
Relazione sulla gestione

FORMEZ PA

Centro Servizi Assistenza, Studi e Formazione per l'Ammodernamento delle P.A.

Sede Legale: Viale Karl Marx 15 - 00137 ROMA

C.F. 80048080636 - Partita IVA 06416011002

RELAZIONE SULLA GESTIONE AL 31.12.2016

Signori Associati,

la presente relazione, che correda il bilancio d'esercizio nel rispetto delle apposite norme, ha lo scopo di illustrare in modo specifico la situazione dell'Istituto e l'andamento della gestione durante l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2016.

Il presente documento, indirizzato anche a coloro che, pur essendo estranei al Formez PA, ne sono interessati, è volto essenzialmente a completare ed integrare l'informativa di bilancio con l'intento di consentire, sia agli associati sia a terzi, una corretta lettura della situazione aziendale.

Le indicazioni riportate nel presente documento evidenziano il contesto istituzionale e complessivo, le singole circostanze che hanno inciso sullo svolgimento delle attività associative, il lavoro compiuto, il rispetto delle indicazioni dei vari organismi di controllo e vigilanti e le evoluzioni più recenti.

Il bilancio chiuso al 31.12.2016 si riferisce al 51° esercizio dalla costituzione del Formez, avvenuta il 29 novembre 1965, dopo un avvio sperimentale di alcune attività pilota, rivolte al Mezzogiorno, realizzate negli anni precedenti.

Nel rinviare anche alla nota integrativa al bilancio per ciò che concerne gli specifici approfondimenti dei singoli dati numerici risultanti dallo stato patrimoniale e dal conto economico, in questa sede si vuole fornire un'ampia relazione in conformità e secondo quanto stabilito dall'art. 2428 del codice civile.

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

1. Inquadramento normativo di Formez PA

Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle P.A. è un’Associazione riconosciuta, dotata di personalità giuridica di diritto privato, sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

Al Formez PA è attribuita la funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell’innovazione in favore delle Pubbliche Amministrazioni (soggetti associati), con specifico riguardo al settore formazione e al settore servizi e assistenza tecnica (cfr. art. 2 D.lgs. n. 6/2010). L’attività di produzione del Formez occupa un ambito particolare nel panorama del complesso pubblico che riguarda – per usare le parole dell’avv. Harald Bonura in un commentario alla legge Madia – *“le società il cui perimetro di operatività è ristretto alle sole attività serventi le finalità istituzionali delle amministrazioni socie”*.

È costituito quale Ente strumentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, che – come esplicitamente afferma la Corte dei Conti in una recente nota indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, prot. n. 320-30 del 2017 – ha *“per oggetto prevalente le prestazioni di servizi strumentali all’esercizio delle funzioni pubbliche attribuite all’Amministrazione”*.

Formez PA nel 2008 è stato riconosciuto quale organismo *in house* del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A detto riconoscimento è conseguito un rafforzamento del rapporto col suddetto Dipartimento, cui è seguita la modifica della compagine sociale con il decreto legislativo n. 6 del 25 gennaio 2010 e la possibilità di ricevere commesse mediante affidamenti diretti senza dover partecipare a procedure ad evidenza pubblica, configurandosi come organismo *in house* della Presidenza del Consiglio e, più, in generale, delle Amministrazioni associate, come più volte riconosciuto dai competenti organismi della Commissione Europea.

Il Formez PA è stato oggetto di un ampio processo di ristrutturazione che ha comportato la rideterminazione della *mission* dell’Ente e del relativo modello organizzativo.

Detto processo di riordino normativo ha avuto avvio prima con il d.lgs. n. 285/1999 (*“Riordino del Centro di Formazione Studi (Formez), a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*) e si è, poi, ad ora concluso con l’emanazione del decreto legislativo n. 6 del 25 gennaio 2010 (*“Riorganizzazione del Centro di Formazione Studi Formez”, a norma dell’art. 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69*), il quale ha sostituito la disciplina di cui al precedente d.lgs. n. 285 del 30 luglio 1999.

A norma dell’art. 2 del D.lgs. n. 6/2010 *“La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, le Amministrazioni dello Stato e le Amministrazioni associate di cui all’articolo 1,*

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

possono avvalersi di Formez PA, per le seguenti finalità: a) settore formazione: 1) predisporre modelli formativi idonei a favorire la qualificazione del personale delle Amministrazioni regionali e locali per l'acquisizione di nuove professionalità, anche mediante l'organizzazione di corsi-concorsi per l'accesso; 2) sperimentare nuove modalità formative idonee a valorizzare l'apprendimento a mezzo di internet ed assicurare la formazione continua nelle Amministrazioni pubbliche; 3) rendere un supporto per la valutazione della qualità dei servizi e delle offerte formative, nonché della loro rispondenza ai requisiti di volta in volta richiesti dall'Ente; 4) favorire attraverso appositi interventi formativi il percorso di internazionalizzazione delle Amministrazioni pubbliche; 5) assistere il Dipartimento della Funzione Pubblica nelle attività di coordinamento del sistema formativo pubblico; b) settore servizi e assistenza tecnica: 1) fornire assistenza alle Amministrazioni nello svolgimento delle loro attività istituzionali, per la modernizzazione e l'innovazione delle strutture organizzative in funzione dello sviluppo economico ed occupazionale del territorio; 2) fornire assistenza alle Pubbliche Amministrazioni nei processi di devoluzione di funzioni amministrative dello Stato alle regioni ed agli enti locali, anche mediante l'attivazione di servizi idonei ad agevolare il decentramento di funzioni; 3) fornire assistenza tecnica, supporto e contenuti alle pubbliche Amministrazioni al fine di migliorare la comunicazione tra le Amministrazioni Pubbliche e verso cittadini e imprese, anche attraverso l'attivazione e il supporto operativo di canali di comunicazione diretta, utilizzabili dai cittadini stessi; 4) sviluppare, anche d'intesa con altre Amministrazioni e organizzazioni italiane e di altri Paesi, progetti di cooperazione internazionale volti allo sviluppo dei sistemi amministrativi; 5) fornire assistenza tecnica per l'attuazione delle politiche comunitarie con particolare riferimento ai Fondi Strutturali Europei".

Formez PA è stato, poi, inserito nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche che concorrono a formare il conto economico consolidato dello Stato (con nota dell'ISTAT pubblicata sulla G.U. del 31.7.2009), inclusione che, come recita la sentenza della Consulta n. 7 del 2017 comporta "qualificazione quale pubblica amministrazione" conseguentemente "all'attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, relativo al Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea".

Allo stesso modo, con DPCM del 7 febbraio 2007 l'Ente è stato sottoposto al controllo della Corte dei Conti.

Per effetto di tale normativa e regolamentazione la Magistratura contabile ha sottolineato che "allo stato attuale, alla luce della sua configurazione quale organismo in house e della sua inclusione (a far data dal 2009) nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni, è consentito di individuare la disciplina di finanza pubblica rivolta prevalentemente a contenere e monitorare l'evoluzione di alcune voci di costo, di volta in volta individuate dal Legislatore (normativa di spending review) in ossequio ai principi di coordinamento previsti dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009 n. 196, art. 1 "principi di coordinamento e ambito di riferimento" (cfr. Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli Enti, Adunanza del 28 aprile 2015).

Attualmente l'Istituto è partecipato da Amministrazioni centrali, regionali e locali (Dipartimento della Funzione Pubblica, 9 Regioni, la Provincia Autonoma di Bolzano, la Provincia di Pescara, la Città Metropolitana di Roma e 2 comuni).

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

Ai sensi del comma 3 dell'art. 2 del D.lgs. n. 6/2010, nell'espletamento dei propri compiti, le attività affidate direttamente dalle Amministrazioni centrali e associate a Formez PA sono considerate attività istituzionali.

È doveroso, al termine di questa rappresentazione, ricordare l'art 20, d.l. 24.06.2014, n. 90, che ha condotto all'introduzione di una gestione commissariale dalla metà circa del mese di luglio e che tale norma, tesa a verificare la persistenza dell'utilità dell'Istituto e a rivederne la missione, in un contesto complessivo di urgenti misure per la semplificazione e trasparenza amministrativa dell'intero sistema pubblico, ha inciso sugli ordinari assetti (normativi, organizzativi e di funzionamento), prevedendo, in particolare:

- la valutazione dello scioglimento del Formez;
- la nomina di un Commissario (cui affidare la responsabilità della continuità nella gestione delle attività dell'associazione e la prosecuzione dei progetti in corso), con conseguente decadenza di tutti gli organi sociali dell'Ente, fatta eccezione per l'Assemblea e il Collegio dei revisori dei conti;
- la redazione – a cura del Commissario ed entro il 31.10.2014 – di un «piano delle politiche di sviluppo delle Amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali, che salvaguardi i livelli occupazionali del personale in servizio e gli equilibri finanziari dell'associazione e individui eventuali nuove forme per il perseguimento delle suddette politiche», da sottoporre al Ministro vigilante e, quindi, all'Assemblea degli associati.

Durante la fase commissariale, il Parlamento ha ritenuto di esprimersi, attraverso appositi ordini del giorno (peraltro, fatti propri dal Governo), tanto in merito alla conduzione della gestione commissariale (ritenuta positiva), che con riguardo alla positività del ruolo del Formez nel sistema istituzionale pubblico multilivello (centrale, regionale, locale e comunitario).

Il Piano è stato presentato dal Commissario Straordinario, nei termini, al Ministro delegato per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e approvato dall'Assemblea degli associati in data 14.11.2014.

L'Assemblea, nella medesima seduta, ha deliberato di non procedere allo scioglimento e alla liquidazione del Formez, stabilendo invece di perseguire l'opzione della trasformazione per rigenerazione.

Più in particolare, la citata delibera prevede, tra l'altro, la focalizzazione della *mission* dell'Ente nell'attuazione delle politiche di modernizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni, articolata in tre funzioni:

- supporto nell'attuazione delle riforme;

- promozione dell'innovazione;
- rafforzamento della capacità amministrativa.

Da ultimo, l'intervento normativo che ha interessato l'Ente, in relazione alla riconduzione in gestione ordinaria e alla programmazione economica e di attività: il comma 2 dell'art. 1 della L. 14.07.2016, n. 131, ha prorogato di ulteriori sei mesi il termine per l'esercizio del criterio di delega di cui all'art. 8 della L. 7.08.2015, n. 124, che – tra gli altri – prevede anche il riassetto di Formez PA. Utili spunti, riflessioni e riscontri sono giunti dall'entrata in vigore del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 contenente il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, che per la prima volta mette ordine tra tali enti e prevede importanti regole sulla *governance* e sulle attività e che, come ha avuto occasione di rilevare Harald Bonura in un commentario – *"i maggiori effetti determinati dalla natura pubblica della partecipazione sociale si traducano in vincoli e obblighi applicabili (principalmente) all'amministrazione partecipante.... – e che – le norme si preoccupano di introdurre le deroghe al diritto societario necessarie alla corretta realizzazione dell'assetto di controllo analogo.... l'efficacia delle misure è fondata su una combinazione di automatismi, sanzioni e pubblicità, ma anche di controlli"*.

In chiusura di questo capitolo si rassegna una considerazione puntuale nel panorama complessivo di *"processo continuo di manutenzione e ammodernamento"* del comparto pubblico - come ha scritto il Prof. Cassese –, caratterizzato dall'applicazione della legge n. 124 del 2015. La c.d. riforma Madia, fra i tanti aspetti trattati, ha permesso per la prima volta, come detto, anche la realizzazione di un Testo Unico in materia di partecipate pubbliche. Tale tema si lega all'annosa questione del numero e dell'efficienza delle realtà economiche che operano quali partecipate dal comparto pubblico. Sull'utilità di tali strumenti si è spesso discusso, anche in ragione delle deroghe di cui godono rispetto all'ambito pubblico in senso stretto essendo, normalmente, organismi di diritto privato che svolgono servizi pubblici con un finanziamento dell'erario, quindi con riflessi obbligati anche nelle politiche di spending review degli ultimi anni. Il legislatore, infatti, affronta da tempo il nodo del contenimento delle partecipazioni pubbliche in soggetti economici; come si legge nel dossier della Camera dei Deputati n.2 del 2013, intitolato *"La normativa taglia enti"*, *"la riduzione del numero degli enti pubblici e il loro riordino all'interno di un sistema in cui la sussistenza dei singoli enti è giustificata dalle funzioni in concreto svolte, ha rappresentato uno degli obiettivi più insistentemente perseguiti dal legislatore. D'altra parte, a fronte dei ripetuti interventi normativi, i risultati conseguiti sono generalmente considerati insoddisfacenti e assai distanti da quelli che Governo e Parlamento si erano prefissati...(necessitando) degli approfondimenti sulle modalità e sugli effetti delle procedure di soppressione o di riordino di specifici enti pubblici...insufficiente analisi preliminare della questione, in termini sia di assenza di una ricognizione puntuale ed esauriente degli enti pubblici esistenti, sia di una valutazione delle funzioni a essi demandate, anche sotto il profilo dell'effettiva sussistenza di un interesse pubblico da perseguire mediante un'apposita struttura organizzativa di natura pubblicistica.... Il ricorso a misure adottate con decreti-legge, spesso anche a breve distanza di tempo uno dall'altro, attesta, infine, la sempre più accentuata incidenza delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, che, in un contesto di grave crisi economica e finanziaria, hanno finito per prendere il sopravvento rispetto agli altri parametri, criteri e finalità, ai*

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

quali un'opera di riordino e razionalizzazione degli enti pubblici nazionali avrebbe dovuto prestare attenzione (si pensi, ad esempio, alla valutazione, sotto il profilo dell'interesse pubblico, dei compiti effettivamente esercitati, alla eliminazione di sovrapposizioni di funzioni e attività, all'impiego del personale degli enti soppressi in strutture e ruoli idonei a valorizzarne le specifiche competenze)".

L'esigenza di stabilire criteri certi per definire quali enti dovessero essere soppressi ha condotto all'individuazione di un primo parametro, ovvero la gestione economica virtuosa della struttura, considerato il panorama generale in cui un gran numero di realtà risultano in deficit a causa degli alti costi sociali cui devono far fronte (circa il 30% di tali realtà economiche risulta essere in perdita – dati ISTAT). Oltre a ciò si valutano, quali ulteriori parametri, il rapporto fra dipendenti ed amministratori, la consistenza del personale ed il volume dei ricavi.

Premesso che le ricerche e le banche dati in tale ambito sono diverse e frazionate, per quanto riguarda la dimensione media del personale impegnato, secondo i dati pubblicati dal Sole 24 ore che riprende quelli del Dipartimento del Tesoro (dati 2014) nelle partecipate degli EELL, pari a n.7.726, la media degli addetti è di 117, con l'83% che ha un numero di assunti inferiore a 50 e solo il 4,5% con oltre 250 addetti (come nel caso di Formez PA che ne ha circa 300).

Per quanto attiene ai ricavi, dal report del Commissario Cottarelli si evince che soltanto circa il 10% di tali realtà (n.767 sul totale di 7.726) registra un valore della produzione superiore ai 10 milioni di euro (come nel caso di Formez PA).

Secondo i dati pubblicati nel report ISTAT nel dicembre 2016 "Le partecipate pubbliche in Italia – anno 2014", "le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 9.867 ed impegnano 846.283 addetti, presentando una dimensione media per impresa attiva pari a 117 addetti. Rispetto al 2013 il numero delle unità partecipate si è ridotto del 10% e gli addetti dell'11%. Inoltre, le perdite ammontano a circa 855 milioni di euro e utili per oltre 1,9 miliardi di euro con un saldo complessivo positivo per poco più di un miliardo di euro".

Tutto ciò considerato, unitamente alle risultanze di bilancio del Formez costantemente in utile, consolida la decisione assunta dall'Assemblea degli Associati nel novembre 2014 di mantenere la struttura di Formez PA e trasformarla per "rigenerazione" non ricorrendone gli estremi per definirlo "ente inutile".

2. Il quadro d'insieme dell'esercizio

L'esercizio appena concluso è il secondo interamente ascrivibile alla gestione commissariale istituita ai sensi dell'art. 20 del decreto legge 24.06.2014, n. 90, che ha avuto avvio nel secondo semestre del 2014, con la nomina dell'Avv. Harald Bonura quale Commissario Straordinario avvenuta durante l'Assemblea degli Associati del 14 luglio 2014. Durante l'esercizio appena concluso si è avuto un cambio nella guida della gestione commissariale di Formez PA: nel corso dell'Assemblea dell'11 ottobre 2016, infatti, si è proceduto alla sostituzione dell'Avv. Harald

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

Bonura, dimissionario, cui va il ringraziamento sincero e motivato di tutti coloro che operano nel Formez PA e con il Formez PA, per la perizia e la dedizione dimostrata nel conoscere, apprezzare e valorizzare il servizio pubblico erogato dall'Istituto. La stessa Assemblea, in un'ottica di piena continuità con l'attività sino ad allora svolta, ha nominato la dott.ssa Marta Leonori in ragione delle competenze tecniche, dell'ampia conoscenza delle Pubbliche Amministrazioni nonché – come riporta il verbale della seduta - delle precedenti esperienze curriculari, che si è insediata nel ruolo di Commissario Straordinario a decorrere dal 27 ottobre 2016, giusta delibera commissariale n. 35 del 26 ottobre 2016.

Nel corso dell'esercizio 2016, l'Istituto, sul piano funzionale, ha garantito piena continuità (giusta previsione di legge) alle attività precedentemente avviate e a quelle assegnate nell'ambito degli indirizzi adottati dall'Assemblea del 14 novembre 2014 ma non ha potuto contare, per la programmazione e gestione delle nuove attività, sulla definizione certa della nuova *mission* dell'Ente, essendo ancora in fase di definizione i provvedimenti normativi di attuazione dei criteri di delega contenuti nell'articolo 8, c. 1, lett. a), legge 07.08.2015, n. 124 (e alla cui adozione l'Assemblea degli Associati del 22.05.2015 ha postergato la presentazione del Piano Strategico del Formez).

Tale circostanza, preme rilevare, non ha creato né particolari difficoltà operative, né impedimenti nel mantenimento dei livelli occupazionali dell'organico, né complicazioni di mera natura economica o finanziaria, nell'esercizio in esame, ma – come più volte prospettato agli Associati (si veda, in particolare, il documento "Scenari previsionali 2016-2018", presentato all'Assemblea degli Associati del 19.02.2015) – incide sulle prospettive/previsioni pluriennali di bilancio, che possono essere diverse a seconda della possibile declinazione delle future decisioni del legislatore.

La gestione commissariale ha operato, in conformità alle previsioni di legge [art. 20, d.l. 90/2014; art. 8, c. 1, lett. a), l. 124/2015] e agli indirizzi assembleari, nel perseguimento di obiettivi di massima semplificazione e revisione delle procedure e delle strutture, di incremento dell'efficienza e di radicale contenimento dei costi.

Una particolare attenzione, come detto, è stata prestata ai suggerimenti rivolti dagli organismi vigilanti nonché alle preziose riflessioni espresse dal magistrato delegato della Corte dei Conti, Pres. Maurizio Mirabella, cui va rivolto un sentito ringraziamento per la fattiva, certa e giuridicamente preziosa e sapiente collaborazione, quale interprete puntuale del ruolo della Corte dei Conti che, come rappresentato dal Presidente Martucci di Scarfizzi, è "*il naturale custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive*" (Corte dei Conti inaugurazione anno giudiziario 2017).

Allo stesso modo, si sottolinea la costante attenzione al tema del contenimento della spesa per il personale a tempo indeterminato e determinato, la cui curva discendente è stata in costante monitoraggio durante l'intera gestione commissariale, riflettendo soltanto impegni progettuali non realizzabili con le risorse interne disponibili.

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

Si ricorda, inoltre, che la Legge di Stabilità 2016 (L. n. 208 del 28 dicembre 2015) prevede che «*nelle more dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e in particolare del criterio direttivo di cui al comma 1, lettera a), l'Associazione Formez PA, di cui al decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6, persegue per l'anno 2016, obiettivi di riduzione delle spese di funzionamento. A tal fine il Commissario straordinario di cui all'articolo 20 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, realizza una riduzione delle spese di struttura in misura non inferiore al venti per cento di quelle sostenute nell'esercizio 2015, da ottenere anche attraverso il contenimento del costo del personale e la fissazione di limiti alla retribuzione dei dirigenti, ferma restando l'applicazione dei limiti di cui agli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e all'articolo 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Al fine della rapida realizzazione delle suddette riduzioni di spesa, nelle more dell'adozione del decreto legislativo di cui al primo periodo, si procede alle conseguenti modifiche dello Statuto della suddetta Associazione, anche in deroga a quanto previsto dal decreto legislativo n. 6 del 2010*» (art. 1, c. 669).

Il legislatore ha quantificato in maniera precisa il valore di detta economia in €. 1.006.227, provvedendo ad analoga riduzione del contributo che, peraltro, si è ripetuta anche nelle previsioni di budget per l'esercizio 2017. Nonostante fosse stata già applicata la summenzionata riduzione di circa un milione, la gestione commissariale, in sfidante via prudenziale, ha ritenuto opportuno procedere, nella redazione del budget per l'esercizio 2016, a un'ulteriore autonoma riduzione dei costi per analoga percentuale del 20% che, come certifica il bilancio dell'esercizio 2016 è stata puntualmente raggiunta attraverso l'assunzione di alcuni sacrifici.

Si evidenzia che la Legge di Stabilità 2017 (Legge 11 dicembre 2016 n. 232, G.U. 297 del 21.12.2016) ha confermato le ridotte poste di bilancio - rispetto allo stanziamento 2015 - in favore del Formez pari ad €. 17.600.000 così ripartite: quanto ad €. 15.100.000 a titolo di spese di natura obbligatoria e quota associativa, €. 2.500.000 per copertura delle esigenze di funzionamento (inclusa la riduzione di €. 291.415 per costi per servizi generali); come più diffusamente rappresenteremo in seguito, tali contributi partecipano solo parzialmente alla copertura dei costi cui sono destinati.

In data 20 dicembre 2016 l'Assemblea degli Associati ha approvato, per la prima volta, un budget redatto secondo le indicazioni contenute nella norma di armonizzazione dei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, secondo i criteri indicati nel decreto ministeriale del Ministero dell'Economia e Finanza del 27 marzo 2013 corredato della prevista Relazione del Collegio dei Revisori.

Da ultimo, preme ricordare che l'Assemblea del 22 maggio 2015 ha stabilito che la contingente situazione normativa in cui opera il Formez PA non consente di elaborare l'aggiornamento del Piano triennale, previsto dal combinato disposto dell'art. 4, c. 1, d.lgs. 6/2010 e dell'art. 20 dello Statuto. L'ordinaria programmazione delle attività, infatti, è da ritenersi "assorbita" nell'attività di

pianificazione “straordinaria”, rimessa al Commissario Straordinario dalla legge e dalla volontà assembleare.

3. La specificità del Formez

L'attività principale di Formez PA è espressione di convenzioni stipulate con Amministrazioni pubbliche – prevalentemente con gli Associati – per la realizzazione di progetti finanziati con fondi comunitari o nazionali. I ricavi da produzione hanno, pertanto, una dimensione variabile e dipendono dalla domanda che viene espressa dalle Amministrazioni pubbliche, associate e non. La domanda delle Amministrazioni è rappresentata da commesse annuali o pluriennali, per la realizzazione di progetti rientranti fra le attività previste dallo Statuto, che sono realizzati secondo la normativa che è alla base dell'utilizzo dei fondi pubblici in questione e dei vincoli contrattuali contenuti nelle apposite convenzioni stipulate con il committente.

Particolare menzione merita l'attività progettuale svolta a valere sui fondi strutturali per la quale, come rilevato nella Relazione dell'apertura dell'Anno Giudiziario del 2017, *“la stessa Corte dei Conti europea ha recentemente posto in evidenza, nell'ambito delle attività svolte in Italia (art. 287 del TFUE), la ancora insufficiente capacità di spendita delle risorse comunitarie con conseguente perdita di tali fondi se non riutilizzati. Tale fenomeno, più presente nel nostro Mezzogiorno, ma anche in altre Regioni, appare in stridente contrasto con le difficoltà economiche che il Paese affronta, specialmente per gli investimenti pubblici.”* (Corte dei Conti, febbraio 2017).

Oltre agli importi corrisposti all'Istituto per la realizzazioni di attività progettuali, anche al fine dell'esecuzione degli stessi nonché per lo svolgimento di attività istituzionali, al Formez PA è erogato un contributo di legge dello Stato, annualmente determinato nella legge di Bilancio.

I capitoli di spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui il contributo pubblico si riferisce, sono il 413 ed il 421 del CR 6 “Funzione Pubblica” che nel 2017 saranno alimentati da un solo capitolo di entrata del Ministero dell'Economia, il 5200 (nel 2016 erano alimentati anche dal capitolo 5201). Una parte del contributo è destinata alle esigenze di spesa di natura obbligatoria e alla quota di associazione, dell'ammontare di €. 15.100.000,00 a valere sul capitolo del Bilancio dello Stato 421, per la copertura di parte dei costi incompressibili relativi al personale in organico; un'altra parte è destinata per le esigenze di funzionamento, del valore di €. 2.500.000,00, a valere sul capitolo 413 del Bilancio dello Stato. Tale valore conferma la decisione del legislatore che ha operato direttamente una consistente riduzione nella legge di stabilità per il 2016, abbattendo il contributo di €. 1.006.227.

Si tratta di trasferimenti che Formez riceve attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e che, negli anni, hanno costantemente subito riduzioni in corso d'esercizio (nel 2011 per euro 689,5 mila; nel 2012 per circa 500 mila; nel 2013 per circa 755 mila; nel 2014 per circa 1 milione 195 mila; nel 2015 per circa 468 mila; nel 2016 per oltre 152 mila euro). Nel 2017, è stimata una riduzione per circa 291 mila euro. In considerazione di ciò, è stato rappresentato alla gestione commissariale

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

che, durante la precedente gestione ordinaria, gli organi sociali, come dichiarato nella riunione del Consiglio di Amministrazione del 19 marzo 2014, hanno ritenuto che tali tagli avessero valore anche sugli obblighi di riversamento dovuti a titolo di *spending review* e che, comunque, tali eventuali debiti erano prudenzialmente accantonati in bilancio in poste generiche ampiamente capienti che sono poi state puntualizzate nel bilancio di esercizio del 2015. A seguito delle decisioni commissariali, si è recentemente proceduto, come più diffusamente rappresentato nell'apposito capitolo dedicato alla materia della *spending review*, ad un pagamento rateale delle somme dovute per gli obblighi ante 2014.

La gestione commissariale ha posto, infatti, una particolare attenzione alla corretta e integrale applicazione delle norme pubblicistiche di riduzione e contenimento della spesa (c.d. *spending review*), cui, negli anni recenti, sono stati sottoposti anche gli enti di diritto privato, come Formez PA.

Si è pervenuti ad un'analitica mappatura circa la corretta applicazione, in tutti gli esercizi precedenti, della relativa disciplina (la relazione finale è stata sottoposta all'approvazione dell'Assemblea degli Associati del 22.12.2015), consentendo, altresì, l'individuazione delle somme *medio tempore* maturate ai fini degli obblighi di riversamento al bilancio dello Stato.

Sono, poi, stati effettuati i riversamenti relativi alle annualità 2014, 2015 e per il 2016, secondo le tempistiche previste dalla legge.

Le attività in questa materia sono state costantemente segnalate al magistrato di sorveglianza della Corte dei Conti e al Collegio dei Revisori.

Le norme prodotte negli ultimi anni in materia di contenimento della spesa pubblica, possono creare criticità nell'attività ordinaria del Formez che, necessariamente, richiede che al crescere dei ricavi crescano proporzionalmente i costi, sia interni sia esterni. La normativa in materia di *spending*, infatti, non prende in adeguata considerazione tale fisiologico incremento dei costi e spese generali, fornendo, invece, indirizzi che vanno nella direzione opposta, stabilendo limiti di spesa parametrati ai costi rilevati in esercizi antecedenti, pertanto indipendenti dal volume di produzione realizzato che è variabile di anno in anno.

Essendo difficile, se non tecnicamente impossibile, realizzare volumi di produzione crescente in presenza di obblighi di riduzione lineare dei costi di produzione, ne consegue che si rende necessario trovare una condizione di equilibrio in cui venga esplicitato l'utilizzo del contributo, in modo da individuare cosa sia interessato dalle norme della *spending* e cosa rimanga fuori dal campo di applicazione di tali norme perché, come più volte chiarito dalla Corte dei Conti e dalla Ragioneria Generale dello Stato, finanziato con fondi diversi dal contributo di legge (c.d. eterofinanziato).

L'esplicitazione delle tipologie di costo coperte dal contributo di legge risulta doverosa al fine di rendicontare l'impiego delle somme ed è un valido strumento, oltre che di accountability e

trasparenza, anche ai fini di una possibile individuazione residuale di ciò che non è interessato dalle norme di spending.

Nel caso del Formez PA, **il contributo pubblico**, come sopra esposto, è composto da:

- stanziamento per costi incomprimibili, di cui al capitolo ex 421 del Bilancio dello Stato, che è pari ad €. 15.100.000,00 e che copre solo parzialmente il costo del personale in organico;
- stanziamento per contributo alle spese di funzionamento e struttura di cui al capitolo 413 del bilancio dello Stato, che è pari a circa €. 2.500.000,00 ed è utilizzato per la copertura di: residui affitti sedi e leasing, organi sociali e di vigilanza, auto di servizio, oneri finanziari, la premialità del personale (dirigente e dipendente) che non concorre all'individuazione dei parametri di costo/giornata utilizzati per la rendicontazione dei costi diretti sui progetti, gestione del contenzioso con il personale dipendente e coperture a tutela di eventuali scostamenti fra il rendicontato ed il riconosciuto. Gli oneri finanziari, che corrispondono agli interessi dovuti alle banche per le anticipazioni finanziarie, sono ascritti a tale titolo in quanto necessari per reperire le risorse destinate a permettere l'esecuzione dei progetti eterofinanziati, anticipandone i costi e ottenendone successivamente il rimborso per stati di avanzamento, conseguenti al riconoscimento della regolarità di tutte le attività realizzate e le spese compiute.

Nel 2016, fra le varie attività e gli interventi svolti a titolo istituzionale, sono stati cofinanziati alcuni progetti. I principali hanno riguardato, nello specifico: il Progetto "Selezione delle strutture ospitanti per i centri di informazione della rete Europe Direct per il periodo 2013-2017, annualità 2016" volto a fornire informazione e orientamento ai cittadini ed alle organizzazioni sulle politiche, i programmi e i finanziamenti dell'Unione Europea; il Progetto "Mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta e della croce rossa italiana" volto a fornire supporto alla definizione e allo sviluppo di interventi per la razionalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale attraverso processi di mobilità, con particolare riferimento alle procedure previste dal D.M. del 14 settembre 2015; il Progetto "Attuazione e trasparenza del Programma di Governo", volto ad assicurare la concretezza e l'efficienza delle riforme, sostenendone i processi attuativi in rete; il Progetto RIPAM, che tra le principali attività del 2016 ha visto la gestione del progetto "RIPAM – MIBACT", volto a supportare il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo nella selezione di 500 funzionari per le seguenti figure professionali: antropologo, archeologo, demioetnoantropologo, architetto, storico dell'arte, archivista, bibliotecario, restauratore, funzionari della comunicazione e della promozione.

4. L'organizzazione interna

Durante l'esercizio 2016 si è consolidato il modello organizzativo deliberato dalla gestione commissariale nell'ottobre del 2015.

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

La nuova struttura organizzativa dell'Ente, sulla base dei criteri contenuti nelle "linee guida" allegate alla delibera 24/2015, mantiene fermi gli impegni di contenimento dei costi ed è prevalentemente orientata alla produzione, alla programmazione ed alla soddisfazione del committente.

Il rafforzamento del nuovo modello ha avuto quali punti focali due gruppi di criteri/valori:

a) da un lato, criteri/valori endogeni, e riassumibili (1) nell'orientamento della struttura alle nuove priorità del Formez; (2) nella creazione di modelli organizzativi dinamici/aperti; (3) nella valorizzazione degli asset organizzativi e delle competenze dell'Ente; (4) nel bilanciamento dei livelli di complessità organizzativa e retributivi;

b) dall'altro, criteri/valori "imposti" dalla particolare contingenza e, nello specifico, da quanto previsto: (1) dall'art. 20, d.l. 24.06.2014, n. 90; (2) dall'art. 8, c. 1, lett. a), d.lgs. 7.08.2015, n. 124; (3) dalle direttive impartite dall'Assemblea degli associati e dall'autorità di controllo analogo (Dipartimento della Funzione Pubblica); (4) dalle indicazioni formulate dalla Corte dei Conti.

L'organizzazione si è sviluppata "per Centri di Eccellenza" e, cioè, su un modello organizzativo (a) di centri di coordinamento per il presidio di competenze/servizi omogenei tra loro; (b) "aperto", potendo inglobare dinamicamente nuove competenze/servizi; (c) con livelli gerarchici estesi; (d) con una trasversalità e sostanziale neutralità del presidio territoriale.

Si sono, così, garantiti: snellezza organizzativa; presidio sinergico delle attività di staff e di quelle produttive; migliore comunicazione e maggiore interfunzionalità tra le aree; elevata flessibilità e trasversalità delle risorse, che facilita la job rotation; team funzionali, in grado di compiere attività diversificate.

Tutto ciò ha, peraltro, comportato una riduzione delle posizioni dirigenziali, con un conseguente, significativo risparmio strutturale nella prospettiva dell'Ente.

La struttura del Formez è divisa in due grandi aree: l'Area di Produzione e l'Area dei Servizi alla produzione, con il personale gestito in maniera elastica in ragione delle esigenze progettuali.

Poiché gran parte della produzione di Formez PA, per la specificità dell'attività svolta, comporta il coinvolgimento di esperti il cui utilizzo è una necessità – come riconosciuto dalla Corte dei Conti - in qualche misura fisiologica, è utile ricordare che gli esperti cui Formez conferisce incarichi di collaborazione sono selezionati con metodologia concorrenziale per realizzare attività previste in progetti finanziati prevalentemente con Fondi comunitari o di altri soggetti pubblici. Tali costi sono puntualmente rendicontati e sono, poi, verificati dagli ispettori nei vari livelli di controllo. Se tali incarichi esterni non fossero sottoscritti si produrrebbe, come su esposto, un danno al bilancio dell'Istituto per mancati ricavi; tale ipotetico danno è evitato - invece - proprio dalla selezione e contrattualizzazione degli esperti e seguente rendicontazione dei costi che contribuisce al conseguimento dei saldi positivi di bilancio.

Gli incarichi esterni sono dettati dalla necessità di realizzare progetti comunitari con una capacità produttiva - composta dal personale in organico - minore rispetto alle giornate/uomo necessarie per l'esecuzione dei progetti e sono influenzati dalle esigenze territoriali. Una preventiva verifica dell'assenza o temporanea carenza all'interno dell'Istituto delle figure professionali richieste, così come previsto dalla norma, è eseguita dall'Ufficio del Personale anche in caso di consulenze professionali.

La contrattualizzazione di esperti, peraltro, avviene evitando l'aggravio di costi per personale stabile e costi per logistica.

Formez PA, pertanto, nel conferimento di incarichi di collaborazione a persone fisiche, si ispira ai criteri e alle modalità di selezione previsti per le Pubbliche Amministrazioni dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001. Gli stessi, infatti, sono conferiti nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di pubblicità, imparzialità, economicità, oggettività, concorrenzialità previsti dalla normativa citata, nonché dei principi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013.

All'adozione del nuovo modello è seguita un'attività di monitoraggio e verifica delle procedure in essere che ha condotto, con le delibere commissariali n. 38 del 12 dicembre 2016 e n. 39 del 21 dicembre 2016 ad una revisione dei sistemi procedimentali interni.

In particolare, con riferimento al "Regolamento per l'acquisizione in economia di lavori, servizi e forniture" e al "Regolamento per il reclutamento del personale dipendente e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo" e s.m.i. entrati in vigore il 31 ottobre 2015, si è proceduto, dopo una prima fase applicativa, durata circa un anno, a verificarne l'efficacia in relazione alle esigenze emerse nell'attuazione delle attività progettuali.

Al termine di tale periodo di verifica, si è evidenziata la necessità di apportare delle modifiche all'impianto dei suddetti Regolamenti, atteso che, oltre all'intervenuto nuovo assetto organizzativo, nell'anno intercorso sono state introdotte nuove normative in tema di appalti e sono emerse ulteriori esigenze di semplificazione.

In particolare, per quanto attiene al Regolamento per l'acquisizione in economia di lavori, servizi e forniture, in continuità con quanto rappresentato dal Commissario Straordinario, Avv. Bonura, nell'Assemblea dell'11 ottobre 2016, il nuovo testo prevede l'allineamento alla normativa introdotta dal D.Lgs. n. 50/2016 "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", tenuto conto delle Linee Guida dell'ANAC, cui il Codice fa espresso rinvio, pubblicate nel novembre 2016.

L'adozione del nuovo Regolamento ha reso necessario, altresì, l'allineamento della relativa "Procedura Integrata per l'affidamento di contratti di appalto di lavori, servizi e forniture" che ha

Bilancio 2016 Formez PA - **Relazione sulla gestione**

tenuto anche conto, per alcuni flussi, delle modifiche organizzative intervenute nel corso del 2016. Infatti, nel mese di maggio 2016, al fine di razionalizzare maggiormente le procedure di acquisizione di beni e servizi, sono state accentrate le funzioni a ciò preposte in capo ad un unico ufficio, denominato "Ufficio Acquisizioni pubbliche di beni e servizi" e collocato nell'ambito dell'Area Affari Legali, in luogo degli "Uffici Acquisti e Procedure Competitive".

Con riferimento al nuovo Regolamento per il reclutamento del personale dipendente e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo, alla luce dell'esperienza maturata, oltre ad affinare il processo di valutazione, è stata introdotta la novità principale riguardante la soppressione del c.d. "Albo Collaboratori" e un complessivo riordino delle funzioni da questo precedentemente assolte, anche in considerazione delle innovazioni sopraggiunte e delle esigenze di una valutazione, al momento della candidatura, dei titoli e dei requisiti del candidato ed ex post della performance resa.

Tale riorganizzazione intende velocizzare il processo di affidamento degli incarichi, alleggerire l'impegno amministrativo nella gestione del processo di candidatura e assicurare maggiore trasparenza e apertura. Anche in considerazione delle raccomandazioni degli Organismi di controllo relative al compenso giornaliero corrisposto agli esperti impegnati nell'ambito dei progetti, si è provveduto all'eliminazione di ogni margine di discrezionalità nell'individuazione del parametro economico.

Nella gestione dell'Istituto, come si può rilevare da quanto fino ad ora rappresentato, si è costantemente prestata particolare osservanza all'indirizzo della Corte dei Conti che, in molteplici sentenze, ha stabilito che: *"I principi e criteri da seguire, in ordine all'attribuzione di incarichi, sono, in linea di massima:*

- a) *il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze;*
- b) *l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto;*
- c) *l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità;*
- d) *l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'Ente;*
- e) *il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfettaria;*
- f) *motivazione nel conferimento;*
- g) *l'incarico non deve essere generico od indeterminato;*

h) *i criteri non debbono essere generici*
(Corte dei Conti, Sez. I, Giurisdizionale Centrale, Sentenza n. 145/2009/A).

L'attribuzione di incarichi ad esperti esterni è certamente rilevante in considerazione dei valori di bilancio, ma – come più volte chiarito – è dettata dalla complessità delle attività progettuali realizzate da Formez PA e dal loro andamento che si presenta di anno in anno variabile; variabilità che non è rimessa al caso, ma è regolamentata con un budget preventivo approvato dall'Assemblea degli Associati che già stima importi per costi interni e costi esterni fissando dei paletti che, peraltro, ritornano anche in tutti i budget di progetto.

Tale specificità, dettata dal lavorare per progetti "eterofinanziati" secondo l'insegnamento della Corte dei Conti, è stata riconosciuta anche dalle Organizzazioni Sindacali con le quali il Formez PA ha proceduto alla stipula di un preciso accordo collettivo per la regolamentazione dei contratti individuali di collaborazione in applicazione di quanto previsto dall'art.2 del d.lg.vo 81/2015 (Jobs Act) che consente la stipula di rapporti di collaborazione a valere sui progetti.

A tale riguardo si riporta di seguito la tabella che rappresenta l'indice di rotazione dell'impiego degli esperti contrattualizzati nell'anno 2016. Dalla tabella si evince che su un totale di 923 esperti cui è stato conferito un incarico durante l'esercizio 2016, 377 sono coloro che non hanno avuto incarichi negli ultimi due anni, il che porta la percentuale di innovazione a circa il 41% sul totale dei contrattualizzati, con un significativo indice di rotazione.

Tabella 4.1 **Esperti contrattualizzati - Anno 2016**

| Anno 2016 | N. | Valore % |
|---|-----|----------|
| Totale esperti | 923 | 100% |
| Esperti che non hanno avuto incarichi negli ultimi due anni | 377 | 40,85% |

Si precisa, inoltre, che il numero dei 377 esperti contrattualizzati è così composto: numero 264 sono al primo incarico, in assoluto, con il Formez; numero 72 gli esperti che non hanno avuto incarichi negli ultimi tre anni e 41 gli esperti che non hanno avuto incarichi negli ultimi due anni.

Nella tabella e nel grafico che seguono, sono rappresentati gli esperti iscritti, alla data di stesura del presente documento di bilancio, all'Albo collaboratori di Formez PA. A fronte di circa 16.000 richieste di iscrizione, gli esperti convalidati risultano essere 9.833, di cui 2.127 di I livello, 3.152 di II livello, 2.021 di III livello e 2.533 di IV livello.

Tabella 4.2 **Esperti iscritti all'Albo Collaboratori**

| Livello professionale | N. Iscritti |
|-----------------------|--------------|
| I | 2.127 |
| II | 3.152 |
| III | 2.021 |
| IV | 2.533 |
| Totale | 9.833 |