



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Delibera n. 381 del 5 aprile 2017

OGGETTO: Richiesta di parere prot. 46588 del 28.03.2017 sulla natura giuridica di Formez PA come organismo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle altre Amministrazioni centrali dello Stato tenuto conto delle sue finalità così come disciplinate dalla norma di riferimento.

AG 11/17/AP

Formez PA

Il Formez PA, considerati i profili soggettivi e oggettivi dell'associazione come previsti dalla normativa e dallo statuto, per le attività specificamente individuate all'art. 2, comma 1, d.lgs. 6/2010 e che la normativa stessa riconosce come aventi funzione pubblicistica o istituzionale, può configurarsi come organismo in house rispetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica, alle amministrazioni dello Stato e agli enti associati.

Art. 2, d.lgs. 6/2010

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016

Visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Pareri

Considerato in fatto

Con la richiesta di parere inoltrata all'Autorità con nota prot. n. 46588 del 28.03.2017, il Formez PA domanda se esso possa vantare la natura giuridica di organismo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle altre amministrazioni dello Stato.

L'istante, nel richiamare l'orientamento recentemente espresso dall'ANAC nelle delibere n. 712 del 28 giugno 2016 e n. 1192 del 6 novembre 2016, indica come comprovante la natura di organismo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle altre amministrazioni dello Stato il collegamento strutturale e funzionale tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e i Ministeri, appartenenti tutti all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A sostegno della tesi della natura di organismo *in house* l'istante osserva, tra l'altro, come il Dipartimento della Funzione Pubblica eserciti specifiche prerogative in materia "trasversale" su tutto il settore pubblico allargato essendo posto a presidio delle politiche di riforma e modernizzazione delle pubbliche



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

amministrazioni; in ragione della presenza del Dipartimento della Funzione Pubblica nella compagine associativa, l'associazione si troverebbe in una posizione di soggezione al controllo analogo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Amministrazione centrale dello Stato; l'associazione avrebbe natura servente rispetto alle altre amministrazioni come dimostrerebbe il Piano triennale e i relativi aggiornamenti inclusivi delle linee di attività destinate ai Ministeri; la qualifica dell'associazione in termini di organismo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle amministrazioni dello Stato e degli enti associati troverebbe fondamento, oltre che nello statuto, anche nella disciplina dettata dalla d.lgs. 6/2010 che attribuisce ad essa funzioni istituzionali nell'interesse delle singole amministrazioni (art. 2).

Ritenuto in diritto

In riscontro al quesito sollevato occorre precisare che la natura *in house* di un organismo rispetto ad un'amministrazione aggiudicatrice va valutata anche in base alla specifica o alle specifiche attività individuate come oggetto dell'affidamento diretto.

Nel caso del Formez PA, l'analisi dei profili soggettivi dell'organismo, dei rapporti con le amministrazioni associate e delle funzioni attribuite per legge specificamente definite "istituzionali", induce a ritenere che l'associazione si configuri come un organismo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, delle amministrazioni dello Stato e degli enti associati, affidatario diretto di attività specificamente individuate.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, d.lgs. 50/2016 l'affidamento *in house* è ammesso ove sussistano le seguenti tre condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il comma 2 specifica la nozione di "controllo analogo" stabilendo che è tale quando è analogo a quello esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice sui propri servizi in presenza di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; inoltre, come prevede il comma 2, il controllo analogo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il comma 4 disciplina anche il controllo "congiunto" da parte di una pluralità di amministrazioni o enti aggiudicatori e che sussiste ove siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata devono essere composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

enti aggiudicatori devono essere in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non deve perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Il Formez PA è qualificato come associazione riconosciuta, dotata di personalità giuridica di diritto privato e sottoposta al controllo, alla vigilanza e ai poteri ispettivi del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ferma restando la partecipazione maggioritaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica, possono aderire al Formez PA tutte le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni, le unioni di comuni e le comunità montane (art. 1, comma 3, d.lgs. 6/2010; art. 4 dello statuto).

Come dimostra la normativa di riferimento e le norme statutarie sugli organi sociali e l'assemblea così come sui rapporti con il socio di maggioranza, il Formez PA è soggetto pubblico completamente sottoposto al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi e alle direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica e al controllo delle amministrazioni associate che lo controllano attraverso gli organi sociali (artt. 3 e 4, d.lgs. 6/2010).

In particolare, i poteri di controllo e ingerenza nelle scelte strutturali e strategiche dell'associazione da parte del Dipartimento della Funzione pubblica si esprimono nelle norme che attribuiscono a quest'ultimo la competenza a rendere un parere preventivo vincolante sulle decisioni assunte dall'associazione in ordine alla pianta organica, alla programmazione delle assunzioni, al bilancio preventivo e al bilancio consuntivo, ai regolamenti di contabilità e di organizzazione, alla nomina del Direttore generale, alla costituzione di nuove società, agli atti di straordinaria amministrazione (art. 1, comma 2, d.lgs. 6/2010). Gli associati intervengono, attraverso l'Assemblea, in ordine all'approvazione del Piano Triennale delle attività e dei relativi aggiornamenti annuali e del Piano annuale di attività.

La legge attribuisce al Formez PA il compito di svolgere una *funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti dei soggetti associati* (art. 2, comma 1, d.lgs. 6/2010), consentendo alle amministrazioni associate di avvalersi dell'associazione ai fini dell'attuazione di compiti istituzionali, taluni dei quali specificamente individuati dalla normativa, con possibilità di addivenire ad accordi per funzioni ulteriori che dovrebbero essere ovviamente coerenti con la generale funzione di supporto delle riforme e della diffusione dell'innovazione amministrativa degli associati. In particolare, l'art. 2, comma 1, d.lgs. 6/2010 stabilisce che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, le amministrazioni dello Stato e le altre Amministrazioni associate possono avvalersi di Formez PA al fine del perseguimento delle seguenti finalità: (I) *finalità attinenti al settore della formazione* (attività incluse dalla norma: 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

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); (II) *finalità attinenti al settore servizi e assistenza tecnica* (la norma include le seguenti attività: 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).

Per quanto concerne le risorse finanziarie, le stesse devono ritenersi allo stato pubbliche (quote associative, contributi pubblici, compensi e corrispettivi derivanti da convenzioni e/o accordi con le amministrazioni) per quanto lo Statuto rinvii anche a contributi derivati da non meglio definiti "terzi" (art. 6 dello Statuto).

Sulla base di quanto sopra riportato, per le attività specificamente individuate dalla legge e che la normativa stessa riconosce come aventi funzione pubblicistica ("istituzionale"), si ritiene di poter riconoscere la natura *in house* del Formez PA rispetto al Dipartimento della Funzione Pubblica, alle amministrazioni dello Stato e agli enti associati come previsto dall'art. 2, comma 3, d.lgs. 6/2010 secondo cui «le attività affidate direttamente dalle amministrazioni centrali e associate a Formez PA sono considerate attività istituzionali».

La norma appare di estremo interesse poiché da una parte configura come "istituzionali", quindi espressione di funzione pubblica, le attività svolte dal Formez PA per conto delle altre amministrazioni; dall'altra parte, nel richiamare tutte le Amministrazioni dello Stato, senza richiedere espressamente che siano associate, sembrerebbe legittimare l'affidamento diretto delle predette attività.

Si ritiene, quindi, di poter condividere la tesi espressa nella richiesta di parere secondo cui il Formez PA è configurato dalla normativa come ente *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e delle altre Amministrazioni dello Stato sulla base del collegamento funzionale e strutturale tra il Dipartimento e i Ministeri, che condividono la comune appartenenza all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e rispetto ai quali il Dipartimento svolge funzioni trasversali riguardanti le amministrazioni dello Stato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Ciò anche in ragione della sussistenza di un controllo analogo inteso come “*influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata*” (cfr. art. 5, comma 2, d.lgs. 50/2016) che sussisterebbe rispetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e rispetto a tutti gli altri associati che esercitano il diritto di voto in Assemblea, così come in ragione dell’espressa previsione di legge che attribuisce al Formez PA funzioni di supporto delle riforme e di diffusione dell’innovazione amministrativa nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, delle amministrazioni dello Stato e delle altre Amministrazioni associate (art. 2, comma 1, l. 6/2010).

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte,

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che il Formez PA, considerati i profili soggettivi e oggettivi dell’associazione come previsti dalla normativa e dallo statuto, per le attività specificamente individuate all’art. 2, comma 1, d.lgs. 6/2010 e che la normativa stessa riconosce come aventi funzione pubblicistica o istituzionale, possa configurarsi come organismo *in house* rispetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica, alle amministrazioni dello Stato e agli enti associati.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 aprile 2017

Il Segretario Maria Esposito