



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera numero 566 del 5 giugno 2019

Oggetto: obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del d.lgs. 33/2013 al Comitato di Sorveglianza dell'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana (CRI) posto in liquidazione coatta amministrativa.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»;

Visto il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni» e successive integrazioni e modificazioni;

Visto il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

Vista la propria delibera n.1310/2016 «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016» ed il relativo Allegato 1;

Vista la propria delibera n. 1134/2017 «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici»;

Visto il decreto legislativo 28 settembre 2012 n. 178 «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa» e successive modificazioni e integrazioni;

Visto il D.M del Ministero della Salute adottato di concerto con il Ministero della Difesa il 1° giugno del 2016 e recante lo Statuto dell'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana;

Visto il D.M. del Ministero della Salute del 28 dicembre 2017;

Visto il R.D. 16 marzo 1942, n. 267«Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa» e ss. mm;

Valutata l'istruttoria predisposta dall'Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza



Autorità Nazionale Anticorruzione

Considerato in fatto

Con nota in oggetto il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente Strumentale alla Croce Rossa italiana (CRI), ha richiesto all'Autorità un parere relativo all'applicabilità degli obblighi di cui all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, o di ulteriori obblighi di pubblicazione, al Comitato di Sorveglianza dell'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana (CRI), che è posto in regime di liquidazione coatta amministrativa ex titolo V del R.D. 16 marzo 1942 n. 267 e ss. mm.(Legge Fallimentare).

Ritenuto in diritto

L'analisi della questione richiede un previo inquadramento normativo.

Con il decreto legislativo del 28 settembre 2012 n. 178, "Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa" (di seguito Decreto di riordino) e successive modificazioni e integrazioni, è stato avviato un processo di riordino della Croce Rossa italiana (CRI) che ha assunto la denominazione di Ente Strumentale alla CRI, mantenendo la personalità giuridica di diritto pubblico come ente non economico, sia pure non più associativo.

Tale Ente è soggetto alla vigilanza del Ministero della Salute e del Ministero della Difesa, opera con contingente di personale dipendente pubblico i cui oneri sono a carico del fondo sanitario nazionale e ha il compito di concorrere temporaneamente allo sviluppo della nuova Associazione della Croce Rossa italiana, persona giuridica di diritto privato a cui sono state trasferite tutte le funzioni istituzionali precedenti (tutela e protezione della salute e della vita, supporto ed inclusione sociale, preparazione delle comunità e risposta ai disastri, diffusione del Diritto Internazionale Umanitario, promozione cittadinanza attiva, assistenza).

Lo Statuto dell'Ente è stato adottato dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero della Difesa, con D.M. del 1° giugno del 2016, ai sensi dell'art. 10, co. 7bis, decreto-legge n. 210 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge 2016, n. 21.

Gli artt. 9 e ss. dello Statuto individuano, ai sensi del Decreto di riordino, quali organi dell'Ente che sono nominati dal Ministro della Salute: un Comitato, con compiti di indirizzo e di approvazione dei regolamenti interni di organizzazione e funzionamento, di amministrazione, finanza e contabilità; un Amministratore, che ha rappresentanza legale e la responsabilità di gestione dell'Ente e un Collegio dei revisori dei conti.

In particolare, quest'ultimo organo è costituito da tre componenti, di cui un magistrato della Corte dei Conti con funzioni di Presidente, uno designato dal Ministero dell'Economia e Finanze e uno designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, scelto fra gli iscritti al registro dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifica professionalità (art. 17).

Il Collegio dei revisori dei conti svolge i compiti di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 123 del 30 giugno 2011, ed in particolare: esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente,



Autorità Nazionale Anticorruzione

verifica la legittimità delle deliberazioni del Comitato che comportino spese, nonché delle determinazioni dell'Amministratore, riferisce sui controlli effettuati al Ministero della salute.

L'art 8, co. 2, del Decreto di riordino, alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 16 del decreto-legge 2017 n. 148, recante "Disposizioni contabili urgenti per L'Associazione Croce Rossa italiana", convertito, con modificazioni, in legge n. 172 del 4 dicembre 2017, ha previsto che "a far data dal 1° gennaio 2018 l'Ente è posto in liquidazione coatta amministrativa ai sensi del titolo V del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Legge Fallimentare). Gli organi deputati alla liquidazione sono individuati nell'Amministratore dell'ente quale Commissario liquidatore e nel Collegio dei revisori dei conti quale Comitato di Sorveglianza.

Con Decreto del 28 dicembre 2017 il Ministero della Salute, all'art. 1 ("Organi deputati alla liquidazione"), al fine di garantire il compimento delle funzioni riconducibili alla fase liquidatoria dell'Ente strumentale alla Croce Rossa ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'art. 8, co. 2, del Decreto di riordino, ha disposto, tra l'altro, che il Collegio dei revisori dei conti dell'Ente svolge le funzioni di Comitato di Sorveglianza.

Sul tema del rispetto delle misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte di soggetti posti in liquidazione, l'Autorità ha già espresso un proprio orientamento con riguardo alle società in controllo pubblico nella determinazione n. 1134/2017, recante "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

Valutato che le procedure liquidatorie non determinano un'immediata estinzione della società (la quale attraverso il procedimento di liquidazione provvede al pagamento dei creditori e alla ripartizione tra i soci dell'eventuale residuo attivo), che la fase di liquidazione può durare per un lungo periodo e che in detta fase possono continuare a espletarsi attività, con utilizzo di risorse pubbliche spesso assai ingenti, l'Autorità ha ritenuto che le società controllate in liquidazione debbano continuare ad essere sottoposte agli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Ad avviso dell'Autorità queste considerazioni possono valere anche per gli enti pubblici non economici e quindi per l'Ente strumentale alla CRI, assoggettato alla procedura di liquidazione coatta amministrativa di cui al titolo V del R.D. 16 marzo 1942 n. 267 (Legge Fallimentare). Questa, infatti, si realizza attraverso un procedimento amministrativo scandito in più fasi – ad una prima di accertamento del passivo seguono una seconda e una terza fase, relative, rispettivamente, alla liquidazione e alla ripartizione dell'attivo – in cui non viene meno l'interesse generale alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza e, quindi, l'obbligo di attuare le misure previste nella legge 190/2012 e di garantire da parte dell'Ente la trasparenza sull'organizzazione e sulle attività, come previsto dal d.lgs. 33/2013.

L'Ente strumentale alla CRI, quindi, pur se in liquidazione, è tenuto ad applicare la normativa in materia di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, oltre alle misure di prevenzione della corruzione ex legge 190 del 2012.

Ciò posto, per quel che concerne l'applicabilità di obblighi di trasparenza al Comitato di Sorveglianza dell'Ente occorre valutare innanzitutto l'organizzazione e le funzioni di detto Comitato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Quanto all'organizzazione, si è detto sopra che, ai sensi dell'art. 8, co.2, d.lgs. 2012 n. 178, nella fase liquidatoria il Comitato di Sorveglianza è il Collegio dei revisori dei conti dell'Ente, i cui membri sono soggetti esterni (un magistrato della Corte dei Conti con funzioni di Presidente, uno designato dal Ministero dell'Economia e Finanze e uno designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, scelto fra gli iscritti al registro dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifica professionalità).

Il Ministro della Salute, con D.M. 28 dicembre 2017, ha confermato che “il Collegio dei revisori dei conti svolge le funzioni di Comitato di Sorveglianza” ed ha precisato che tale organo è tenuto a rimanere in carica fino al completamento delle operazioni di liquidazione, e comunque, non oltre i tre anni dall'incarico e può essere prorogato per motivate esigenze per ulteriori due anni (artt. 1-2).

Per quanto concerne le funzioni, le disposizioni della Legge Fallimentare prevedono espressamente che il Comitato di Sorveglianza controlli tutte le operazioni della liquidazione svolte dal Commissario liquidatore e riceva da quest'ultimo una relazione sulla situazione patrimoniale dell'impresa e sull'andamento della gestione. Tale Comitato, o ciascuno dei suoi componenti, possono, inoltre, formulare osservazioni e devono adottare una relazione che, prima dell'ultimo riparto ai creditori, deve accompagnare il bilancio finale della liquidazione con il conto della gestione e il piano di riparto tra i creditori. (artt. 204 e ss.)

Tale organo svolge, dunque, funzioni prevalentemente di controllo su tutte le operazioni della liquidazione e funzioni consultive che si manifestano normalmente con pareri, i quali anche nelle ipotesi in cui sono obbligatori, non sono mai vincolanti.

A questo punto, occorre valutare se ci siano obblighi di pubblicazione applicabili a tale organo.

Sul punto, viene, in particolare, in rilievo l'art. 15 del d.lgs. 33/3013 che prevede che “le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative agli incarichi di collaborazione o consulenza : gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il cv, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali, i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione”.

Con riferimento a questa disposizione, l'Autorità ha fornito alcuni chiarimenti nella delibera n. 1310/2016 (§ 5.1. Art. 15- Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza), prevedendo che “Con la modifica apportata dall'art 14 della legge 97/2016, l'art. 15 del d.lgs. 33/2013 disciplina ora solamente la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito. Tenuto conto dell'eterogeneità degli incarichi di consulenza e dell'esistenza di fattispecie di dubbia qualificazione come tali, si rammenta che l'Autorità ha già ricondotto agli incarichi di collaborazione e consulenza di cui assicurare la pubblicazione sui siti quelli [...] di componenti del Collegio dei revisori dei conti”.

Ebbene, tenuto conto che a) le funzioni svolte dal Comitato di Sorveglianza sono di tipo analogo a quelle svolte dal Collegio dei revisori dei conti - trattandosi per lo più di funzioni di controllo- ; b) che i componenti del Comitato di Sorveglianza sono gli stessi del Collegio dei revisori dei conti, designati tra “soggetti esterni a qualsiasi titolo” all'Ente; c) l'Autorità ha già ricondotto tra gli incarichi di collaborazione e consulenza ex art. 15 d.lgs. 33/2013, di cui assicurare la pubblicazione, quelli dei



Autorità Nazionale Anticorruzione

revisori dei conti, si può ritenere che l'incarico all'interno del Comitato di Sorveglianza possa essere qualificato come incarico di consulenza e collaborazione, i cui dati, quindi, sono da pubblicare ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013.

Tutto ciò premesso e considerato

Delibera

Di ritenere che agli incarichi nel Comitato di Sorveglianza dell'Ente strumentale alla CRI, in liquidazione, siano afferenti gli obblighi di pubblicazione previsti nell'art. 15 del d.lgs. 33/2013 - come già indicato in via generale per il Collegio dei revisori dei conti nella delibera n. 1310 /2016 - e che, conseguentemente, deve essere garantita la trasparenza dei dati individuati nella predetta norma.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito dell'Autorità ed è comunicato al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana (CRI) in liquidazione coatta amministrativa.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 12 luglio 2019

Il Segretario
Maria Esposito