

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del *Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. – FORMEZ PA* per l'esercizio 2010

Relatore: Consigliere Maria Luisa De Carli

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la Dr.ssa Paola Fazio

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 63/2012**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 26 giugno 2012;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 7 febbraio 2007 con il quale il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. – FORMEZ PA è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2010, nonché le annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Maria Luisa De Carli e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. – FORMEZ PA – per l'esercizio finanziario 2010;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2010 è risultato che:

- 1) la gestione si è chiusa con un utile di esercizio di euro 689.804 (euro 238.614 nel 2009) e un patrimonio netto di euro 10.587.398 (euro 9.897.590 nel 2009);
- 2) in data 30 luglio 2009 il Formez PA ha costituito una società *in house* denominata Formez Italia S.p.A. divenuta operativa nell'esercizio di riferimento;

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

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2010 – corredato delle relazioni

degli organi amministrativi e di revisione – del Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. – FORMEZ PA – l'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Maria Luisa De Carli

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CENTRO SERVIZI, ASSISTENZA, STUDI E FORMAZIONE PER L'AMMODERNAMENTO DELLE P.A. – FORMEZ PA – PER L'ESERCIZIO 2010

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Quadro normativo di riferimento. – 2. Organi sociali. – 3. Sedi. – 4. Struttura organizzativa. - 4.1 Personale. - 4.1.1 *Dirigenti*. - 4.1.2 *Personale amministrativo e tecnico a tempo indeterminato e determinato*. - 4.1.3 *Costo del personale*. - 4.1.4 *Consulenza e incarichi di collaborazione*. - 4.1.5 *Costo del personale e degli incarichi affidati a professionalità esterne*. - 4.2 Controlli interni. - 4.3 Organismo di vigilanza. – 5. Attività. - 5.1 Attività internazionale. – 6. Risorse finanziarie. – 7. Gestione economico-finanziaria. - 7.1 Stato patrimoniale. - 7.2 Conto economico. - 7.3 Situazione contabile *Formez Italia S.p.A.* – 8. Partecipazioni societarie. – 9. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

Premessa

Con determinazione n. 21/2006 della Sezione del controllo sugli enti è stata accertata, nei confronti del *Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno (in forma abbreviata Formez)*, trasformato nel 2010 in *Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. – FORMEZ PA*, la sussistenza delle condizioni per l'esercizio del controllo da parte della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259¹. Conseguentemente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 2007, il Formez è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti.

In attuazione delle predette disposizioni la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge citata, sul risultato del controllo eseguito in ordine alla gestione economico-finanziaria dell'Associazione, relativa all'esercizio 2010 e sulle più recenti vicende verificatesi alla data odierna.

Il precedente referto, avente ad oggetto gli esercizi 2008 e 2009, è stato deliberato e comunicato alle Camere con determinazione n. 81/10 del 5 novembre 2010².

¹ L'art. 1 della legge n. 259/1958 sottopone al controllo della Corte dei conti la gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Il d.lgvo n. 285/1999 (sostituito dal d.lgs. n. 6/2010, art. 4, comma 2) dispone un contributo finanziario a favore del Formez la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria (tabella C).

² Cfr. Atti Parlamentari XVI Legislatura, Doc. XV, n. 238.

1. Quadro normativo di riferimento

Il Formez, originariamente istituito come associazione collegata alla Cassa per il Mezzogiorno, nel 1999 è stato trasformato in associazione riconosciuta e dotata di personalità giuridica di diritto privato³ con il compito di affiancare il Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito delle funzioni di coordinamento delle attività di formazione e di promozione dell'innovazione amministrativa nel quadro dei processi di devoluzione dei compiti dello Stato alle regioni e alle autonomie locali (d.lgvo 30 luglio 1999, n. 285 - *Riordino del Centro di formazione studi (Formez), a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*).

Dal 2008 ad oggi il Formez è stato oggetto di un ampio processo di ristrutturazione che ha comportato la rideterminazione della "missione" dell'Ente e coinvolto l'assetto organizzativo. Tale processo si è concluso con l'emanazione del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6 (*Riorganizzazione del Centro di formazione studi (Formez), a norma dell'art. 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69*)⁴ il quale sostituisce il precedente d.lgvo del 1999.

I cambiamenti prodotti da tale processo sull'assetto organizzativo interno saranno menzionati nel paragrafo dedicato all'organizzazione e al personale, mentre qui si riassumono brevemente quelli prodotti sulla "missione" del Formez stesso.

Nel 2008 il Formez è stato riconosciuto quale *organismo in house* al Dipartimento della funzione pubblica⁵. A tale riconoscimento è conseguito un rafforzamento del rapporto con il suddetto Dipartimento, cui è seguita la modifica della compagine sociale prevista dal d.lgvo del 1999⁶ e la possibilità di ricevere commesse mediante affidamenti diretti senza dover partecipare a procedure ad evidenza pubblica.

³ Art. 1 d.lgs. 285/1999

⁴ Per un esame più completo delle vicende che hanno interessato l'Ente in quella fase si rinvia alla precedente relazione della Corte dei conti.

⁵ La Commissione Europea ha riconosciuto al Formez la natura di organismo *in house* al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio (20 novembre 2008).

⁶ Allo scopo di soddisfare i requisiti necessari al "*controllo analogo*", il cui esercizio è previsto nei confronti degli organismi *in house*, il Formez ha revisionato la compagine sociale prevista dal decreto legislativo del 1999. Tale revisione ha comportato, da un lato, un aumento della quota di partecipazione detenuta dal Dipartimento (dal 51% al 76%) e, dall'altro, l'esclusione degli "organismi rappresentativi" degli enti locali (Anci, Upi, Uncem) i quali, in base al decreto del 1999, potevano associarsi al Formez. Il decreto legislativo n. 6 del 2010 ha precisato che soltanto le altre amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Unioni di comuni e le Comunità montane possono associarsi al Formez (per una quota complessiva pari al 24%).

Nel 2009, è stato inserito nell'elenco delle amministrazioni pubbliche che concorrono a formare il conto economico consolidato dello Stato.⁷

Il 30 luglio 2009, ha costituito una propria società *in house* denominata Formez Italia s.p.a. Centro di ricerca e Formazione per la Pubblica amministrazione (d'ora in poi Formez Italia)⁸ con capitale sottoscritto e versato interamente dal Formez (500.000 euro)⁹.

La nascita di tale società ha comportato alcuni cambiamenti, a partire dalla denominazione (da Formez a Formez PA) e dalla rideterminazione delle competenze al fine di consentire una suddivisione delle risorse finanziarie, logistiche e umane tra i due soggetti.

A tali cambiamenti ha provveduto, come già evidenziato, il citato d.lgvo n. 6 del 2010, il quale con il comma 1 dell'art. 1 ha trasformato la denominazione del Formez in "Formez PA - *Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.*" e con il comma 2 ne ha confermato la natura giuridica di *associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica*.

Con il comma 1 dell'art. 2 ne ha ridefinito le finalità istituzionali, precisando che a Formez PA *"è attribuita la funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti dei soggetti associati"*.¹⁰ Il comma 4 ha confermato che *"Per il perseguimento delle finalità istituzionali Formez PA, anche previo accordo con regioni ed enti locali, può istituire o partecipare ad associazioni, società e consorzi a carattere locale o nazionale, nonché stipulare convenzioni con istituti, università e soggetti pubblici e privati"*.

⁷ Ai sensi dell'art. 1, comma 5, della l. 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge finanziaria 2005) l'ISTAT con nota del 9 luglio 2009 ha disposto l'inserimento del Formez nell'elenco delle amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione del bilancio consolidato dello Stato.

⁸ Sempre ai sensi dell'art. 2 "...il Dipartimento della funzione pubblica rende altresì parere vincolante in ordine alla pianta organica, alla programmazione delle assunzioni, al bilancio preventivo e al bilancio consuntivo, ai regolamenti di contabilità e organizzazione, alla nomina del direttore generale, alla costituzione di nuove società, agli atti di straordinaria amministrazione".

⁹ Il Consiglio di amministrazione nella seduta del 29 luglio 2009 ha precisato che la costituzione della società *in house* non dovrà comportare costi aggiuntivi (invarianza del costo degli organi e del personale).

¹⁰ A Formez Italia sono attribuite le seguenti competenze: favorire la riqualificazione di nuove professionalità, anche mediante lo svolgimento di corsi-concorsi per l'accesso alle Pubbliche Amministrazioni, fornendo modelli formativi idonei; sperimentare nuove modalità formative; gestire piattaforme tecnologiche per l'e-learning e le attività ad esse collegate; promuovere l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; valutare, su domanda delle Pubbliche Amministrazioni, la qualità dei servizi e delle offerte formative presentate da soggetti terzi e la loro rispondenza ai requisiti richiesti di volta in volta; favorire, attraverso appositi interventi formativi, il percorso di internazionalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche; assistere il Dipartimento della Funzione Pubblica nelle attività di coordinamento del sistema formativo pubblico.

Con il comma 3 dell'art. 3 ha disposto la riduzione del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione (da 11 a 7). Con il comma 4 ha rinviato allo statuto la definizione della composizione del comitato di indirizzo. Con il comma 6 ha rinviato all'assemblea ordinaria la determinazione dei compensi dei titolari degli organi precisando che essi debbono essere stabiliti nel rispetto dei limiti indicati dalla legge e previa approvazione del Dipartimento della funzione pubblica.

Il processo di riorganizzazione di cui è stato protagonista il Formez, pur avendo accentuato i connotati pubblicistici, non ha dissipato i dubbi in ordine alla sua natura giuridica. La conferma della configurazione giuridica del Formez quale associazione con personalità giuridica di diritto privato non consente, in modo chiaro, di stabilire l'esatta disciplina applicabile in presenza di norme rivolte alla totalità degli organismi pubblici (il riferimento è, ad esempio, alle misure di contenimento della spesa degli organi), che però stabiliscono decorrenze diverse a seconda che si tratti di enti o società pubbliche¹¹.

La questione, ad avviso di questa Corte, meriterebbe un definitivo chiarimento da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel 2010 lo statuto e il regolamento di amministrazione e contabilità sono stati adeguati al nuovo assetto organizzativo.

¹¹ E' comunque da evidenziare che dal 2012 il Formez accantona in via cautelativa il 10% dei compensi e dei gettoni di presenza attribuiti ai componenti degli organi.

2. Organi sociali

Sono organi del Formez¹²:

- a) l'Assemblea;
- b) il Presidente;
- c) il Consiglio di amministrazione;
- d) il Direttore generale;
- e) il Collegio dei revisori;
- f) il Comitato di indirizzo.

Il riconoscimento di organismo *in house* al Dipartimento della funzione pubblica ha comportato – come già evidenziato – una maggiore presenza del Dipartimento stesso nelle sedute degli organi collegiali (dal 2008 il Capo dipartimento partecipa al Consiglio di amministrazione e dal 2010 ne è diventato membro di diritto). Inoltre, al Capo di gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione sono state attribuite le funzioni di coordinatore del Comitato di indirizzo (organo quest'ultimo che sostituisce il Comitato tecnico).

Tra le novità introdotte nel 2010 in materia di organi dalle modifiche apportate allo statuto vigente è da ricordare, come già evidenziato, la riduzione dei componenti del Consiglio di amministrazione (da 10 a 7 compreso il Presidente e il Capo dipartimento della funzione pubblica).

Il mandato dei titolari degli organi è di cinque anni, lo statuto specifica che l'incarico è rinnovabile senza precisare un limite alla loro rieleggibilità.

In materia di compensi l'art. 7 dello statuto precisa che *"l'assemblea ordinaria stabilisce i compensi degli amministratori, dei revisori e dei componenti del Comitato d'Indirizzo nel rispetto dei limiti indicati dalla legge per gli enti pubblici e per le società a partecipazione pubblica e previa approvazione del Dipartimento della funzione pubblica"*.

Assemblea

Per quanto riguarda la nuova composizione e il funzionamento dell'Assemblea si rinvia alle precedenti relazioni che hanno trattato tale aspetti.

¹² Art. 3 del decreto legislativo n. 6 del 25 gennaio 2010.

Presidente

Il Presidente che ha la rappresentanza legale del Formez è nominato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. L'incarico ha la durata di cinque anni ed è rinnovabile.

L'attuale Presidente è stato nominato nel 1999 e successivamente riconfermato due volte¹³.

La seguente tabella riporta il compenso lordo annuale del Presidente dal 2006 al 2010.

Tab. n. 1 - Compensi annui lordi del Presidente

	(in euro)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Retribuzione fissa	223.640	223.640	223.640	223.640	223.640
Diarie	4.338	3.434	3.073	4.338	2.531
Premio	49.000	35.000	25.000	25.000	25.000
TOTALE	276.978	262.074	251.713	252.978	251.171

In questa tabella e in quelle che seguono si riportano, a fini comparativi, anche i dati relativi all'esercizio 2006 in quanto il Formez è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti dall'esercizio 2007

Dal 2006 al 2010 il totale del compenso del Presidente registra una lieve diminuzione dovuta essenzialmente al variare del premio di risultato.

In particolare il compenso lordo annuale del Presidente è costituito da una parte fissa (€ 223.640) e da una parte variabile costituita dal premio di risultato (determinato dall'Assemblea in sede di approvazione del Bilancio ed in ragione dei risultati raggiunti).

E' da evidenziare che a favore del Presidente il Formez ha stipulato anche una polizza assicurativa (a carattere previdenziale), corrispondente al 25% del compenso complessivo, accantonata annualmente e corrisposta alla scadenza dell'incarico (nel 2010 è stata di € 64.660).¹⁴

Inoltre, sempre a favore del Presidente è prevista anche l'attribuzione del trattamento di fine mandato corrispondente a € 33.546 annuali¹⁵.

¹³ L'attuale incarico del Presidente è stato rinnovato con decreto del Ministro della funzione pubblica del 30 luglio 2009.

¹⁴ L'attribuzione di tale polizza assicurativa è prevista dalle deliberazioni dell'Assemblea del 17 luglio 1997 e del 28 febbraio 2001.

¹⁵ La corresponsione del trattamento di fine mandato è prevista nel caso gli emolumenti percepiti costituiscano reddito prevalente. L'attribuzione del trattamento di fine mandato risale a una decisione dell'Assemblea del 28 febbraio 2001 la quale nel definire i compensi degli organi stabiliva: "di confermare, per tutto quanto non modificato dalla presente deliberazione, la disciplina finora vigente in materia".