

Formez<sub>PA</sub>

# BILANCIO

al 31 dicembre 2014



PAGINA BIANCA



Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammmodernamento delle P.A.  
Sede legale Viale Marx, 15 - 00137 Roma  
Codice Fiscale 80048080636 - P.IVA 06416011002



PAGINA BIANCA

**Formez** 

# **BILANCIO**

al 31 dicembre 2014

PAGINA BIANCA

## Indice

<b>Relazione sulla gestione</b>	<b>9</b>
1. Alcune considerazioni iniziali e l'avvio della gestione commissariale durante l'esercizio 2014	10
2. Il contesto istituzionale, la natura in house e gli accordi di partenariato pubblico-pubblico	12
3. I principali dati di sintesi dell'esercizio 2014	13
4. Programmi e andamento delle attività	30
5. La situazione economica e patrimoniale	31
6. L'organizzazione interna	35
7. Le partecipazioni e il piano di dismissione	38
8. Fatti di rilievo seguenti la chiusura del bilancio	39
9. Evoluzione prevedibile della gestione	42
10. Dichiarazione di cui al punto 26 dell'Allegato B al D.lgs. 196/03 per la relazione di gestione accompagnatoria al bilancio di esercizio	43
11. Informativa sull'attività di direzione e coordinamento di società ai sensi dell'art. 2497 e seguenti del Codice Civile	43
<b>Bilancio al 31 dicembre 2014</b>	<b>46</b>
Stato Patrimoniale	46
Conto Economico	50
Nota Integrativa	53
Criteri di formazione	53
Criteri di valutazione	53
Dati sull'occupazione	58
Voci dello Stato Patrimoniale	58
Voci del Conto Economico	80
Altre informazioni	85
Allegati	87
<b>Relazione del Collegio dei Revisori dei Conti</b>	<b>99</b>
<b>Relazione della Società di Revisore Contabile</b>	<b>105</b>



## Organi Sociali

### Associati

Dipartimento della Funzione Pubblica  
 Regione Abruzzo  
 Regione Basilicata  
 Regione Calabria  
 Regione Campania  
 Regione Lombardia  
 Regione Molise  
 Regione Puglia  
 Regione Autonoma della Sardegna  
 Regione Siciliana  
 Provincia di Pescara  
 Comune di Bari  
 Comune di Marano  
 Comune di Pescara  
 Comune di Ragusa  
 Comune di Roma

### Fino al 10 luglio 2014

#### Consiglio di Amministrazione

**Presidente**  
 Carlo Flamment

**Componenti**  
 Angelo Raffaele Dinardo  
 Mauro Libè  
 Antonio Naddeo  
 Michele Picciano

**Direttore Generale**  
 Marco Villani

**Vice Direttore Generale Vicario**  
 Carlo Conte

#### Comitato d'indirizzo

**Coordinatore**  
 Guido Carpani

**Componenti**  
 Piero Antonelli  
 Vincenzo Bianco  
 Mauro Bonaretti  
 Mario Caldarera  
 Michele Camisasca  
 Federica Carpineta  
 Alfonso Celotto  
 Mario De Donatis  
 Danilo Del Gaizo  
 Luigi Fiorentino  
 Raffaele Perrone Donnorso  
 Riccardo Porcu  
 Francesco Tufarelli  
 Patrizia Valenti

### Organi di controllo

#### COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

**Presidente**  
 Caterina Cittadino

**Sindaci effettivi**  
 Silvana Amadori  
 Michele Cantone

#### CONTROLLO CORTE DEI CONTI

art. 12 L. 259/58

#### Magistrato delegato

Membro effettivo: Maria Paola Marcia  
 Sostituto: Alessandro Napoli

#### ORGANISMO INTERNO DI VALUTAZIONE - ORGANISMO MONOCRATICO

Sigismondo Meyer von Schauensee

#### MODELLO DI ORGANIZZAZIONE GESTIONE E CONTROLLO

D.Lgs. 231/01

#### ORGANISMO DI VIGILANZA

**Coordinatore**  
 Carmelo Salerno

**Componenti**  
 Silvana Amadori  
 Michele Zuin

#### SOCIETÀ DI REVISIONE DEI CONTI

BDO S.p.A.

### Dal 10 luglio 2014

In data 10 luglio 2014, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 20 del d.l. 24.06.2014 n. 90, è stato nominato Commissario Straordinario l'avv. Harald Bonura, con conseguente decadenza del Presidente, del Consiglio di Amministrazione, del Direttore Generale e del Comitato di Indirizzo.



## Relazione sulla gestione

BILANCIO AL 31 DICEMBRE 2014



PAGINA BIANCA

## 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 DICEMBRE 2014****Signori Associati,**

la presente relazione, che correddia 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 2014.

Il presente documento, indirizzato anche a coloro che, pur essendo estranei alla struttura, ne sono interessati, è volto essenzialmente a completare e integrare l'informativa di bilancio con l'intento di consentire, sia agli associati, che ai 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 e le evoluzioni più recenti, tenuto espressamente conto (nei ristretti limiti temporali del periodo di gestione commissariale), altresì, degli auspici formulati dalla sezione del controllo sugli enti della Corte dei Conti nella deliberazione (n. 45 del 28.04.2015) relativa al risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2013 del Formez.

Il bilancio chiuso al 31.12.2014 si riferisce al 49° esercizio dalla costituzione dell'ente, avvenuta il 29 novembre 1965, dopo un avvio sperimentale di alcune attività pilota, rivolte al Mezzogiorno, realizzate nell'anno precedente.

Nel rinviare anche alla nota integrativa al bilancio per ciò che concerne le esplicitazioni dei singoli dati numerici risultanti dallo stato patrimoniale e dal conto economico, in questa sede si vuole anche relazionare in conformità e secondo quanto statuito dall'art. 2428 del codice civile.

BILANCIO AL 31/12/2014



## 1. Alcune considerazioni iniziali e l'avvio della gestione commissariale durante l'esercizio 2014

L'esercizio appena concluso è stato caratterizzato da un evento di natura eccezionale, rappresentato dall'entrata in vigore dell'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.

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, 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.

Più in particolare, la citata delibera prevede, tra l'altro, la focalizzazione della missione dell'ente nell'attuazione delle politiche di modernizzazione nelle pubbliche amministrazioni, articolata in tre funzioni:

- supporto nell'attuazione delle riforme;
- promozione dell'innovazione;



## Relazione sulla gestione

- rafforzamento della capacità amministrativa.

L'Assemblea ha, altresì, deliberato l'avvio di un complesso e ambizioso progetto di riordino della struttura, dell'organizzazione, dei costi e delle procedure dell'ente, anche attraverso:

- una riduzione dei costi degli Organi sociali non inferiore al 40% di quanto complessivamente sostenuto, per tale voce, nell'esercizio 2013;
- una significativa riduzione dei costi di struttura;
- una semplificazione delle procedure interne;
- una profonda revisione della struttura organizzativa;
- il rafforzamento delle misure interne di trasparenza e accessibilità;
- l'accrescimento dell'effettività del controllo analogo.

A tali fini, è stato conferito un triplice mandato al Commissario:

- predisporre, entro e non oltre 6 mesi dall'approvazione del deliberato, un Piano Strategico (PS) – anche suggerendo eventuali, necessarie iniziative legislative – contenente le misure di riordino della funzione, dei costi, delle procedure, della struttura e dell'organizzazione dell'ente;
- avviare immediatamente tutte le singole azioni coerenti con gli obiettivi qual-quantitativi indicati dagli associati;
- garantire la piena continuità e lo sviluppo – in coerenza con gli obiettivi funzionali indicati nel Piano – delle attività e della gestione dell'ente.

Coerentemente con quanto esposto, il Parlamento, in sede di prima lettura al Senato, d'intesa con il Governo, ha proposto e approvato un emendamento all'originario testo dell'art. 7 del disegno di legge delega recante *"Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* (AS 1157), con il quale si prevede l'attribuzione di una delega al Governo per il riordino del Formez sulla base dei seguenti criteri: *«riordino dell'Associazione Formez PA mediante ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni, in applicazione dei principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi»*.

Tale complesso iter in divenire ha imposto un'attenta azione di contenimento dei costi, ma – al contempo – l'accantonamento e l'impiego di risorse necessarie a supportare tanto i processi di *assessment* e ristrutturazione, quanto il rapido rafforzamento della nuova missione istituzionale, quanto – infine – gli effetti del venir meno del "blocco" dei trattamenti individuali (e del conseguente "congelamento" delle dinamiche contrattuali) prima imposto dall'art. 9, c. 1, d.l. 78/2010 (ss.mm.ii.). Ciò ha indotto, in linea con quanto



Formez<sup>PA</sup>

già anticipato in sede di pre-consuntivo 2014, a prevedere accantonamenti – di carattere assolutamente straordinario – per oltre 3,5 mln/euro, per le finalità appena esposte; tale ultimo importo è il risultato di accantonamenti specifici, a valere sull'esercizio, e di riclassifica di una parte del fondo rischio su magazzino, il cui ammontare risulta sovradimensionato rispetto al rischio attuale, dato che le ragioni per le quali erano stati effettuati accantonamenti prudenziali si sono evolute in positivo, per il buon fine dei collaudi finali di un numero assai consistente di progetti.

## 2. Il contesto istituzionale, la natura *in house* e gli accordi di partenariato pubblico-pubblico

L'attuale disciplina del Formez trova fondamento, come è noto, nel d.lgs. 25.01.2010, n. 6 e, in secondo grado, nel proprio statuto. Per effetto di tale assetto regolamentare, il Formez può dirsi operare quale organismo *in house* della Presidenza del Consiglio e, più in generale, delle amministrazioni socie, come più volte riconosciuto dai competenti organismi della Commissione Europea (v., istruttorie su Dipartimento della funzione pubblica e regioni Basilicata, Siciliana, Sardegna e, da ultimo, Lombardia).

Tale conclusione trae ulteriore conforto, da ultimo, dalle direttive n. 24 e n. 23 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, rispettivamente sugli appalti pubblici nei settori ordinari e sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva, quest'ultima, che rappresenta un'assoluta novità a livello comunitario).

Con tali direttive viene per la prima volta compiutamente normata la figura dell'*in house providing*, i cui parametri essenziali risultavano precedentemente definiti solo a livello giurisprudenziale, fin dalla sentenza 8 novembre 1999 della Corte di Giustizia CE (nota come "sentenza Teckal"), i cui principi sono stati in gran parte recepiti prima dalla giurisprudenza amministrativa nazionale e poi codificati dalle direttive citate.

L'art. 12 della direttiva appalti (24/2014) e l'art. 17 della direttiva concessioni (23/2014), norme di identico tenore, indicano le condizioni che devono essere soddisfatte per l'individuazione di una relazione *in house*, cui consegue l'esclusione dell'applicazione delle direttive medesime. In particolare, nelle norme si trovano i già noti requisiti del "controllo analogo"<sup>1</sup>)

<sup>1</sup> Il requisito del controllo analogo, è ritenuto sussistente qualora l'amministrazione aggiudicatrice eserciti un'influenza determinante (o decisiva) sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative dell'affidatario *in house*, e può essere anche "indiretto", in quanto si prevede che il controllo possa essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. Con riferimento all'esigenza della partecipazione pubblica totalitaria, essa è sempre richiesta, ma una relazione *in house* viene egualmente configurata in presenza di forme di partecipazione diretta di capitali privati, a condizione che: a) non comportino controllo o potere di voto, attraverso le quali non può essere esercitata alcuna influenza determinante sul soggetto affidatario; b) siano prescritte dalle disposizioni legislative; c) la legge sia conforme ai trattati.



## Relazione sulla gestione

e della "prevalenza delle attività svolte"<sup>(2)</sup>. La nuova normativa codifica, altresì, il c.d. "in house frazionato o pluripartecipato", definendo espressamente il concetto di "controllo congiunto" e stabilendo le modalità attraverso cui le amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possono comunque affidare direttamente un appalto (o una concessione)<sup>(3)</sup>.

Ebbene, tutti i requisiti sopra indicati, già positivamente scrutinati dalla Commissione Europea, sono presenti nel caso del Formez, che, pertanto, potrà continuare a essere legittimo destinatario di affidamenti di contratti pubblici ai sensi, rispettivamente, dell'art. 12 della direttiva 2014/24/UE e dell'art. 17 della direttiva 2014/23/UE.

Di particolare rilievo per la concreta operatività dell'ente (specie in relazione alle prospettive di riassetto strategico e di migliore impiego del contributo istituzionale) è, poi, la disciplina positiva – anch'essa introdotta dai più volte citati artt. 12 e 17 – del c.d. "partenariato pubblico-pubblico"<sup>(4)</sup> ossia degli accordi di cooperazione stipulati tra due o più amministrazioni aggiudicatrici al fine di garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune. Tali accordi sono considerati "genuini" (e, di conseguenza, sottraibili alla sfera di applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici) purché gli stessi siano retti esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico e le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgano sul mercato aperto meno del 20 % delle attività interessate dalla cooperazione.

### 3. I principali dati di sintesi dell'esercizio 2014

Si ritiene preliminarmente utile rammentare che all'Assemblea degli associati – proprio in considerazione dell'eccezionalità della situazione creatasi e in un'ottica, quindi, estremamente prudenziale – sono stati sottoposti:

- in data 14 ottobre 2014, una relazione semestrale (approvata) riferita al primo semestre dell'esercizio 2014, sottoposta a revisione contabile limitata dalla Società di revisione BDO S.p.A., con un utile (*rectius, eccedenza di bilancio*) pari a €. 2.229.052 di euro;

<sup>2</sup> Il requisito relativo alla prevalenza dell'attività svolta, viene ritenuto soddisfatto qualora oltre l'80% delle attività del soggetto affidatario *in house* siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dal soggetto controllante direttamente o anche indirettamente, ossia da parte di altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione controllante.

<sup>3</sup> Si tratta, in buona sostanza, delle stesse condizioni richieste per la configurazione di una relazione *in house*, con la peculiarità che il controllo non è più personale ed esclusivo, ma congiunto (ossia assieme agli altri soggetti partecipanti nel capitale del soggetto affidatario); tale controllo è ritenuto sussistente quando: a) gli organi decisionali dell'organismo controllato sono composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, da soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti; b) i soci pubblici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato; c) l'organismo controllato non persegue interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti.

<sup>4</sup> Il cui riferimento normativo, nell'ordinamento interno, era individuato nell'art. 15, l. 241/90.



**Formez<sub>PA</sub>**

- in data 19.02.2015, un bilancio pre-consuntivo dell'esercizio 2014 e un bilancio previsionale per il 2015 (approvati), riportanti le previsioni di un'eccedenza di bilancio, rispettivamente, di € 2.208.999 e di € 746.275.

Venendo ai numeri del presente documento, il bilancio che è sottoposto alla vostra approvazione mette in evidenza, estratti in estrema sintesi, i seguenti valori che saranno dettagliatamente illustrati nei paragrafi successivi, nonché nella nota integrativa:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Attività	331.764.235	188.810.420	151.449.285	140.828.841	180.460.325	186.201.927	167.115.095	173.161.536
Passività	320.212.070	179.151.444	141.551.694	130.241.443	169.076.716	174.247.392	152.385.315	156.221.846
<b>Patrimonio Netto</b>	<b>11.552.165</b>	<b>9.658.976</b>	<b>9.897.591</b>	<b>10.587.398</b>	<b>11.383.609</b>	<b>11.954.535</b>	<b>14.729.780</b>	<b>16.939.690</b>
Valore della Produzione	79.152.845	62.672.612	60.004.359	62.135.624	68.111.882	67.860.889	67.210.541	67.840.190
Costi della Produzione	77.256.521	61.321.871	57.279.180	59.259.522	65.082.506	65.695.601	62.044.386	64.460.286
<b>Risultato Operativo</b>	<b>1.896.324</b>	<b>1.350.741</b>	<b>2.725.179</b>	<b>2.876.102</b>	<b>3.029.376</b>	<b>2.165.288</b>	<b>5.166.155</b>	<b>3.379.904</b>
Gestione finanziaria	-2.168.248	-2.862.400	-1.271.455	-434.098	-791.307	-837.979	-959.474	-885.846
Gestione Straordinaria	-974.297	818.470	34.890	-252.200	58.143	843.615	119.342	1.315.854
<b>Risultato ante imposte</b>	<b>-1.246.221</b>	<b>-693.189</b>	<b>1.488.614</b>	<b>2.189.804</b>	<b>2.296.212</b>	<b>2.170.924</b>	<b>4.326.023</b>	<b>3.809.912</b>
Imposte	-1.450.000	-1.200.000	-1.250.000	-1.500.000	-1.500.000	-1.600.000	-1.800.000	-1.600.000
<b>Risultato post imposte</b>	<b>-2.696.221</b>	<b>FALSO</b>	<b>238.614</b>	<b>689.804</b>	<b>796.212</b>	<b>570.924</b>	<b>2.526.023</b>	<b>2.209.912</b>

Il risultato economico prima delle imposte registra un'eccedenza pari ad € 3.809.912; mentre l'eccedenza post-imposte ammonta ad € 2.209.912 [in lievissimo aumento rispetto alle stesse previsioni di pre-consuntivo e per effetto di accantonamenti per imposte (IRAP) pari ad € 1.600.000]. Si tratta di un risultato estremamente positivo, ben al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (+98% circa). Il risultato operativo (€ 3.379.904) risulta tra i migliori negli ultimi esercizi e il migliore in assoluto se si tiene conto degli accantonamenti effettuati.

### 3.1. La situazione patrimoniale e finanziaria (primi elementi di sintesi)

In merito alla situazione patrimoniale e finanziaria, nel corso del 2014 il patrimonio netto è ulteriormente cresciuto (€ 16.939.690 rispetto agli € 14.729.780 del 2013).

