dei relativi acconti per l'esercizio 2019, calcolati con metodo storico.

**Il dato diverge da quanto indicato nei documenti contabili dell'esercizio finanziario 2018 - e, conseguentemente, nella determina di questa Corte n. 110 del 2020 - giacché, secondo quanto precisato dall'Associazione in sede istruttoria, nella nota integrativa per l'anno 2019, il debito verso l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), per l'anno 2018, è stato riclassificato in una sezione a parte, per euro 13.222, rispetto al dettaglio della nota integrativa dell'anno 2018.

Nel 2019, i debiti, pari a euro 39.629.541, presentano un aumento del 22,1 per cento rispetto al 2018.

Sono in aumento le voci relative ai debiti verso fornitori, che passano da euro 13.598.190 a euro 19.608.711, con un aumento del 44,2 per cento. L'Associazione ha affermato in nota integrativa che ciò è ascrivibile alla mancata sottoscrizione di una "Convenzione ponte" nel 2019, con conseguente carenza della liquidità necessaria per il pagamento dei fornitori; situazione poi sanata nei primi mesi del 2020, a seguito del pagamento del corrispettivo della convenzione relativa all'esercizio precedente. Particolarmente significativo è l'incremento che si registra rispetto ai debiti tributari (+ 158,5 per cento), che si assestano a euro 2.988.034, rispetto al precedente esercizio finanziario in cui erano invece pari ad euro 1.155.727.

L'aumento più significativo, in termini assoluti, riguarda il debito IRAP, che ammonta ad euro 1.622.081 nel 2019 rispetto agli euro 289.790 del 2018, con una crescita di euro 1.332.291. Gli importi scontano anzitutto una diversa metodologia di esposizione dei valori relativi alle somme corrisposte a titolo di acconto Irap, che risultano dedotte con riguardo al dato del 2018, ma non anche in relazione a quello del 2019. La differenza nel biennio è inoltre ascrivibile, secondo le precisazioni dell'Associazione in sede istruttoria, in parte all'aumento di personale dipendente nel 2019 e, per altra parte, alla dichiarazione integrativa effettuata nel corso dell'esercizio finanziario in esame con riferimento al debito Irap 2018, con applicazione del metodo retributivo (conformemente alla disciplina fiscale per gli enti del Terzo settore, ai sensi dell'art. 50 TUIR), in luogo del metodo analitico⁹⁹. Al netto delle rettifiche contabili risulta un incremento di circa il 20 per cento dovuto, come già detto, all'aumento del personale.

Si riscontra un decremento pari ad euro 765.032 con riferimento ai debiti verso le banche (che passano da euro 3.629.514 nel 2018 a euro 2.864.482 nel 2019), nel cui ambito decrescono sia i conti correnti passivi, che i mutui.

⁹⁹ Nel dettaglio, secondo le precisazioni offerte dall'Associazione in sede istruttoria, si perviene all'importo di euro 289.790 a titolo di debito Irap per il 2018 deducendo dal costo per l'imposta Irap 2018, pari ad euro 702.170, gli acconti versati per lo stesso anno di imposta, per euro 388.002, nonché l'eccedenza di imposta risultante dalla precedente dichiarazione Irap, per euro 31.025, e aggiungendo euro 6.648 relativi ad una eccedenza di versamento degli acconti effettuati nel 2018. L'importo di euro 1.622.081,0 a titolo di debito Irap per il 2019 si compone i) del costo per l'Irap nell'esercizio finanziario in questione, per euro 1.058.365,2; ii) del costo residuo per l'Irap relativo al 2018, a seguito della Dichiarazione integrativa effettuata nel corso del 2019 e di cui si è dato conto nel testo, per euro 137.996,0; iii) del maggiore debito Irap a seguito di ricalcolo degli esatti acconti per l'esercizio 2019, originariamente calcolati e versati con metodo storico sulla base di una errata dichiarazione Irap, per euro 425.390,2; iv) di euro 329,6, quale differenza sull'accantonamento del saldo relativo all'imposta 2017.

Più specificamente i primi riportano un importo pari ad euro 64.941 (-52 per cento) e si riferiscono, secondo le precisazioni fornite dall'Associazione, alle sole carte di credito aziendali, la cui disciplina è oggi contenuta nel "regolamento per l'uso della carta di credito/debito o prepagata" (approvato, come detto, dal Consiglio direttivo nazionale il 20 giugno 2020) e rilevate nel passivo dello stato patrimoniale come "debito verso carte di credito".

L'importo relativo ai mutui, invece, ammonta nel 2019 ad euro 2.799.541 (-19,9 per cento), stipulati per l'acquisto di sedi istituzionali e i cui costi gravano sul Comitato territoriale di riferimento.

La tabella che segue illustra in via analitica i dati relativi ai mutui attivi nel 2019.

Tabella 14 - Mutui attivi nel 2019

Tipologia di contratto	Scadenza mutuo	Stato della pratica di mutuo	Capitale mutuato	Saldo residuo capitale al 31/12/2019
Mutuo fondiario	30/6/2022	In fase di voltura	155.000,0	15.062,0
Mutuo fondiario	1/1/2020	Cessato, estinzione anticipata per morosità	137.000,0	23.169,0
Mutuo fondiario	31/8/2036	Volturato	591.982,4	518.007,0
Mutuo fondiario	31/10/2038	Volturato	700.000,0	577.076,0
Mutuo fondiario	5/12/2028	Volturato	723.600,0	385.565,0
Mutuo ipotecario	1/8/2037	Volturato	877.071,1	706.171,0
Mutuo ipotecario	30/06/2028	In fase di voltura	180.000,0	139.958,0
Mutuo	31/01/2024	In fase di voltura	300.000,0	98.330,0
Prestito di scopo	31/12/2036	Non volturato	484.000,0	336.202,0
Totale	-	-	4.148.653,5	2.799.540,0

Fonte: Atti Croce Rossa italiana

Quanto, poi, ai debiti verso imprese collegate, secondo le precisazioni fornite dall'Associazione, questi si riferiscono a debiti verso i comitati per attività correlate a progetti in capo al Comitato nazionale e a debiti verso l'Esacri in l.c.a. I debiti finanziari verso imprese collegate costituiscono invece gli incassi da trasferire ai singoli comitati territoriali¹⁰⁰. In aumento anche i debiti verso istituti di previdenza e di sicurezza sociale, che passano da euro

¹⁰⁰ In sede istruttoria è stata richiamata, a titolo esemplificativo, la convenzione Sala Sanguie Abruzzo, per la quale l'incasso viene bonificato al Comitato nazionale (inteso quale "capofila") per essere successivamente trasferito ai comitati territoriali coinvolti nel progetto.

784.530 a euro 1.002.376 (+ 27,8 per cento), e gli “altri debiti”, che, da euro 3.723.265 nel 2018, si assestano ad euro 5.084.798 nel 2019 (+ 36,6 per cento)¹⁰¹.

Si segnala che l’Associazione, non rientrando nelle casistiche stabilite dall’articolo 2430 del codice civile, non prevede l’istituzione di una riserva legale.

7.5. Conto economico

La seguente tabella mostra i principali indicatori economici.

Tabella 15 - Principali indicatori economici – conto economico gestionale

	2019	2018	Var. %
Ricavi della gestione caratteristica	71.292.727*	20.194.443	253,0
Variazioni rimanenze prodotti in lavorazione, semilavorati, finiti e incremento immobilizzazioni	212.574	217.515	-2,3
Acquisti e var. rimanenze materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	6.461.590	7.865.037	-17,8
Costi per servizi e godimento di beni di terzi	32.199.013	34.984.441	-8,0
VALORE AGGIUNTO	32.844.698	-22.437.520	246,4
Ricavi della gestione accessoria	1.712.574	55.334.326	-96,9
Costo del lavoro	27.884.158	24.156.655	15,4
Altri costi operativi	2.232.549	4.935.715	-54,8
MARGINE OPERATIVO LORDO	4.440.565	3.804.436	16,7
Ammortamenti, svalutazioni ed altri accantonamenti	3.140.511	3.088.900	1,7
RISULTATO OPERATIVO	1.300.054	715.536	81,7
Proventi e oneri finanziari e rettif. di valore di attività finanziarie	- 97.354	7.203	-1451,6
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	1.202.700	722.739	66,4
Imposte sul reddito	1.201.372	710.596	69,1
UTILE (PERDITE) DELL'ESERCIZIO	1.328	12.143	-89,1

Fonte: Atti Associazione Croce Rossa Italiana.

* In sede istruttoria, l’Associazione ha precisato che, nella nota integrativa per l’anno 2019, i ricavi correlati alla Convenzione Ministero della Salute/Ministero dell’economia e Ministero della difesa sono stati riclassificati dalla voce “Altri ricavi e proventi”, macrovoce 5 del conto economico, alla macrovoce A1 “Ricavi delle vendite e delle prestazioni”, in virtù della natura di finanziamento a rendicontazione e non di contributo delle entrate correlate alle suddette Convenzioni.

Si rileva un miglioramento del margine operativo lordo che passa da euro 3.804.436 del 2018 a euro 4.440.565 del 2019, crescita dovuta ad un lieve aumento dei costi. L’incremento fisiologico degli ammortamenti, nonché un risultato negativo dei proventi e oneri finanziari riducono il

¹⁰¹ La voce “altri debiti” riguarda, con riferimento a quelli esigibili entro l’esercizio successivo, debiti verso dipendenti e assimilati, rimborsi verso datori di lavoro per i benefici di legge, note di debito da ricevere per altri debiti, mentre, con riguardo a quelli esigibili oltre l’esercizio finanziario successivo, depositi cauzionali su affitti attivi.

risultato positivo, prima delle imposte, a euro 1.202.700. Significativa l'incidenza di quelle sul reddito che valgono quasi la totalità delle imposte, fissando l'utile di esercizio a euro 1.328. La tabella che segue evidenzia i dati del conto economico dell'Associazione nell'esercizio in esame, posti a raffronto con quello precedente.

Tabella 16 - Conto economico

	2019	2018	Var. %
A) Valore della produzione			
1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	71.292.727	72.840.140*	-2,1
2)Variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti e dei lavori in corso su ordinazione	212.574	217.515	-2,3
5) Altri ricavi e proventi	1.712.574	2.688.629	-36,3
Totale valore della produzione	73.217.875	75.746.284*	-3,3
B) Costi della produzione			
6) Per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	6.244.075	7.232.797	-13,7
7) Per servizi	29.499.552	32.486.271	-9,2
8) Per godimento di beni di terzi	2.699.461	2.498.170	8,1
9) Per il personale	27.884.158	24.156.655	15,4
<i>di cui</i>			
a) Salari e stipendi	22.121.005	19.721.201	12,2
b) Oneri sociali	4.819.472	3.727.202	29,3
c) Trattamento di fine rapporto	896.173	707.788	26,6
d) Trattamento di quiescenza e simili	47.508	-	100,0
e) Altri costi	-	464	-100,0
10) Ammortamenti e svalutazioni	339.145	139.483	143,1
<i>di cui</i>			
a) Ammortamento delle immobilizzazioni immateriali	44.564	-	100,0
b) Ammortamento delle immobilizzazioni materiali	294.581	139.483	111,2
11) Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	217.515	632.240	-65,6
12) Accantonamenti per rischi	368.490	206.489	78,5
13) Altri accantonamenti	2.432.876	2.742.928	-11,3
14) Oneri diversi di gestione	2.232.549	4.935.715	-54,8
Totale costi della produzione	71.917.821	75.030.748	-4,1
Differenza tra valore e costi della produzione (A-B)	1.300.054	715.536	81,7
C) Proventi e oneri finanziari			
15) Proventi da partecipazioni	-	-	-
16) Altri proventi finanziari	3.857	35.420	-89,1
<i>di cui</i>			
b) da titoli iscritti nelle immobilizzazioni che non costituiscono partecipazioni	-	32.542	-100,0
d) proventi diversi dai precedenti, con separata indicazione di quelli da imprese controllate e collegate, di quelli da controllanti e da imprese sottoposte al controllo di queste ultime	3.857	2.878	34,0
17) Interessi e altri oneri finanziari	97.726	16.281	500,2
17 - bis) utili e perdite su scambi	-3.485	-11.936	70,8
Totale proventi e oneri finanziari	-97.354	7.203	-1.451,6
Risultato prima delle imposte	1.202.700	722.739	66,4
20) Imposte sul reddito di esercizio, correnti, differite e anticipate	1.201.372	710.596	69,1
<i>di cui</i>			
imposte correnti	1.201.372	710.596	69,1
imposte relative a esercizi precedenti	-	-	-
21) Utile (perdita) dell'esercizio	1.328	12.143	-89,1

Fonte: Bilanci Associazione Croce Rossa Italiana.

* Il dato diverge da quello inserito nel conto economico del bilancio relativo all'esercizio 2018 e, conseguentemente, da quanto riportato nella determina di questa Corte n. 110 del 2020. In sede istruttoria l'Associazione ha al proposito precisato che in nota integrativa per l'anno 2019 i ricavi correlati alla Convenzione con il Ministero della Salute/Ministero dell'economia e finanze, nonché con il Ministero della Difesa sono stati riclassificati alla voce "Altri ricavi e proventi", macrovoce A5 del conto economico, alla macrovoce A1 "Ricavi delle vendite e delle prestazioni", in virtù della natura di finanziamento a rendicontazione e non di contributo delle entrate correlate alle suddette convenzioni.

L'utile di esercizio registra un decremento rispetto all'esercizio precedente, passando da euro 12.143 a euro 1.328 (il dato, tuttavia, appare tendenzialmente in linea con l'utile conseguito nel 2017, pari a euro 1.500). L'intero utile è destinato a riserva anche in considerazione del divieto di distribuire utili o avanzi di gestione, salvo diversa disposizione di legge. Tali utili debbono essere destinati alla realizzazione dell'attività istituzionali.

Nel 2019, il valore della produzione si attesta a 73.217.875 euro, in calo rispetto all'esercizio precedente (- 3,3 per cento) a causa della riduzione di tutte le sue componenti e, in particolare, della voce "altri ricavi e proventi", che presenta una diminuzione di euro 976.055 (- 36,3 per cento), e dei ricavi delle vendite e delle prestazioni, in decremento di euro 1.547.413.

In particolare, gli altri ricavi e proventi sono nel 2019 di importo pari a euro 1.712.574 (euro 2.688.629 nel 2018); si compongono principalmente di donazioni (per euro 534.074); di importi relativi al ribaltamento dei costi per l'attività non caratteristica e per altri ricavi (per euro 619.635); di ricavi da attività commerciali residuali, come locazioni attive su immobili (per euro 264.072); di rimborsi su personale distaccato (per euro 166.719).

I ricavi delle vendite e delle prestazioni sono iscritti a bilancio per euro 71.292.727, rispetto agli euro 72.840.140 dell'esercizio finanziario precedente. Il dato fa riferimento alle attività istituzionali dell'Associazione e ricomprende, per la parte significativamente più cospicua, anche i ricavi da convenzione, iscritti a bilancio a seguito delle rendicontazioni dei costi sostenuti, al momento dell'erogazione da parte dei Ministeri competenti¹⁰².

Nel dettaglio, tali ricavi nel 2019 sono stati pari a euro 47.707.107, con riferimento alla convenzione con il Ministero della salute e il Mef, e a euro 3.384.002, con riguardo alla convenzione con il Ministero della difesa. Per la residua parte, la voce si compone dei ricavi di natura commerciale legati alle vendite di divise e *gadget*, nonché delle entrate da attività di raccolta fondi.

La tabella che segue mostra la ripartizione delle attività ai sensi del Codice del Terzo settore. Il totale dei ricavi delle attività riporta un ammontare esattamente pari a quello indicato nel conto economico (tabella 13), alla voce "Ricavi delle vendite e delle prestazioni".

¹⁰² Secondo quanto precisato in nota integrativa, ogni ricavo viene successivamente riscontato per competenza in funzione del sostenimento dei costi per cui lo stesso è stato erogato.

Tabella 17 - Ripartizione delle attività.

Descrizione	Ricavi
Attività di interesse generale <i>ex art. 5 d.lgs. 117/2017</i>	66.220.602
Attività diverse <i>ex art. 6 d.lgs. n. 117/2017</i>	838.594
Raccolta fondi <i>ex art. 7 d.lgs. n. 117/2017</i>	4.233.531
Totale	71.292.727

Fonte: Bilancio dell'Associazione.

I costi, pari a euro 71.917.821 nel 2019, si riducono rispetto all'esercizio finanziario precedente del 4,1 per cento, a causa prevalentemente del calo nei costi per servizi (che passano da euro 32.486.271 a euro 29.499.552, con una variazione assoluta di euro 2.986.719), per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci (da euro 7.232.797 nel 2018 a euro 6.244.075 nel 2019, - 13,7 per cento) e degli oneri diversi di gestione (da euro 4.935.715 nel 2018 a euro 2.232.549 nel 2019, - 54,8 per cento), da ascrivere per quasi la metà dell'importo al contributo alla Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezza Luna Rossa e all'ufficio UE.

In diminuzione anche la voce "altri accantonamenti", appostata in bilancio per euro 2.432.876 (rispetto agli euro 2.742.928 del 2018; - 11,3 per cento) e che si compone degli accantonamenti al fondo rischi e al fondo oneri e spese future.

In aumento, invece, sono i costi relativi al personale, pari a euro 27.884.158 (euro 24.156.655 nel 2018; + 15,4 per cento); ciò è riconducibile all'incremento del personale registrato nell'anno in esame.

Il risultato prima delle imposte passa da 722.739 euro del 2018 a 1.202.700 euro nel 2019 (+ 66,4 per cento). Secondo le precisazioni offerte dall'Associazione in sede istruttoria, l'ammontare delle imposte, pari ad euro 1.201.372, comprende:

- per euro 143.007, l'IRES calcolata sulle "attività diverse" di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 117 del 2017;
- per euro 1.058.365, l'IRAP, accantonata sia sulle attività appena citate, sia per l'attività istituzionale, prendendo come riferimento l'ammontare delle retribuzioni relative al personale dipendente, al personale assimilato al personale dipendente, nonché alle collaborazioni coordinate, continuative e occasionali ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

7.6. Rendiconto finanziario

Il rendiconto generale in esame evidenzia i seguenti risultati della gestione di competenza, posti in raffronto con quelli dell'esercizio finanziario precedente.

Tabella 18 - Rendiconto finanziario - metodo indiretto

	2019	2018
A) Flussi finanziari derivanti dall'attività operativa (metodo indiretto)		
Utile (perdite) dell'esercizio	1.328	12.143
Imposte sul reddito	1.201.372	710.596
Interessi passivi/(attivi)	97.354	-19.139
1) Utile (perdita) dell'esercizio prima d'imposta sul reddito, interessi, dividendi e plus/minusvalenze da cessione	1.300.054	703.600
Rettifiche per elementi non monetari che non hanno avuto contropartita nel capitale circolante netto		
Accantonamenti fondi	3.745.047	2.949.417
Ammortamenti delle immobilizzazioni	339.145	139.483
Altre rettifiche in aumento/(in diminuzione) per elementi non monetari	-	707.788
Totale rettifiche per elementi non monetari che non hanno avuto contropartita nel capitale circolante netto	4.084.192	3.796.688
2) flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto	5.384.246	4.500.288
Variazioni del capitale circolante netto		
Decremento/(incremento) delle rimanenze	4.940	575.150
Decremento/(incremento) dei crediti verso clienti	6.770.836	-1.418.868
Incremento/(decremento) dei debiti verso fornitori	6.010.521	4.138.193
decremento/ (incremento) dei ratei e risconti attivi	-62.469	-83.210
Incremento/(decremento) dei ratei e risconti passivi	17.544.778	9.987.553
altri decrementi/(altri incrementi) del capitale circolante netto	-29.811.973	-26.804.975
Totale variazioni del capitale circolante netto	456.633	-13.606.157
3) Flusso finanziario dopo le variazioni del capitale circolante netto	5.840.879	-9.105.869
Interessi incassati/(pagati)	-97.354	19.139
(imposte sul reddito pagate)	630.935	-824.554
(utilizzo dei fondi)	-3.182.210	-6.121.803
Altri incassi/(pagamenti)	-	-115.091
Totale altre rettifiche	-2.648.629	-7.042.309
Flusso finanziario dell'attività operativa (A)	3.192.250	-16.148.178

B) Flussi finanziari derivanti dall'attività d'investimento		
Immobilizzazioni materiali – investimenti	-5.363.143	-11.521.156
Immobilizzazioni immateriali – investimenti	-92.889	-31.924
Immobilizzazioni finanziarie – Investimenti	-70.000	-60.000
Attività finanziarie non immobilizzate	-243	-
Flusso finanziario dell'attività di investimento (B)	-5.526.275	-11.613.080
C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento		
Incremento/(Decremento) debiti a breve verso banche	-3.564.573	3.564.647
Accensione finanziamenti	2.799.541	-
Mezzi propri		
Aumento di capitale a pagamento	295.715	4.922.323
(Dividendi e acconti su dividendi pagati)	1	-3
Flusso finanziario dell'attività di finanziamento (C)	-469.316	8.486.967
Incremento (decremento) delle disponibilità liquide	-2.803.341	-19.274.291
Disponibilità liquide a inizio esercizio		
Depositi bancari e postali	49.501.740	68.692.631
Assegni	0	0
Danaro e valori di cassa	20.931	104.333
Totale disponibilità liquide a inizio esercizio	49.522.671	68.796.964
Disponibilità liquide a fine esercizio		
Depositi bancari e postali	46.700.959	49.501.740
Assegni	2.530	-
Danaro e valori di cassa	15.841	20.931
Totale disponibilità liquide a fine esercizio	46.719.330	49.522.671

Fonte: Bilanci e Atti Associazione Croce Rossa Italiana.

Come si evidenzia nella tabella, il totale delle disponibilità liquide passa da euro 49.522.671 del 2018 ad euro 46.719.330 nel 2019.

Con particolare riguardo alla voce “accensione finanziamenti”, che reca nel 2019 un importo di euro 2.799.541 rispetto ad un valore pari a zero nel 2018, l’Associazione ha rappresentato che, nel corso del 2018, sono state evidenziate in bilancio delle partite di debito per mutui contratti da Esacri, nei quali l’Associazione è subentrata *ex lege* e che, per tale esercizio finanziario, in carenza di evidenze certificate da parte degli istituti di credito, si è proceduto alla quantificazione del saldo sulla base della documentazione che è stato possibile reperire. Ha precisato, inoltre, di avere provveduto nel 2019, ricevuta documentazione attendibile dagli

istituti di credito a seguito di ripetute sollecitazioni, alla conciliazione e/o rettifica dei dati inizialmente indicati e difformi rispetto alle certificazioni ottenute. Ha altresì specificato di avere proceduto solo per n. 3 mutui, con rettifica contabile in difetto o per eccesso a carico del fondo di dotazione immobili Esacri¹⁰³ e che le operazioni, anche di sollecito agli istituti di credito, sono state condotte sotto l'egida del Collegio dei revisori.

In considerazione della natura dell'Associazione e delle attività svolte si presentano alcuni indici di bilancio che possono acquisire rilevanza nell'analisi¹⁰⁴: l'indice di liquidità corrente¹⁰⁵ mostra una situazione equilibrata, dove le passività correnti sono coperte dalle attività correnti. Il *leverage*, il rapporto tra il totale delle attività sul capitale proprio indica - risultando inferiore a due - un sostanziale equilibrio tra le fonti "proprie" e quelle di terzi. Infine, l'indice primario di struttura¹⁰⁶ mostra sostanzialmente come il patrimonio netto sia sufficiente a coprire l'intero attivo immobilizzato.

Tabella 19 - Alcuni indicatori economico-patrimoniali

Natura indice	Indice	2019	2018
Indice di liquidità	liquidità corrente	3,50	3,34
Indice di <i>performance</i> finanziaria	<i>Leverage</i>	1,67	1,54
Indici di struttura	Indice primario di struttura	0,96	0,99

Fonte: Bilanci Associazione Croce Rossa Italiana.

Nota: I documenti contabili sono stati opportunamente riclassificati al fine della presentazione di questa analisi.

¹⁰³ Conto 17053.

¹⁰⁴ Pertanto si omettono alcuni indici come quelli di redditività e di rotazione.

¹⁰⁵Attività correnti (disponibilità liquide, crediti al netto dei crediti tributari, imposte anticipate e verso altri e lavorazioni in corso) su passività correnti (debiti verso finanziatori a breve, debiti verso fornitori, debiti verso controllate a breve).

¹⁰⁶Dato dal rapporto tra il patrimonio netto e attivo immobilizzato.

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'Associazione della Croce Rossa italiana è disciplinata dal d.lgs. 28 settembre 2012 n. 178 che, nel prevederne la costituzione, la qualifica espressamente persona giuridica di diritto privato ai sensi del Libro Primo, titolo II, capo II, del codice civile, di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario, posta sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica. Essa è stata costituita con atto stipulato a Roma in data 29 dicembre 2015.

Con il citato decreto le sono state trasferite, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni precedentemente esercitate dall'Associazione italiana della Croce Rossa, contestualmente riordinata e che ha assunto la denominazione di Ente strumentale alla Croce Rossa italiana (Esacri), con la finalità di concorrere temporaneamente allo sviluppo dell'Associazione.

L'Associazione stessa è iscritta di diritto nella sezione "organizzazioni di volontariato" del registro unico nazionale del Terzo settore, applicandosi ad essa, per quanto non diversamente disposto dal d.lgs. n. 178 del 2012, il codice del Terzo settore (di seguito anche Codice) di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, emanato in applicazione dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106. È, inoltre, annoverata tra le strutture operative del servizio nazionale della protezione civile, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. e), del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

Dal 1° gennaio 2016, è l'unica Società nazionale di Croce Rossa autorizzata ad operare sul territorio nazionale quale organizzazione di soccorso volontario conforme alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e ai relativi protocolli aggiuntivi, ai principi fondamentali del Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, nonché alle risoluzioni e decisioni degli organi del medesimo. È, inoltre, subentrata alla CRI nel riconoscimento da parte del Comitato Internazionale della Croce Rossa e nell'ammissione alla Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, assumendone i relativi obblighi e privilegi.

Tra le attività demandate all'Associazione ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 del 2012, vi sono l'assistenza sanitaria e sociale, sia in tempo di pace che in tempo di conflitto; l'attività ausiliaria ai pubblici poteri, nonché alle forze armate attraverso il Corpo militare volontario e il Corpo infermiere volontarie; l'attività di *advocacy* e diplomazia umanitaria.

L'Associazione non è soggetta alla vigilanza di alcun Ministero. Il Codice del Terzo settore attribuisce una generale attività di monitoraggio, vigilanza e controllo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, onde garantire l'uniforme applicazione della disciplina legislativa,

statutaria e regolamentare applicabile agli enti del Terzo settore. Ad essa si affiancano i controlli operati dall'ufficio del Registro unico nazionale e dalle amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali ai sensi dell'art. 93 del Codice.

Ai sensi dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. cit., il finanziamento è attribuito mediante convenzioni, da stipularsi – con riferimento all'esercizio finanziario in esame – annualmente, l'una con il Mef e il Ministero della salute, l'altra con il Ministero della difesa. La disposizione prevede inoltre che il finanziamento annuale non possa superare l'importo complessivamente attribuito ai sensi dell'art. 2, comma 5, per l'anno 2014 alla CRI, decurtato, per il 2017, del 10 per cento, e, a decorrere dal 2018, del 20 per cento.

Quale ulteriore fonte di finanziamento, l'Associazione riceve, in base all'art. 1, comma 6, d.lgs. n. 178 del 2012, fondi per attività di volontariato, compresi quelli derivanti dalla donazione del 5 per mille di cui alla relativa normativa in tema di protezione civile territoriale; è inoltre autorizzata a presentare progetti e a concorrere ai finanziamenti previsti dalle disposizioni in materia di cooperazione internazionale.

L'Associazione è inclusa nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni, stilato ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica). Quanto ai conseguenti obblighi di partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica, l'Associazione ritiene che, considerata la natura del contributo corrispostole, le misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica non trovino applicazione. L'evoluzione di tale posizione sarà oggetto di esame nei referti relativi ai successivi esercizi finanziari.

In termini di dotazione mobiliare e immobiliare, è prevista l'assegnazione all'Associazione dei beni della CRI, in base alle disposizioni dell'art. 4 d.lgs. cit. Il processo di trasferimento dei cespiti immobiliari è stato caratterizzato da una serie di difficoltà riferite dall'Associazione in sede istruttoria. Relativamente al perdurante mancato trasferimento di immobili, riferito dall'Associazione, si segnalano le modifiche operate con la l. 30 dicembre 2020, n. 178, che ha introdotto nel d.lgs. n. 178 del 2012 l'art. 4-bis e che consente al Presidente della stessa di inoltrare all'Esacri richiesta di trasferimento dei beni ancora non trasferiti. Questa Corte raccomanda inoltre all'Associazione di adottare e portare a compimento tutte le iniziative utili a garantire la regolare tenuta e gestione dell'ingente patrimonio immobiliare ad essa attribuito.

L'Associazione ha adottato lo statuto, nonché, tra gli altri, il regolamento finanziario e contabile e quello di organizzazione.

Con riguardo agli obblighi in materia di trasparenza e di controlli, si è dotata di un apposito regolamento e pubblica sul proprio sito istituzionale, in una sezione dedicata, gli emolumenti, i compensi o i corrispettivi, a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati, in base all'art. 14, comma 2, del Codice del Terzo settore. I dati pubblicati, originariamente parziali e non sufficientemente dettagliati, sono stati integrati nell'ottobre 2021 da parte dell'Associazione, a seguito delle indicazioni in proposito ricevute dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con nota del 12 gennaio 2021.

Sul sito sono inoltre indicati i dati relativi a sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, erogati dai soggetti di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dai soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, in ossequio all'art. 1, commi 125-129, della l. 4 agosto 2017, n. 124.

L'Associazione pubblica, inoltre, lo statuto, i regolamenti, gli atti degli organi, i bilanci, nonché i bandi di gara. Ha inoltre comunicato che le Relazioni della Corte dei conti saranno pubblicate sul sito a partire da quella dell'esercizio 2020.

Sul piano dell'organizzazione, l'Associazione si compone di un Comitato nazionale, di 19 Comitati regionali e due Comitati delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché di 665 Comitati locali. In considerazione del numero dei Comitati che afferiscono all'Associazione, essa possiede i requisiti per la qualifica di "rete associativa nazionale" ai sensi dell'art. 41, comma 2, del d.lgs. n. 117 del 2017.

Sono organi del Comitato nazionale: l'Assemblea nazionale, il Consiglio direttivo nazionale, il Presidente nazionale, la Consulta nazionale, il Segretario generale, il Collegio dei revisori. Si segnala inoltre che, sulla base del Codice del Terzo settore, l'Associazione ha nominato, a partire dall'esercizio finanziario successivo a quello in esame, l'Organo di controllo.

Il personale dipendente è assunto dai Comitati nazionale, regionali e delle province autonome, nonché da quelli locali. Sino al 2019, in assenza di un modello contrattuale unitario per gli enti del Terzo settore, l'Associazione ha fatto applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro servizi assistenziali - Anpas e, quanto alle figure apicali, del contratto collettivo AIOP (Associazione italiana ospedalità privata). Nel corso del 2020 si è pervenuti alla stipula del

Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dipendente non dirigenziale della Croce Rossa italiana, enti del Terzo settore, organizzazioni di volontariato, fondazioni, nonché del conseguente accordo di armonizzazione contrattuale per disciplinare la confluenza nel citato Contratto collettivo del personale già in servizio, reinquadrato con decorrenza dal 1° dicembre 2020.

L'Associazione applica il Codice dei Contratti pubblici in quanto organismo di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3 del Codice stesso. Nel 2019, sono stati stipulati contratti ad esito di procedure di affidamento per un totale di euro 15.051.478. Per l'espletamento della propria attività, l'Associazione si avvale inoltre di professionalità esterne: nel 2019 sono stati affidati incarichi per un ammontare annuo lordo complessivo pari ad euro 1.782.252.

Il bilancio dell'esercizio 2019 è stato redatto in analogia con quanto previsto dal codice civile negli articoli 2423 e 2423 bis, secondo le raccomandazioni del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti per la redazione dei bilanci degli enti *no profit* e in conformità ai principi dell'Agenzia per le *onlus*, adottati con atto di indirizzo dell'11 febbraio 2009, emanato ai sensi dell'articolo 3 comma 1, lett. a), del d.p.c.m. 21 marzo 2001 n. 329. Esso è stato approvato dall'Assemblea nazionale con delibera n. 1 del 31 ottobre 2020, previo parere favorevole del Collegio dei revisori.

Nella relazione allegata al bilancio, il Collegio non rileva discordanze tra i dati riportati nel bilancio stesso e quelli desunti dalla contabilità generale ma ha posto in evidenza le criticità relative ai ritardi nella sottoscrizione delle convenzioni e nell'erogazione delle relative provviste finanziarie, nonché al connesso prelievo dei fondi vincolati.

Sia i precedenti esercizi finanziari, sia quello in esame sono stati caratterizzati dal censurabile prelievo dei fondi vincolati per sopperire esigenze di cassa, foriero di pregiudizi in termini economici e reputazionali ai danni dell'Associazione. Si segnala che, per far fronte a tale stigmatizzabile situazione, nel corso del 2020, sono state indicate dal Collegio dei revisori, con il parere favorevole del Magistrato delegato al controllo, misure di sospensione delle procedure di appalto non ancora in esecuzione, ad eccezione di quelle indifferibili o rese necessarie dal rischio imminente per la salute delle persone; di accantonamento, con i fondi residui, degli stipendi dei dipendenti; è stata inoltre indicata la necessaria calendarizzazione dei pagamenti ai fornitori previa predisposizione di un piano di rientro.

Si segnala, in proposito, l'intervento del legislatore con la legge n. 178 del 2020 che, nell'inserire l'art. 8-bis nel d.lgs. n. 178 del 2012, al dichiarato "fine di consentire una corretta gestione di cassa e di favorire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, nelle more dell'adozione del decreto di assegnazione delle risorse e della sottoscrizione della convenzione con l'Associazione", ha previsto che il Ministero della salute possa concedere anticipazioni di cassa nella misura dell'80 per cento, nonché ha esteso la durata di operatività - sino a tre anni - dei decreti di assegnazione e delle convenzioni.

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale - finanziaria, l'attivo si attesta a euro 324.616.177, in aumento dell'8,6 per cento rispetto all'esercizio precedente. Tale incremento è imputabile soprattutto all'attivo circolante (+ 19,7 per cento rispetto all'esercizio precedente) e in particolare ai crediti, che si assestano ad euro 76.459.150 nel 2019, rispetto agli euro 53.326.979 del 2018.

Dal lato del passivo, si registra, in particolare, un incremento dei ratei e risconti, che ammontano ad euro 60.555.279 nel 2019, rispetto agli euro 43.010.501 del 2018 (+ 40,8 per cento).

Infine, il patrimonio netto passa da euro 193.556.442 del 2018 a euro 193.853.486 del 2019 (+ 0,2 per cento), dovuto all'aumento del capitale, che registra un incremento in termini assoluti di euro 295.715 euro, per effetto della riduzione dell'esposizione debitoria sui mutui a lungo termine.

L'utile di esercizio decresce nel 2019 rispetto all'esercizio precedente, passando da euro 12.143 a euro 1.328: il dato appare tuttavia in linea con l'utile conseguito nel 2017, per un ammontare di euro 1.500. Si evidenzia che il risultato di esercizio è quasi integralmente assorbito dalle imposte sui redditi: il risultato prima delle imposte è infatti pari ad euro 1.202.700, importo su cui sono poi decurtate le imposte sul reddito, pari ad euro 1.201.372 e composte quasi per la totalità dall'IRAP dell'esercizio in esame, di euro 1.058.365.

L'intero utile è destinato a riserva, anche in considerazione del divieto di distribuire utili o avanzi di gestione, salvo diversa disposizione di legge.

Nel 2019, il valore della produzione di attesta a euro 73.217.875, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (- 3,3 per cento) a causa della riduzione di tutte le sue componenti. I costi, nell'esercizio finanziario in esame pari a euro 71.917.821, si riducono nel biennio del 4,1 per cento, a causa prevalentemente del calo nei costi per servizi (che passano da euro

32.486.271 a euro 29.499.552, con una variazione assoluta di euro 2.986.719), principalmente per il decremento delle materie prime, sussidiarie, di consumo e merci (da euro 7.232.797 nel 2018 a euro 6.244.075 nel 2019, - 13,7 per cento) e degli oneri diversi di gestione (da euro 4.935.715 nel 2018 a euro 2.232.549 nel 2019, - 54,8 per cento). In aumento, invece, sono i costi relativi al personale, pari a euro 27.884.158 (euro 24.156.655 nel 2018; + 15,4 per cento); ciò è riconducibile all'incremento del personale registrato nell'anno in esame.



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

