



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE
SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'
ISTITUTO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE,
INNOVAZIONE E RICERCA EDUCATIVA
(INDIRE)
2020

Determinazione del 6 dicembre 2022, n. 151





CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE SUL RISULTATO
DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI
DOCUMENTAZIONE, INNOVAZIONE E RICERCA
EDUCATIVA (INDIRE)

2020

Relatore: Consigliere Vanessa Pinto



CORTE DEI CONTI

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati il
dott. Angelo Delli Quadri



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 6 dicembre 2022;

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 ed in particolare l'art. 14, che ha disposto per l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) il controllo della Corte dei conti, da esercitarsi con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958;

visti il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2020, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Vanessa Pinto, 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 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2020 del citato Istituto;



CORTE DEI CONTI

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, si possano, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, comunicare alle dette Presidenze il rendiconto 2020 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - e la relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce quale parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente medesimo.

RELATORE

Vanessa Pinto

PRESIDENTE

Andrea Zacchia

DIRIGENTE

Fabio Marani

depositata in segreteria

SOMMARIO

PREMESSA	1
1. IL QUADRO NORMATIVO	2
2. GLI ORGANI	5
2.1 Consiglio di amministrazione	5
2.2 Collegio dei revisori	6
2.3 Consiglio tecnico- scientifico.....	7
2.4 Compensi degli organi.....	8
3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA.....	14
3.1 Ufficio di Presidenza	15
3.2 Strutture Centrali	15
3.2.1 Settore ricerca	16
3.2.2 Settore amministrativo-gestionale.....	16
3.2.3 Agenzia nazionale.....	18
3.3 Gli Uffici di staff del Direttore generale	20
3.4 Direttore generale	20
3.5 Organismo indipendente di valutazione	22
4 PERFORMANCE - TRASPARENZA - TUTELA DELLA PRIVACY – PARTECIPAZIONE AI CONSORZI.....	24
4.1 Gestione della <i>performance</i>	24
4.2 Gestione degli obblighi di pubblicità e trasparenza	25
4.3 Misure anticorruzione	26
4.4 Misure assunte in materia di tutela della <i>privacy</i>	28
4.5 La partecipazione di INDIRE a Consorzi.....	30
5. IL PERSONALE.....	32
5.1 Collaborazioni coordinate e continuative e consulenze.....	37

5.2 Vincoli sulla spesa di personale.....	40
5.3 Il fondo per il trattamento accessorio	44
6. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE	46
7. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	49
8. ATTIVITA' NEGOZIALE	52
9. CONTENZIOSO	56
10. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE.....	57
10.1 Gestione di competenza.....	61
10.2 Residui.....	68
10.3 Situazione amministrativa.....	71
10.4 Conto economico	75
10.5 Stato patrimoniale.....	78
11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	83

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi degli organi e OIV (capitolo di spesa 111/3900)	10
Tabella 2- Dettaglio impegni per ciascun membro CDA al lordo degli oneri previdenziali e dell'INAIL.....	11
Tabella 3 - Dettaglio impegni per ciascun membro del Collegio sindacale (al lordo degli oneri previdenziali e dell'IVA, qualora dovuti) (capitolo di spesa 111.3902)	11
Tabella 4- Rimborsi spese pagati per gli Organi e OIV	11
Tabella 5 - Compensi Direttore generale	22
Tabella 6 - Compensi OIV - dati di bilancio prospetto finanziario gestionale (capitolo 111.3902)	23
Tabella 7 - Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 2019 - 2020.....	34
Tabella 8 - Personale a tempo determinato 2019-2020.....	35
Tabella 9 - Spesa impegnata per il personale a tempo indeterminato e determinato.....	36
Tabella 10- Compensi collaborazioni coordinate e continuative	38
Tabella 11 - Spesa per consulenze.....	38
Tabella 12 -Spesa complessiva per i rapporti di lavoro.....	39
Tabella 13 - Monitoraggio 2020	41
Tabella 14 - Fondo per il trattamento accessorio	45
Tabella 16 - Attività contrattuale 2020.....	54
Tabella 17 - Accertamenti e impegni per titoli.....	61
Tabella 18 - Dettaglio delle entrate correnti	62
Tabella 19 - Trasferimenti relativi al TITOLO I	63
Tabella 20 - Dettaglio delle spese correnti.....	64
Tabella 21 - Dettaglio delle spese in conto capitale.....	66
Tabella 22 - Dettaglio partite di giro.	67
Tabella 23 - Residui.....	69
Tabella 24 - Dettaglio dei residui passivi.....	69
Tabella 25 - Dettaglio dei residui attivi.....	70
Tabella 26 - Incidenza dei residui.....	71
Tabella 27 - Situazione amministrativa.	72

Tabella 28- Composizione avanzo di amministrazione.....	73
Tabella 29- Descrizione avanzo vincolato	74
Tabella 30 - Conto economico	76
Tabella 31 - Stato patrimoniale.	79
Tabella 32 - Andamento patrimonio netto	81

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1- Organizzazione interna	14
Figura 2 - Organigramma <i>privacy</i>	28

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, con le modalità di cui all'art. 12 della predetta legge, sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (in seguito INDIRE) per l'esercizio 2020, nonché - ai fini di attualizzazione - sulle vicende di maggior rilievo intervenute successivamente.

Il referto, infatti, benché riferito ad un esercizio finanziario determinato, alla luce del principio di continuità del bilancio si estende abitualmente ad analizzare l'evoluzione, nei successivi esercizi, di specifici aggregati e/o dinamiche, qualora significativi rispetto ad una valutazione complessiva della gestione dell'Ente. Questo al fine di rendere al Parlamento, al competente Ministero vigilante ed all'Ente medesimo un'informazione funzionale anche all'adozione tempestiva di eventuali misure correttive, avendo riguardo allo sviluppo delle criticità e/o irregolarità eventualmente riscontrate.

La precedente relazione al Parlamento, concernente l'esercizio finanziario 2019 del predetto Ente, è stata approvata con la determinazione del 15 dicembre 2021, n. 137, pubblicata in Atti Parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 509.

In tale sede sono state formulate alcune osservazioni e rilievi, in parte recepiti o in corso di recepimento nei termini esplicitati nell'ambito del presente referto.

1. IL QUADRO NORMATIVO

L'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) è un ente di ricerca di diritto pubblico "ripristinato" a norma dell'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 ("Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"), a seguito della contestuale soppressione dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (Ansas)¹.

Esso costituisce, inoltre, articolazione del Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80.

Per l'inquadramento dell'Ente, rispetto alla sua nascita (nel 1925, come Museo didattico nazionale), alla sua trasformazione in ente pubblico nazionale (per effetto del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258) ed infine al suo attuale assetto (ripristino dell'Ente ai sensi del sopra citato d.l. n. 98 del 2011), si rinvia agli approfondimenti svolti nell'ambito delle precedenti relazioni concernenti gli esercizi 2017, 2018 e 2019².

L'Ente opera, dal 2006 (nell'ambito del programma comunitario "Lifelong 2007 -2013") ad oggi (programma "Erasmus+ 2021-2027"), anche come "Agenzia nazionale" incaricata, sulla base di specifiche designazioni effettuate dalla competente "Autorità nazionale", di gestire l'attuazione dei programmi di finanziamento europei, volta per volta, istituiti con regolamenti dell'U.E. nello specifico settore di riferimento.

L'Istituto è parte del conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità nazionale).

Quanto alla gestione del sistema di bilancio, l'Ente è soggetto alle prescrizioni ed ai principi di

¹ L'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (Ansas) era stata istituita dall'art. 1, comma 610, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) presso il Ministero della pubblica istruzione, ai sensi degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, per il subentro nelle funzioni e nei compiti svolti dagli Istituti regionali di ricerca educativa (Irre) e dall'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE), contestualmente soppressi. In base poi a quanto stabilito dal predetto art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, Ansas è stata a propria volta soppressa. INDIRE, quindi, è subentrato ad Ansas ed agli Irre senza soluzione di continuità, in tutte le attività e funzioni. Tale circostanza ha comportato un lungo periodo di commissariamento (nella sostanza, dal 1° gennaio 2007 al 31 agosto 2012). Come già rilevato "Il subentro di INDIRE in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi degli enti soppressi ha determinato una sostanziale prosecuzione amministrativo-contabile tra Ansas e INDIRE, fattispecie che ha avuto come conseguenza la necessità di chiudere le procedure amministrativo-contabili del commissariamento di Ansas prima di poter predisporre il primo rendiconto generale di INDIRE, rappresentando il patrimonio finale di Ansas, sostanzialmente, il patrimonio iniziale di INDIRE. Tutto ciò è avvenuto, nella fase iniziale, in assenza di uno specifico provvedimento che definisse formalmente il passaggio del patrimonio di Ansas ad INDIRE". (cfr. Relazione sulla gestione finanziaria 2017, approvata con deliberazione n. 148 del 2019).

² Cfr. Sezione controllo Enti, deliberazioni n. 148 del 19 dicembre 2019, n. 104 del 22 ottobre 2020 e n. 137 del 15 dicembre 2021.

cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili), che a tutt'oggi integrano e affiancano quelle di cui al d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97 ("Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70")³.

In quanto Ente di ricerca, INDIRE è sottoposto alle disposizioni contenute nel d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218 ("Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124"), che, tra l'altro, fanno richiamo - all'introduzione di "sistemi di contabilità economico-patrimoniale anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo" (cfr. art. 10, comma 1)⁴.

L'Ente, inoltre, è tenuto ad osservare le norme contenute nel d.p.r. 28 marzo 2013, n. 80 ("Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione") e, per la parte non abrogata dal citato d.lgs. n. 218 del 2016, le disposizioni di cui al d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213 ("Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 16).

A decorrere dall'esercizio 2020, l'Ente è sottoposto alla vigilanza congiunta del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca⁵.

Il vigente statuto è stato adottato dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 13 del 20 ottobre 2017.

Il regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza (di seguito anche soltanto

³ Nelle more dell'approvazione del regolamento di cui all'art. 4, comma 3, lett. b) del suddetto d.lgs. 91 del 2011, che non risulta ancora adottato.

⁴ Al riguardo, si precisa che con decreto del 20 maggio 2021, il Mur ha istituito un "Gruppo di lavoro", composto da rappresentanti del Ministero, del MEF e degli Enti di ricerca, con il compito di elaborare un modello per l'adozione di sistemi di contabilità economico patrimoniale da parte degli enti di ricerca, i relativi schemi di bilancio, nonché i criteri e principi contabili di riferimento. I lavori del gruppo stesso non risultano ad oggi conclusi.

⁵ Cfr. art. 2 del decreto legge 9 gennaio 2020, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. f) del Dpcm n. 164 del 30 settembre 2020, la Direzione generale della ricerca del Ministero dell'Università e della ricerca espleta, tra le altre, attività "f) supporto alla funzione di indirizzo nonché vigilanza, in raccordo con il Ministero dell'istruzione, e finanziamento dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE)". Mentre, ai sensi dell'art. 5, comma 5, lettera v) del DPCM n. 166 del 30 settembre 2020, il Ministero dell'istruzione espleta "funzioni di indirizzo dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) per lo svolgimento delle competenze relative ai processi di valutazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente, in raccordo con le competenti direzioni generali del Ministero dell'università e della ricerca e funzioni di vigilanza, in raccordo con le competenti direzioni generali del Ministero dell'università e della ricerca, dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) ed istruttoria dei provvedimenti di nomina degli organi". Secondo l'Ente da "Da dette disposizioni si evince chiaramente che la funzione principale di vigilanza su INDIRE è svolta dal Ministero dell'Istruzione - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione - Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, mentre il MUR svolge "supporto alla funzione di indirizzo nonché vigilanza, in raccordo con il Ministero dell'Istruzione (...)" (cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022).

“regolamento di contabilità”) è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 11 del 21 marzo 2019⁶.

Il regolamento di organizzazione e del personale, vigente a decorrere dal mese di settembre 2020, è stato adottato con delibera consiliare n. 37 del 23 giugno 2020 (di seguito anche “regolamento di organizzazione”), sino a tale data era vigente il regolamento adottato con delibera consiliare n. 11 del 21 marzo 2019.

L’aggiornamento, per il 2020, del Piano Triennale di Attività (PTA) 2020 -2022 è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione, n. 90 del 20 dicembre 2019 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 29 gennaio 2020.

Con riferimento all’attuazione degli obiettivi contenuti nel PNRR, alla luce dei riscontri forniti, è emerso che l’Ente, solo a decorrere dall’ultimo trimestre del 2022, ha iniziato ad avviare alcune attività “*che si inseriscono nell’ambito delle azioni e missioni del PNRR*”⁷. In particolare, viene riferito di un accordo di collaborazione, perfezionato il 5 ottobre 2020, a titolo gratuito, per costituire la Rete di coordinamento per lo sviluppo della transizione digitale nel sistema ITS Academy⁸, dell’inserimento di 5 ricercatori di INDIRE -facenti parte della struttura sulle “Architetture Scolastiche” (struttura 5) - nelle commissioni di concorso di progettazione che regola modalità e tempi per la costruzione delle 216 nuove scuole nell’ambito dei fondi del PNRR.

Vengono, poi, riferiti due progetti “in lavorazione”, e precisamente, uno avente per oggetto “proposte progettuali in risposta a bandi PRIN su fondi PNRR”, in relazione al quale è stata avviata la costituzione del Gruppo di Lavoro interno e l’altro progetto avente per oggetto la “Riduzione dei divari territoriali e contrasto alla dispersione scolastica”⁹.

⁶ La prima versione del Regolamento di contabilità era stata approvata dal Consiglio di amministrazione, con delibera n. 82 del 5 dicembre 2018, successivamente modificato a seguito di alcuni rilievi formulati dal Ministero vigilante.

⁷ Cfr. nota di risposta pervenuta in data 24 novembre 2022.

⁸ Secondo i riscontri pervenuti, l’accordo “*che di fatto dà attuazione alle indicazioni contenute nel PNRR (Missione 1 e 4), nel Piano di Implementazione della Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026 (Misura 59, 60 e 61) e nella Legge 15 luglio 2022, n. 99 del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore (articolo 2, comma 2), è mirato allo sviluppo di un ecosistema nazionale per la formazione delle nuove competenze digitali*”. È stato siglato tra Ministero dell’Istruzione e INDIRE, la Regione Emilia-Romagna, la Regione Lombardia, la Regione Liguria, la Regione Puglia, la Regione Umbria, il Ministero per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, l’Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), Confindustria, l’Associazione Nazionale degli ITS e la Fondazione Leonardo-Civiltà delle macchine.

⁹ Tale progetto, sempre secondo quanto riferito, rientra nell’ambito del progetto “Orientamenti per l’attuazione degli interventi nelle scuole” - Missione 4 - Componente 1 - Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di I e II grado (attività in sinergia con il progetto “Piano d’intervento per la riduzione dei divari territoriali in Istruzione - Formazione sulle competenze di base”, finanziato nell’ambito della programmazione PON 2014-2020, quale sperimentazione attuata dall’Indire a partire dal secondo semestre del 2021, finalizzato a garantire supporto e accompagnamento alle istituzioni scolastiche per il superamento delle difficoltà di apprendimento delle studentesse e degli studenti e l’innalzamento delle competenze di base).

2. GLI ORGANI

Ai sensi dell'articolo 8 del vigente statuto, sono organi dell'Istituto: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti e il Consiglio tecnico scientifico, quest'ultimo con funzioni consultive.

2.1 Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione è costituito da tre membri, scelti tra personalità di alta qualificazione scientifica, esperienza e con adeguate conoscenze e competenze in relazione alle finalità, alle missioni ed agli obiettivi dell'Ente. I consiglieri, compreso il Presidente, vengono nominati dal Ministro dell'istruzione: due dei componenti, tra i quali il Presidente, vengono designati dal Ministero dell'istruzione; il terzo scelto tra il corpo docente delle università italiane ed europee, il personale (ricercatori e tecnologi) degli istituti di ricerca italiani ed europei e il personale docente della scuola, mediante selezione effettuata da un apposito Comitato di selezione, nei termini indicati ai sensi dell'art. 8, comma 2, dello statuto.

Il Consiglio di amministrazione ha compiti di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'Istituto, approva gli atti di carattere generale e fondamentale per l'organizzazione, il funzionamento, l'amministrazione e la gestione. Svolge, inoltre, i compiti ed esercita i poteri indicati ai sensi dell'art. 10 dello statuto¹⁰.

¹⁰ In particolare, ai sensi del comma 3, dell'art. 10, su proposta del Presidente, il Consiglio di amministrazione delibera, tra l'altro, : a. il DVS decennale, il PTA ed i relativi aggiornamenti annuali; b. le strategie per lo sviluppo dell'Istituto e gli indirizzi generali della gestione, proposti dal Presidente, in coerenza con il PNR, il DVS decennale, il PTA triennale, e i relativi aggiornamenti annuali, secondo gli indirizzi generali e gli obiettivi definiti dal Ministro nell'ambito delle priorità strategiche; c. a maggioranza dei componenti, in ordine alla adozione e modifiche dello Statuto, nonché dei Regolamenti di organizzazione e del personale e di amministrazione, finanza e contabilità, e delibera altresì ogni altro tipo di regolamento; d. delibera l'emanazione di Statuti e dei Regolamenti non conformi ai rilievi formulati dal Ministero vigilante con maggioranze rispettivamente dei tre quinti dei componenti, nel caso di vizi di legittimità e a maggioranza assoluta nel caso di vizi di merito; e. il bilancio di previsione, le relative eventuali variazioni, il rendiconto generale e le rispettive relazioni di accompagnamento; . delibera l'affidamento dell'incarico al Direttore Generale dell'Istituto, la nomina dei componenti del Consiglio tecnico-scientifico e dell'organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV); delibera in ordine alla definizione del trattamento economico relativo all'incarico di Direttore Generale, secondo quanto previsto dal successivo articolo 15; i. delibera, su proposta dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance di cui al successivo articolo 13, in ordine alla valutazione annuale e all'attribuzione dei premi al Direttore Generale, ai sensi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; j. delibera l'organizzazione complessiva dell'Istituto, fatte salve le prerogative del Direttore Generale di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; k. delibera, sentito il Direttore Generale, in ordine alla individuazione delle risorse finanziarie, strumentali e umane da destinare alle diverse aree in cui si articola l'organizzazione dell'Istituto; l. verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, ai sensi dell'articolo 15 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009; m. delibera in ordine alla partecipazione a società, fondazioni, consorzi, nonché alla stipulazione di convenzioni e accordi quadro con le Università e con altri enti e organismi pubblici o privati, nazionali e internazionali, ovvero di accordi di collaborazione di rilevante interesse; n. delibera l'accettazione di donazioni, eredità o legati; o. delibera l'adozione del Piano della performance e della Relazione sulla performance di cui all'art. 10 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150; delibera, altresì, in maniera integrata con quello di cui sopra, l'adozione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 5, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, che, in apposita sezione, contiene le misure volte all'attuazione degli obblighi

Con riferimento ai componenti in carica nell'esercizio 2020, il Presidente è stato nominato con d.m. del 27 giugno 2017 n. 472 e gli altri due membri, rispettivamente, con d.m. n. 473 del 27 giugno 2017 e con d. m. 480 del 28 giugno 2017 per il periodo 28 giugno 2017 – 28 giugno 2021. Nel corso dell'esercizio 2020, il Consiglio si è riunito per dodici sedute.

Ai fini di aggiornamento del presente referto, si da' atto che con D.M n. 275 del 6 settembre 2021 è stato nominato il nuovo Presidente dell'Ente, per la durata di 4 anni. Con nota del 3 marzo 2022, inviata al Ministero vigilante, però, il Presidente ha rassegnato le proprie dimissioni "accettate" dal Ministero vigilante, mediante decreto di revoca anticipata dell'incarico del 3 maggio 2022.

Con Decreto Ministeriale n. 214 del 4 agosto 2022 è stata nominato il nuovo Presidente di INDIRE, nella persona del consigliere che sino a tale data ha svolto, in supplenza, le funzioni del Presidente. Attualmente, quindi, il Consiglio di amministrazione è composto da solo due membri.

2.2 Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori dei conti è l'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile dell'Ente.

Secondo l'Ordinamento vigente nel 2020, è costituito con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Si compone di tre membri effettivi, di cui due designati dal Ministero dell'istruzione ed uno dal Ministero dell'economia e delle finanze. E', altresì, prevista la designazione di componenti supplenti.

Dura in carica quattro anni e può essere confermato per un altro quadriennio (art. 12 del vigente statuto).

I componenti effettivi dell'organo di controllo in carica nell'esercizio 2020 sono stati nominati con d.m. dell'8 febbraio 2018; il Presidente è stato nominato nella riunione del Collegio dei revisori del 20 febbraio 2018 (verbale n. 35).

Nell'esercizio all'esame, non risultano nominati componenti supplenti.

di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati di cui al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33; p. verifica l'andamento dei Piani di cui alla lettera o) e propone, ove necessario, interventi correttivi; q. su proposta del Direttore Generale, la consistenza e le variazioni dell'organico, la programmazione triennale e annuale del fabbisogno del personale, ivi incluse le relative azioni di formazione; r. l'autorizzazione al Direttore Generale a bandire le procedure di reclutamento del personale a tempo indeterminato e determinato; individua le cause dell'eventuale mancata rispondenza dei risultati agli obiettivi e delibera i necessari interventi correttivi.

Nel corso dell'esercizio 2020, l'organo di controllo si è riunito per dodici sedute.

Solo a decorrere dal mese di ottobre 2021, il Collegio dei revisori – in adeguamento alle osservazioni formulate da questa Sezione – partecipa, nei termini previsti dall'art. 20, comma 6, del dlgs 123 del 2011, alle riunioni del Consiglio di amministrazione. Sul punto si rinvia ai rilievi formulati nell'ambito del Referto relativo all'esercizio 2019¹¹.

Ai fini di aggiornamento, si dà atto che Collegio dei revisori in carica nel 2020 è cessato in data 14 giugno 2022, contestualmente alla nomina del nuovo Collegio dei revisori intervenuta con Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 160 del 14 giugno 2022¹².

Nell'ambito dello stesso decreto sono stati nominati anche i membri supplenti.

2.3 Consiglio tecnico- scientifico

Il Consiglio tecnico-scientifico è un organo con funzioni consultive le cui proposte e pareri hanno carattere non vincolante. Si riunisce, su convocazione del Presidente, tutte le volte che se ne ravvisi la necessità o di norma almeno due volte l'anno.

Esso è composto da tre membri esterni e da due membri interni provenienti dalla comunità scientifica dell'INDIRE; le procedure per l'individuazione dei membri interni, definite con apposita delibera del Consiglio di amministrazione, avvengono mediante elezioni. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo, i ricercatori e i tecnologi in servizio attivo presso INDIRE, con contratto a tempo indeterminato e determinato.

Nel 2020, i membri interni ed esterni sono stati nominati, per un periodo di 4 anni, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 33 del 23 giugno 2020. Sino a tale data sono rimasti in carica i membri interni nominati con delibera del Consiglio di amministrazione n. 8 del 7 marzo

¹¹ Cfr. Referto 2019, approvato da questa Corte con deliberazione n. 137/2021 cit. In tale sede, era stata evidenziata la necessità di adeguarsi al disposto di cui all'art. 20, comma 6, del d.lgs. 123 del 2011, ai sensi del quale "Alle sedute degli organi di amministrazione attiva assiste almeno un componente del Collegio dei revisori e sindacale, ritenendo che " (..) il comma 6, dell'art. 12 dello statuto, che prevede che "I membri del Collegio dei Revisori dei Conti **possono** assistere alle riunioni del Consiglio di amministrazione. (..)" (enfasi aggiunta), ai fini di compatibilità con il disposto della normativa vigente, è da interpretare in termini di legittimazione (e non di mera facoltà) alla partecipazione almeno di un membro del Collegio alle sedute del Consiglio di amministrazione dell'Ente. La circostanza risulta, peraltro, confermata ai sensi del paragrafo 3 dell'allegato 17 (principi di revisione) del d.p.r. n. 97 del 2003."

¹² Con nota del 23 maggio 2022 il Mef – facendo riferimento alla nota del Direttore generale del 10 maggio 2022 con la quale "viene affermata l'illegittimità della riunione del Collegio dei revisori convocata per il giorno 11 maggio presso la sede di Firenze, in quanto l'Organo di controllo sarebbe venuto definitivamente a decadere il 25 marzo u.s ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 1, del Decreto ministeriale di nomina dell'8 febbraio 2018 e del Decreto- Legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 1994, n. 444", ha segnalato che, alla luce del quadro normativo di riferimento e, in particolare della proroga stabilita dall'art. 33, del d.l. n. 23 del 8 aprile 2020, l'organo di controllo seppure scaduto nel periodo emergenziale resta in carica sino "fino al termine dello stato di emergenza e, comunque, sino alla loro ricomposizione".

2016 e quelli esterni con delibera del Consiglio di amministrazione n. 16 del 13 marzo 2016, per effetto della *prorogatio* di cui all'art. 100 comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto *Cura Italia*), convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27 dovuta all'emergenza pandemica da Covid-19.

Nell'esercizio 2020 l'organo ha tenuto due sedute.

2.4 Compensi degli organi

Ai sensi dell'art. 8, comma 5, del vigente statuto (come già ai sensi dell'art. 9, comma 5 di quello previgente) le indennità di carica del Presidente, dei membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, a valere sul bilancio dell'Istituto, sono determinate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

A tale fine, il provvedimento di riferimento è rimasto – per il periodo in esame e sino a tutto il 2021¹³- il decreto interministeriale del 31 ottobre 2002, adottato in attuazione del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258¹⁴.

Al riguardo, tuttavia, l'Ente ha da sempre sostenuto la non attualità del provvedimento, in quanto precedente alla sua nuova conformazione¹⁵ e, perciò, allo stesso non applicabile.

Quindi, come già evidenziato nei precedenti Referti di questa Corte¹⁶, ha proceduto- sin dal 2013 – a rideterminare il compenso degli Organi con delibere del Consiglio di amministrazione, assumendo a riferimento diretto i soli parametri e criteri contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2001, così come successivamente esplicitata con la circolare n. 4993 del 29 maggio 2001 e, in particolare, secondo le voci e gli indici riportati nel *software* a questa allegato.

Al riguardo il Ministero vigilante, pur dando atto dell'inattualità del sopra citato decreto

¹³ Con DPCM del 23 agosto 2022 è stato approvato il regolamento in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici.

¹⁴ Tale decreto è stato adottato dal Ministero dell'Istruzione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della funzione pubblica e si pone a valle, recependone i criteri ed i parametri, della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2001, così come successivamente esplicitata con la circolare n. 4993 del 29 maggio 2001. Gli importi sono i seguenti: Presidente euro 37.660; consiglieri di amministrazione euro 7.532; Presidente del Collegio dei revisori euro 6.025; componente effettivo euro 5.021; componente supplente 1.197 euro; a ciascun componente del Consiglio tecnico scientifico, euro 3.592. La delibera prevede, inoltre, un gettone di presenza per ogni seduta di euro 103 per ciascuna giornata.

¹⁵ Tale decreto risale, infatti, all'Istituto nella conformazione antecedente al periodo della gestione commissariale di ANSAS (2007-2012).

¹⁶ Ci si riferisce in particolare al Referto sulla gestione finanziaria 2019, approvato dalla Sezione con delibera n. 137/2021.

ministeriale e, quindi, ritenendo “discutibile” la sua applicazione al “nuovo” INDIRE, in sede approvazione del bilancio di previsione 2020 e del correlato rendiconto, così come in sede di approvazione del bilancio di previsione 2021 e del correlato rendiconto¹⁷, ha invitato l’Ente a “continuare, in via prudenziale, a far riferimento al D.I. del 31 ottobre 2002, che è ad oggi l’ultimo atto ufficiale di determinazione dei compensi da corrispondere agli organi dell’Ente”.

Peraltro, siffatta prassi è stata corretta nel corso del 2022 con effetto a valere sui compensi maturati dal settembre 2021, in ragione della mancata approvazione, da parte del Ministero vigilante, della delibera di approvazione dei compensi per l’esercizio 2021¹⁸.

Di conseguenza, secondo quanto riferito dall’Ente in sede istruttoria, per i nuovi componenti del Consiglio di amministrazione, l’Ente ha erogato le somme relative ai compensi nella misura prevista dal decreto interministeriale del 2002 (periodo di competenza da settembre 2021). È stato, inoltre, riferito che rispetto a quanto erogato per gli anni precedenti, è stata trasmessa una comunicazione allo scopo di ricordare ai destinatari che le somme erogate sono a titolo di acconto e che potrebbero dare adito a conguagli in senso positivo o negativo.¹⁹

La questione è, quindi, a tutt’oggi, in via di definizione, e ciò in quanto anche alla luce del DPCM del 23 agosto 2022, risulta necessario definirne il perimetro di azione anche con riguardo ai compensi *ante* legge n. 160 del 2019.

Per quanto sopra detto, per il 2020, pertanto, la misura dei compensi è stata confermata negli importi già fissati con la precedente deliberazione n. 5 del 3 agosto 2017, trasmessa al Ministero vigilante con nota del 30 agosto 2017.

Come già evidenziato nell’ambito del precedente referto, gli importi come sopra determinati differiscono in maniera consistente rispetto ai compensi individuati ai sensi del sopra citato decreto interministeriale del 2002 (sul punto si rinvia alla nota n. 14).

In particolare, per il Presidente è previsto un compenso pari a 91.254 euro annui lordi, che, per il 2020, al pari del 2019, non è stato in concreto riconosciuto, risultando il titolare dell’incarico

¹⁷ In particolare, nella nota del 14 gennaio 2021 avente per oggetto l’approvazione del bilancio di previsione 2021, il Ministero vigilante ha evidenziato la necessità di fare riferimento al d.i. del 2002 al fine di evitare ai “percepenti la eventuale restituzione delle somme riscosse”.

¹⁸ Con nota del 12 gennaio 2022, il Ministero dell’Istruzione non ha approvato la delibera annua di determinazione dei compensi citata in nota precedente, ribadendo “la necessità di continuare a fare riferimento, in via prudenziale, al Decreto interministeriale 31 ottobre 2002 - ancora vigente - al fine di evitare ai percipienti la eventuale restituzione delle somme riscosse”.

Al contempo, con nota del 24 febbraio 2022 - il MI ha richiesto al MEF informazioni sull’iter di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato comma 596 della legge di bilancio 2020, sottolineando la necessità di disporre “di parametri certi cui fare riferimento nell’esercizio del suo compito di vigilanza”.

¹⁹ Cfr. nota del 15 aprile 2022. Sempre secondo quanto riportato dall’Ente, tali comunicazioni hanno avuto anche l’effetto di interrompere i termini di prescrizione (prot. n. 3020 del 02.02.2022 - Collegio dei revisori; prot. n. 3008 del 02.02.2022 - ex CdA).

già collocato in quiescenza²⁰.

Per gli altri due componenti è riconosciuta un'indennità annua lorda di euro 18.249.

In riferimento al Collegio dei revisori, i compensi sono i seguenti: al Presidente, un'indennità annua lorda di euro 14.559; per ciascun componente, un'indennità annua lorda di euro 12.166.

Infine, si rappresenta che, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 46 del 29 luglio 2020, per ciascun membro del Consiglio tecnico-scientifico è stato disposto per la prima volta il riconoscimento di un compenso pari ad euro 3.649,80. Tali compensi non risultano, ad oggi, impegnati in quanto con nota del 13 maggio 2021, il Ministero vigilante ne ha rinviato l'approvazione all'emanazione dei nuovi parametri e criteri di cui al sopra citato DPCM del 23 agosto 2022.²¹

Qui di seguito si riportano i compensi degli Organi per l'esercizio 2020 e la correlata evoluzione rispetto a quelli dell'esercizio precedente.

Tabella 1 - Compensi degli organi e OIV (capitolo di spesa 111/3900)

	2020	2019	Variazioni %
	Impegnati	Impegnati	Impegnati
Compensi ²² componenti Consiglio di amministrazione	42.582	42.509	0,2
Compensi componenti organo di revisione	46.126	46.126	-0,0
Consiglio tecnico scientifico	-	-	-
OIV	15.183	16.985	-10,6
Totale	103.890	105.620	-1,6

Fonte: istruttoria INDIRE

²⁰ Cfr. art. 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

²¹ Infatti, ai sensi dell'art. 8 co.7, del vigente statuto sociale "Le indennità di carica del Consiglio tecnico-scientifico, a valere sul bilancio dell'Istituto, sono deliberate dal Consiglio di amministrazione, nel limite massimo del 20% del compenso dell'indennità di carica del Consiglio di amministrazione". Da ciò ne consegue il nesso di pregiudizialità tra determinazione dei compensi dei membri del C.d.A e compensi dei membri del Consiglio tecnico scientifico.

²² Sono riportati solo gli importi relativi ai componenti del Consiglio di amministrazione, in quanto il Presidente - essendo soggetto in quiescenza- non ha percepito emolumenti per l'esercizio all'esame.

Tabella 2- Dettaglio impegni per ciascun membro CDA al lordo degli oneri previdenziali e dell'INAIL

CDA	Compensi	Oneri Previdenziali	INAIL	Totale impegni
Presidente	-	-		-
Membro	18.249,00	2.920,32	121,60	21.290,92
Membro	18.249,00	2.920,32	121,60	21.290,92
Totale	36.498,00	5.840,64	243,20	42.581,84

Fonte: istruttoria INDIRE

Tabella 3 - Dettaglio impegni per ciascun membro del Collegio sindacale (al lordo degli oneri previdenziali e dell'IVA, qualora dovuti) (capitolo di spesa 111.3902)

Collegio dei Revisori	TOTALE Impegnato
Presidente	18.523,46
Membro	15.436,22
Membro	12.166,00
Totale	46.125,68

Fonte: INDIRE

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi ai rimborsi spese riconosciuti nell'esercizio, come acquisiti in istruttoria²³.

Tabella 4- Rimborsi spese pagati per gli Organi e OIV

	2020	2019	Var. % 2020/2019
Presidente CDA	3.637	17.342	-79,0
Membri CDA	656	2.716	-75,8
Membri Collegio dei revisori	448	1.261	-64,5
OIV	388	738	-47,4
Totale	5.129	22.058	-76,7

Fonte: INDIRE

Come si evince *per tabulas*, i rimborsi spese pagati per gli Organi nel 2020 hanno subito un netto decremento, dovuto anche al periodo di emergenza pandemica che ha comportato la tenuta da remoto delle relative riunioni per quasi tutto l'esercizio all'esame.

Avendo riguardo al complessivo aggregato della spesa a carico del bilancio pubblico, vengono in rilievo anche i pagamenti effettuati tramite la carta di credito aziendale.

Il ricorso a tale strumento di pagamento è disciplinato dall'art. 36 del regolamento di

²³ Nota di risposta del 15 aprile 2022 (Referto 2020) e nota di risposta dell'8 ottobre 2021 (Referto 2019).

contabilità dell'Ente, in conformità alle previsioni del regolamento di cui al decreto dell'(allora) Ministro del Tesoro 9 dicembre 1996, n. 701²⁴.

Il suo utilizzo è, quindi, soggetto a specifici limiti in termini di *an, quando e quantum*.

Si tratta di uno strumento residuale, limitato ai casi in cui non sia possibile o conveniente ricorrere alle procedure ordinarie di pagamento.

È consentito nei *"limiti delle assegnazioni allo scopo disposte e con l'osservanza delle vigenti disposizioni in materia di assunzione di impegni"* e solo *"per l'esecuzione delle spese relative a: a. rappresentanza dell'Ente sia in Italia che all'estero; b. trasporto, vitto ed alloggio sostenute dai soggetti abilitati all'uso della carta di credito in occasione di missioni"*²⁵.

I titolari della carta di credito abilitati al suo utilizzo sono solo il Presidente dell'Ente e il Direttore generale, e ciò previa apposita delibera del Consiglio di amministrazione che ne dispone anche i limiti di spesa²⁶.

Da quanto emerso nel verbale n. 85 del 17 marzo 2022 del Collegio dei revisori, avente per oggetto - tra l'altro - la disamina nel dettaglio delle spese effettuate con la carta di credito aziendale dal 2018 a 2021- risulta che l'Ente non ha mai proceduto a rendicontare le spese sostenute con la carta di credito nell'ambito del conto giudiziale da presentare alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti²⁷.

Fermo quanto sopra, con specifico riguardo all'esercizio 2020, dalle risultanze riportate nel sopra citato verbale n. 85/2022, la carta di credito aziendale è stata utilizzata, dal Presidente e dal Direttore generale, per l'importo complessivo di euro 23.591,15.

In relazione ad alcune spese (taxi, alloggio, trasporto e vitto) l'Organo di controllo si è riservato

²⁴ Cfr. "Regolamento recante norme per la graduale introduzione della carta di credito, quale sistema di pagamento, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, in attuazione dell'art. 1, commi 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53, della legge 28 dicembre 1995, n. 549". In particolare, ai sensi dell'art. 4, le spese per il rilascio e l'utilizzo delle carte di credito e quelle accessorie sono imputate: a) ai capitoli delle spese destinate al funzionamento degli uffici, quelle di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), b), c); b) ai capitoli delle spese di missione effettuate dal personale dipendente sul territorio nazionale ed all'estero, quelle di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d). Ineriscono al funzionamento degli uffici, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, le spese per beni, lavori e servizi in economia disciplinati da speciali regolamenti ai sensi dell'articolo 8 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; le spese b) rappresentanza delle amministrazioni in Italia ed all'estero; le spese per c) organizzazione e partecipazione a seminari ed a convegni; mentre sono da imputare alle spese di missioni, le spese effettuate per trasporto, vitto e alloggio sostenute dal personale abilitato all'uso della carta di credito in occasione di missioni.

Inoltre, ai sensi del comma 3 dell'art. 7, viene previsto che *"I titolari delle contabilità speciali rendono il conto delle spese sostenute a valere sulle aperture di credito ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modifiche ed integrazioni, nonché dell'articolo 9, commi 5 e 8, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367"*.

²⁵ Cfr. art. 36, comma 2, del regolamento di contabilità dell'Ente.

²⁶ Cfr. art. 36, comma 3, del regolamento di contabilità, cit.

²⁷ Al riguardo il Collegio dei revisori, nell'ambito del verbale n. 85/2022, ha evidenziato che *"trattasi di maneggio di danaro pubblico ed è pertanto obbligatoria la presentazione del conto giudiziale"* ed ha invitato l'Ente *"a prendere contatti con la competente sezione Giurisdizionale della Corte dei conti al fine di acquisire la modulistica del caso e di sanare la mancata presentazione dei conti giudiziali dall'anno della costituzione della carta di credito ad oggi"*.

di svolgere maggiori approfondimenti sui relativi provvedimenti giustificativi, al fine di verificare l'inerenza o meno con le finalità consentite ai sensi del sopra citato art. 36 del regolamento di contabilità.

Alla data odierna, la verifica, anche con riguardo alle spese del 2020, risulta ancora in corso²⁸. La Sezione, pertanto, si riserva ogni più opportuna valutazione in sede di successivi referti, all'esito degli approfondimenti *in itinere* o che saranno svolti dagli organi all'uopo competenti. Fermo quanto sopra, avendo riguardo ai principi generali in tema di corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la Sezione ritiene opportuno ricordare che l'esatta qualificazione, contabilizzazione e rendicontazione della spesa e le ragioni per cui viene sostenuta, assumono rilevanza anche in termini di trasparente e corretta resa del conto sul "come" e sul "perché" vengono utilizzate le risorse della collettività.

²⁸ La questione era stata posta all'ordine del giorno della successiva riunione del Collegio, convocata per il giorno 11 maggio 2022. Tale seduta, però, non si è mai tenuta in ragione di un atto di diffida del Direttore generale trasmesso con nota del 4 maggio 2022, sull'assunto dell'intervenuta decadenza - per scadenza del mandato - del Collegio dei revisori in carica.

Il Mef, a cui l'Organo di revisione aveva inoltrato la nota di diffida, con comunicazione del 23 maggio 2022, in adesione alla prospettazione del Collegio dei revisori - ha evidenziato che sulla base di quanto disposto dall'art. 33 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 "l'organo di controllo - nella fattispecie in esame - scaduto nel periodo emergenziale e non ricostituito resta in carica sino al termine dello stesso "e, comunque, sino alla sua ricomposizione". Per l'effetto, l'Organo di revisione sarebbe dovuto rimanere in carica sino alla nomina del nuovo Collegio. Nell'ambito della riunione del 14 giugno 2022, l'Organo di revisione - pur convocato in merito "anche" alla questione dell'utilizzo della carta di credito, ha ritenuto di essere scaduto il 25 maggio 2022 e, quindi, non più titolato ad assumere alcuna decisione con riferimento all'Ente.

Con successiva nota del 23 giugno 2020, sempre il MEF con una nota indirizzata al Ministero vigilante e, per conoscenza a questa Corte, ha esaminato il sopra citato verbale n. 85 del 17 marzo 2022, con i relativi allegati, segnalando il contenuto del predetto verbale, nonché "tenuto conto di quanto rappresentato in merito alle spese sostenute con carta di credito (tra le quali figurano spese di trasporto, vitto, alloggio e taxi da parte di Presidente e Direttore generale dell'Ente nonché per spese di rappresentanza)" ha rimesso "al [nuovo] Collegio dei revisori la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 174/2016 che impone agli organi di controllo e revisione delle pubbliche amministrazioni di presentare immediata denuncia dei fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate".

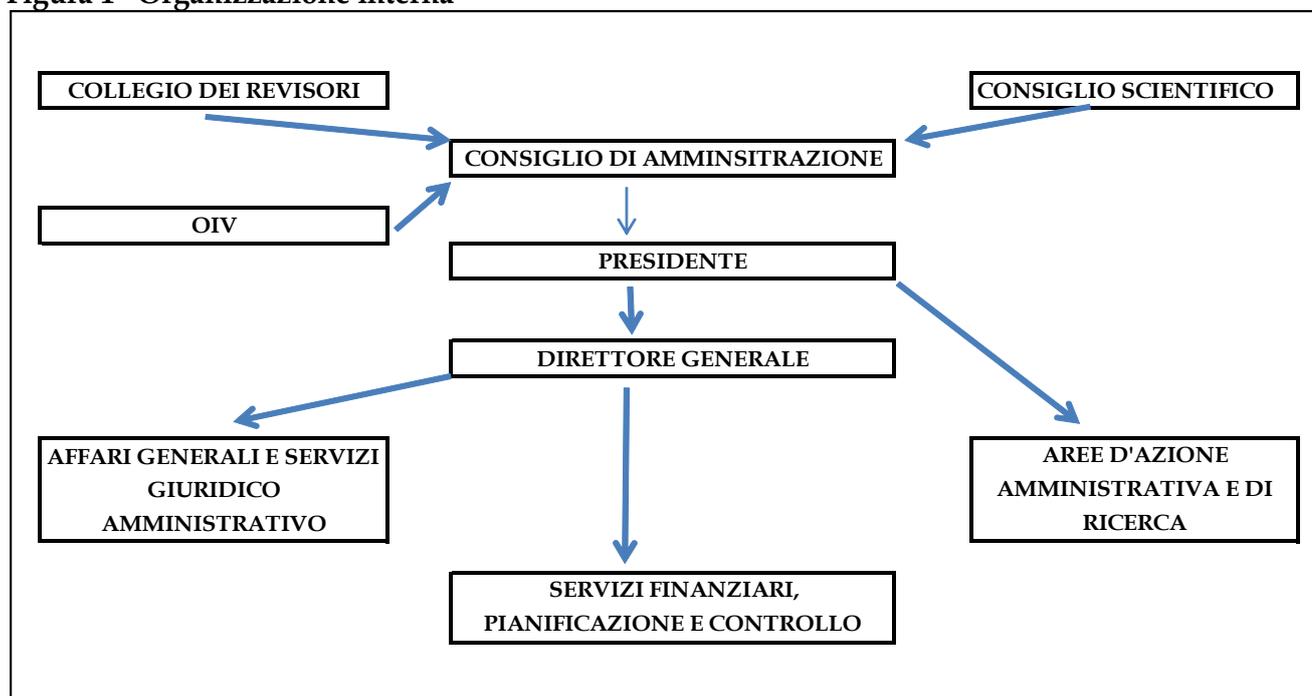
3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA

L'Istituto ha sede legale in Firenze e si articola in tre nuclei territoriali, aventi rispettivamente sede in Torino, Roma e Napoli, che hanno funzioni di gestione e supporto alla realizzazione delle attività istituzionali affidate all'Ente.

Come già anticipato, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente sono disciplinati dall'apposito regolamento adottato ai sensi dell'art. 18 dello statuto ed il cui ultimo aggiornamento è stato approvato con la delibera n. 37 del 23 giugno 2020.

Nella successiva figura 1 è rappresentata l'articolazione organizzativa dell'Ente al livello centrale.

Figura 1- Organizzazione interna



Fonte: INDIRE

La struttura organizzativa è articolata nelle seguenti macro strutture: Ufficio di Presidenza (art. 3), Strutture centrali (art. 4), Uffici di *staff* del Direttore generale (art. 7). Presso le sedi territoriali sono presenti due strutture operative, di cui una dedicata agli affari generali ed ai servizi giuridico-amministrativi e l'altra all'attività funzionale al settore della ricerca, in analogia con il riparto funzionale centrale.

3.1 Ufficio di Presidenza

Per l'espletamento dei compiti e delle funzioni assegnate al Presidente del Consiglio di amministrazione, gli articoli 9 e 10 del vigente statuto prevedono che quest'ultimo si avvalga di una specifica struttura, denominata "Ufficio di Presidenza", composta da: Segreteria particolare; Segreteria tecnica; Consiglio di presidenza; Gruppo di coordinamento strategico e Gruppo di coordinamento delle strutture di ricerca²⁹.

Ad oggi, l'Ufficio di Presidenza non risulta costituito.

3.2 Strutture Centrali

In relazione al perseguimento dei fini istituzionali, l'Istituto è organizzato in "Strutture centrali", a loro volta articolate in "Settore ricerca", "Settore amministrativo-gestionale" e "Agenzia nazionale".

Nell'ambito del "Settore ricerca" vengono gestite e sviluppate attività omogenee di ricerca, informazione e formazione, in conformità agli obiettivi programmatici individuati dal Programma triennale delle attività di cui si è detto.

Il "Settore amministrativo-gestionale" svolge, invece, attività di carattere amministrativo, finanziario, giuridico e di gestione del personale e in generale, tutte le attività necessarie per il funzionamento dell'Istituto e per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

L'"Agenzia nazionale" gestisce il Programma dell'Unione Europea per l'istruzione e la formazione nell'ambito dei settori della scuola, dell'educazione degli adulti e dell'università.

²⁹ La Segreteria particolare gestisce l'agenda del Presidente e fornisce servizi generali e di supporto all'organizzazione di viaggi/trasferte; seleziona e smista la corrispondenza e le comunicazioni quale prima interfaccia verso l'utenza interna ed esterna; gestisce gli archivi del Presidente, del Consiglio di amministrazione, del Collegio dei revisori dei conti, dell'Organismo indipendente di valutazione e del Consiglio tecnico-scientifico; convoca le riunioni; organizza e gestisce l'accoglienza e il cerimoniale. La Segreteria tecnica supporta il Presidente e i Consiglieri in tutte le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo come previste dalle lettere a) e h) art. 9 comma 3 dello Statuto. I componenti della Segreteria Tecnica vengono individuati dal Presidente tra figure di particolare rilievo scientifico.

Il Consiglio di presidenza è composto da un Gruppo di Coordinamento Strategico, da un Gruppo di coordinamento delle strutture di ricerca e dai coordinatori dei settori ricerca delle sedi territoriali ed è presieduto e convocato dal Presidente. Ha il compito di raccordare lo sviluppo della ricerca e la condivisione delle impostazioni. Tutte le determinazioni maturate all'interno del Consiglio di Presidenza devono essere presentate al Consiglio di amministrazione per le conseguenti deliberazioni. A tutte le riunioni delle strutture dell'Ufficio di Presidenza può partecipare, su invito del Presidente, il Direttore generale. I Dirigenti amministrativi possono partecipare per specifiche necessità o quando il Presidente o il Direttore generale lo ritengano opportuno.

3.2.1 Settore ricerca

Il settore si compone di 12 strutture.

Secondo quanto previsto nello statuto, la missione e gli obiettivi del Settore ricerca vengono formalizzati, previo parere del Consiglio tecnico-scientifico, tenendo conto degli obiettivi assegnati ad INDIRE dalla legge e dallo statuto, in coerenza con quanto stabilito dal Piano nazionale della ricerca (PNR), dal Documento di visione strategica (DVS) e dal Piano triennale delle attività e tenendo conto delle priorità e degli obiettivi definiti dal Ministro dell'istruzione e (a seguito della modifica legislativa di cui di è detto) anche dal Ministro dell'università e della ricerca.

Il Settore gode, nel quadro della programmazione triennale e annuale, di autonomia scientifica e organizzativa per l'elaborazione dei contenuti dell'attività di ricerca, per l'utilizzo delle risorse e per le attrezzature assegnate.

Le attività sono suddivise in "Attività strategiche"; "Linee/Strutture di ricerca"; "Area tecnologica".

L'area dedicata alle "Attività strategiche" rappresenta la modalità con cui l'Istituto pianifica l'evoluzione della ricerca, in rapporto alla propria *mission*, in relazione agli indirizzi dei Ministeri vigilanti e dei principali organismi internazionali.

Secondo quanto stabilito dal regolamento di organizzazione, le attività strategiche sono supportate ordinariamente su fondi del bilancio ordinario.

Anche le "Linee di ricerca" sono definite in modo funzionale al raggiungimento dei fini istituzionali di INDIRE, nonché degli obiettivi e delle priorità definite nel Piano triennale delle attività.

Le linee di ricerca di norma coincidono con le strutture di ricerca, anche se queste ultime possono comprendere anche più Linee di ricerca.

3.2.2 Settore amministrativo-gestionale

Il Settore amministrativo-gestionale si occupa delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessarie per il funzionamento e il raggiungimento degli obiettivi dell'Istituto. È, inoltre, responsabile dello svolgimento delle attività di tipo giuridico-amministrativo ed amministrativo-contabili necessarie per il rispetto degli adempimenti normativi. Il Settore riporta gerarchicamente al Direttore generale, il quale ne coordina le attività e ne verifica il

corretto svolgimento, ed opera sulla base del regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità di cui all'art. 18 dello Statuto.

Si compone di due servizi:

- Risorse umane, affari generali e servizi giuridico-amministrativi. Tale servizio assicura all'Istituto la gestione delle risorse umane e strumentali, il coordinamento degli acquisti di beni e servizi utili al suo funzionamento, nonché l'esecuzione di tutte le attività di natura giuridico-legale. Inoltre, è responsabile del coordinamento delle attività dei servizi Affari generali e servizi giuridico-amministrativi delle sedi territoriali.
- Finanza, pianificazione e controllo. Il servizio garantisce il rispetto degli adempimenti contabili, finanziari e fiscali; si occupa della rendicontazione dei progetti in affidamento e delle attività di pianificazione, programmazione e controllo.

La responsabilità dei predetti servizi è affidata ai Dirigenti amministrativi di II fascia, incaricati dal Direttore Generale, che gestiscono gli uffici di competenza nel rispetto degli obiettivi assegnati.

A tale riguardo, si rileva che, a decorrere dalla delibera consiliare del 18 marzo 2018 ad oggi, il Servizio Risorse Umane, Affari generali e servizi giuridico-amministrativi è gestito *ad interim* dal Direttore generale, per via della vacanza, per dimissioni, della corrispondente posizione dirigenziale.

Tale circostanza è stata oggetto di specifico rilievo già nel referto relativo all'esercizio finanziario 2019, nell'ambito del quale veniva evidenziato che *"la gestione "ad interim" di un ufficio dirigenziale non può che essere – per propria natura - eccezionale ed avere durata limitata nel tempo, mentre nel caso di specie risulta protrarsi da oltre tre anni"*.

Al riguardo, in sede di riscontri sulle misure di adeguamento adottate, l'Ente ha riferito che nell'ambito del PTA 2022-2024 è stata data priorità ad una figura di dirigente amministrativo con responsabilità di direzione di ricerca, al fine di *"incrementare le potenzialità di ricerca dell'Ente"*. Il PTA, così formulato, è stato approvato dal Ministero dell'istruzione in data 27 gennaio 2022.

Alla luce di quanto sopra, pur prendendosi atto delle priorità accordate, si ribadisce l'opportunità di adottare misure volte a ripristinare il normale funzionamento dell'ufficio dirigenziale in parola, ponendo fine alla gestione "emergenziale" dell'ufficio stesso.

3.2.3 Agenzia nazionale

Il Settore "Agenzia nazionale" costituisce una struttura amministrativa dell'Istituto che si occupa di gestire i programmi europei di finanziamento che l'Ente stesso è designato a seguire proprio nella qualità di Agenzia nazionale e secondo la normativa eurounitaria³⁰.

Ai sensi degli articoli 50 e 50 *ter* del d.lgs. 300 del 1999, come modificato dal citato d.l. n. 1 del 2020, INDIRE risulta oggi individuata (*rectius* "individuabile") come Agenzia nazionale per il "programma Erasmus+", sia presso il Ministero dell'istruzione che presso il Ministero dell'università e della ricerca.

Come già evidenziato in sede di Referto relativo all'esercizio 2019, l'individuazione (*rectius* "individuabilità") per legge di INDIRE quale Agenzia nazionale, non risulta aver modificato, sostituendola, la procedura di designazione delle Agenzie nazionali fissata dalla normativa U.E..

Successivamente a tale novella normativa, le Autorità nazionali di riferimento hanno espressamente designato INDIRE come "Agenzia nazionale", con uno specifico atto di nomina, relativo al successivo periodo 2021-2027, per il programma "Erasmus +" istituito con il Regolamento (UE) 2021/817 del 20 maggio 2021³¹.

Alla luce della novella normativa di cui al sopra citato d.l. n. 1 del 2020, il Consiglio di amministrazione dell'Ente ha ritenuto necessario ridisegnare l'assetto organizzativo della struttura amministrativa dell'Ente e, in particolare, della struttura "Agenzia nazionale", deliberando specifiche modifiche al regolamento di organizzazione (delibera n. 32 del 9 giugno 2020).

Il nuovo regolamento è stato adottato con la delibera consiliare n. 37 del 23 giugno 2020 e approvato dal Ministero dell'istruzione con provvedimento del 3 settembre 2020.

Le modifiche apportate all'art. 9 specificano le modalità di funzionamento della struttura dedicata alle funzioni e ai compiti di "Agenzia nazionale", nonché il ruolo e le responsabilità

³⁰ Alla luce della normativa eurounitaria del settore, le Agenzie nazionali vengono designate, volta per volta, a cura dell'Autorità nazionale competente, con riferimento ai singoli programmi di finanziamento approvati con Regolamento dell'U.E. Tali designazioni durano sino al termine del programma. Possono essere confermate anche per i programmi successivi, salvo contrario avviso espresso dalla Commissione europea, sulla base del proprio giudizio sulla valutazione di conformità *ex ante*, o qualora l'Agenzia nazionale non soddisfi i requisiti minimi fissati, come in particolare previsto dall' art. 26, commi 3 e 6 del Regolamento U.E. 2021/817.

³¹ In particolare, con riferimento al programma "Erasmus +", periodo 2021-2027, INDIRE è stata designata, quale "Agenzia nazionale" sia dal Ministero dell'Università e della ricerca (provvedimento del 2 febbraio 2021) per il settore "Istruzione superiore" sia dal Ministero dell'Istruzione (provvedimento dell'11 dicembre 2020) per i settori "Istruzione scolastica" e "Istruzione degli adulti" - Entrambe le designazioni sono successive al d.l. n. 1 del 2020 che ha reso INDIRE "individuabile" come Agenzia nazionale di entrambi i Ministeri.

intestate (come già avveniva nell'ambito del Regolamento del 2019) al Direttore generale, con riferimento alla pianificazione delle attività dell'Ente nel settore ed al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia; questi costituiscono, al contempo, parametro per la valutazione della *performance* conseguita³².

A seguito di specifica richiesta istruttoria³³ avente per oggetto l'impatto – in termini di concreta organizzazione e di gestione – dell'assetto organizzativo intervenuto nel 2020 alla luce della nuova conformazione dell'istituto come Agenzia Erasmus plus, l'Ente ha riferito³⁴ che il 2020, è stato un anno di preparazione “allo stesso cambiamento e alla programmazione delle attività che sarebbero partite nel 2021”.

Tale riorganizzazione, sempre secondo quanto riferito dall'Ente, si è resa “improrogabile” alla luce del raddoppio dei fondi disponibili per la programmazione 2021 -2027 rispetto alla precedente (passando da un investimento a livello europeo di 14,7 miliardi a 26,2 miliardi) e dei nuovi obiettivi da raggiungere indicati dalla Commissione europea, sempre per la programmazione 2021-2027 (in particolare, trasformazione digitale, sostenibilità/evoluzione verde, inclusione, internalizzazione dei sistemi educativi, partecipazione alla vita democratica dell'Unione europea, sinergia dei fondi per aumentare il numero delle persone in mobilità).

L'Ente ha dichiarato in atti di aver potuto proficuamente anticipare il proprio processo di riorganizzazione rispetto all'emanazione del Regolamento UE 2021/817, istitutivo del programma *Erasmus plus*, in ragione della “esperienza pluridecennale maturata nella gestione dei Programmi europei fin dai primi Programmi in ambito istruzione e formazione all'indomani del Trattato di Maastricht, e grazie alle numerose relazioni internazionali”³⁵.

In concreto, la riorganizzazione in argomento risulta basata, essenzialmente, sulla costruzione di n. 3 Unità “Business” (Istruzione Superiore, Scuola, Adulti)³⁶ e di una Unità denominata

³² In particolare, l'art. 9 del nuovo Regolamento ha cura di indicare le modalità che deve seguire il Direttore generale per individuare ed incaricare il Responsabile, ad esito di valutazione comparativa dei curricula e che tale coordinatore deve riportare gerarchicamente al Direttore Generale, il quale sovrintende le attività e ne verifica il corretto svolgimento (comma 2). Si dettagliano, inoltre, le articolazioni operative dell'Agenzia ripartite in Unità strategie e relazioni istituzionali; Unità istruzione superiore; Unità scuola; Unità adulti (comma 3). Ed infine viene specificato che “la pianificazione delle attività e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia Nazionale Erasmus+ costituiscono primaria responsabilità del Direttore Generale e costituiscono parametro per l'assegnazione degli obiettivi e il raggiungimento dei risultati dello stesso” (cfr. comma 9).

³³ Nota istruttoria del 28 febbraio 2022.

³⁴ Nota di risposta del 5 luglio 2022.

³⁵ CFR nota di riscontro del 5 luglio 2022.

³⁶ Secondo quanto riferito dall'Ente “Queste 3 Unità pongono i beneficiari al centro dell'azione gestionale e amministrativa, seguendo il ciclo di vita del progetto dalla consulenza in fase di candidatura fino alla contrattualizzazione, alla rendicontazione, al monitoraggio alla fase di disseminazione dei risultati e delle buone pratiche. Rispetto al passato, le unità integrano le misure di Erasmus+ destinate alla scuola con *eTwinning* e le misure dell'Educazione degli adulti con Epale, garantendo sinergia ed effetti di filiera nella gestione dei beneficiari”.

“Strategie e Relazioni Istituzionali”³⁷. La stessa è improntata inoltre a strategie per il “Rafforzamento e presidio dell’organizzazione estesa” e per l’ “Accentramento delle funzioni di staff presso l’istituto, per evitare duplicazioni di attività e conseguire sinergie operative”.

3.3 Gli Uffici di staff del Direttore generale

Gli “Uffici di *staff* del Direttore generale” sono strutture a supporto e diretta collaborazione del Direttore generale per l’espletamento dei compiti e delle funzioni allo stesso assegnate. Sono ripartiti in: a) Ufficio di *staff*; b) Segreteria di Direzione generale; c) Ufficio comunicazione; d) Ufficio per i sistemi informativi e di statistica.

3.4 Direttore generale

Il vertice gestionale di INDIRE è costituito dal Direttore generale che esercita i compiti e le funzioni indicate nell’art. 15 dello statuto.

È nominato dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Presidente ed è assunto con contratto di lavoro di diritto privato a tempo determinato la cui durata non può essere inferiore a tre anni, né eccedente il termine di cinque anni. L’incarico è conferito dal Presidente ed è rinnovabile (comma 3, art. 15 dello statuto).

Nel caso all’esame, il Direttore generale, già in carica dal 2013³⁸, è stato rinnovato in data 22 settembre 2016 (deliberazione n. 28) per il periodo 1° marzo 2017 - 28 febbraio 2022 e confermato, per il medesimo periodo, a seguito della ricostituzione del Consiglio di amministrazione, in data 3 agosto 2017 (delibera del Consiglio di amministrazione n. 6).

Da ultimo, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 68 del 28 ottobre 2020 ed in pendenza del precedente incarico (che sarebbe naturalmente scaduto nel febbraio 2022), è stato conferito un nuovo incarico al medesimo soggetto, per la durata di ulteriori 5 anni. Come già

³⁷ Sempre nell’ambito dei riscontri forniti, viene evidenziato che “ Questa unità è stata creata ex-novo in vista della nuova programmazione, al fine di indirizzare le nuove indicazioni sulle tematiche trasversali che vengono dalla Commissione Europea (digitalizzazione, sostenibilità, inclusione, internazionalizzazione, partecipazione e cittadinanza europea) rafforzare a livello europeo- i rapporti con le altre agenzie nazionali, mentre a livello nazionale e regionale rafforzare i rapporti con i territori, con i governi regionali e le autorità educative regionali e locali. Nello specifico questa nuova unità si occupa della definizione e dello sviluppo di nuove progettualità (TCA/LTA), sia di quelle coordinate dall’Agenzia Italiana che di quelle coordinate da altre NA.

³⁸ In precedenza, l’attuale Direttore generale era stato già individuato come “facente funzione del Direttore generale”, con delibera del Commissario straordinario n. 10/2012 del 15 ottobre 2012. Successivamente è stato nominato come “Direttore generale”, con delibera del Commissario straordinario n. 15 del 28 febbraio 2013, per il periodo 1° marzo 2013 al 28 febbraio 2017.

evidenziato in sede di Referto 2019, il nuovo conferimento dell'incarico è stato assegnato in assenza di previa valutazione comparativa motivata dall'esigenza di garantire la continuità degli atti di gestione "pendenti" e, comunque, sull'assunto che *"non vi sono disposizioni di legge che impongano il previo interpello per le nomine dei direttori generali degli enti pubblici di ricerca"*³⁹.

Sul punto, ai fini di economicità degli atti, si rinvia ai rilievi ed alle osservazioni contenute nell'ambito del Referto 2019⁴⁰.

La questione è stata, da ultimo, affrontata anche dal Collegio dei revisori nell'ambito del già citato verbale n. 85 del 17 marzo 2022.

In tale sede, ferma restando la "diacronia temporale" delle verifiche effettuate rispetto alla data di conferimento dell'incarico (2020), il Collegio dei revisori ha evidenziato l'anomalia sottesa al conferimento dell'incarico in assenza della doverosa valutazione comparativa di altre candidature, formulando altresì specifiche osservazioni in merito al contenuto del nuovo contratto, con riferimento - in particolare - alla mancata previsione della sede di servizio (quale elemento essenziale al fine di verificare il perimetro delle spese ammesse a rimborso), in merito alle motivazioni sottese alla stipula di un nuovo contratto in pendenza di quello precedente, nonché avendo riguardo alla durata massima degli incarichi del Direttore generale.⁴¹

³⁹ Cfr. nota di risposta del 22 novembre 2021, allo specifico rilievo mosso con la nota del 15 novembre 2021.

⁴⁰ In particolare, in tale sede la Sezione ha evidenziato - tra l'altro- "che le ragioni di "continuità amministrativa" avrebbero potuto assumere rilevanza - qualora possibile - solo in caso di rinnovo, alla scadenza naturale dell'incarico, avendo riguardo, comunque, alla necessità di garantire al contempo il principio - immanente al sistema - di "temporaneità" degli incarichi dirigenziali. Si precisa, inoltre, che la previa valutazione comparativa costituisce attuazione dei principi di trasparenza e pubblicità degli incarichi dirigenziali, così come sintetizzati -in termini di "conoscibilità" - nel comma 1 bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed applicabili a "ciascun incarico di funzione dirigenziale" ivi inclusi quelli relativi ai direttori generali degli Enti pubblici di ricerca. A tale proposito si rileva che ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 213 del 2009 (tutt'ora vigente) gli enti pubblici di ricerca, devono conformarsi, tra l'altro, ai principi dell'articolo 4, nonché del capo II del titolo II del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dedicato, in particolare, proprio alla disciplina della "Dirigenza", ai sensi degli artt. 13-29. Peraltro, ai sensi del comma 4 dell'art. 12 del sopra citato d.lgs. 213 del 2009 viene espressamente previsto che "Gli statuti e i regolamenti prevedono inoltre procedure di valutazione comparativa per l'individuazione dei direttori degli organi di ricerca (..) (cfr. Referto sulla gestione finanziaria 2019, approvato con delibera n. 137/2021, pagg. 17 e ss.).

⁴¹ Sotto quest'ultimo profilo, è stata segnalata al Ministero vigilante l'opportunità di "precisare meglio la portata della disposizione dell'articolo 15, comma 3, dello Statuto, o come divieto di rinnovo successivo al primo, oppure determinando un numero di anni massimo di permanenza nella carica, soprattutto in caso di non appartenenza del Direttore Generale al personale di ruolo dell'Ente". Inoltre, nell'ambito del suddetto verbale viene, in particolare, evidenziato che dei quattro contratti stipulati con l'attuale Direttore generale (il primo di co.co.co stipulato in data 15 ottobre 2012, il secondo stipulato in data 1 marzo 2013, il terzo stipulato con decorrenza 1 marzo 2017-28 febbraio 2022, il quarto con decorrenza 1 novembre 2020 e scadenza 30 ottobre 2025) solo con riguardo al primo incarico risulta essere stata esperita la valutazione comparativa tra candidati, previo interpello pubblico. Con riferimento all'ultimo contratto e, in particolare, alle ragioni sottese alla sua stipula con un anticipo di 2 anni rispetto alla naturale scadenza del contratto precedente, il Collegio riferisce di non avere "titolo ad entrare nel merito delle supposte modifiche alle attività dell'Ente, tuttavia, in virtù del proprio ruolo di controllo dell'esatta applicazione delle norme di legge e Statutarie, ritiene utile evidenziare un esame comparativo tra il precedente ordinamento e quello attuale. Dal raffronto dei compiti istituzionali e delle prerogative e compiti del Direttore Generale nel vecchio e nuovo ordinamento non si rinvergono differenze sostanziali, ma puramente terminologiche e di adeguamento ad un mutato quadro ordinamentale generale a distanza di anni dall'emanazione del primo Statuto. Nel nuovo ordinamento Statutario, il Direttore Generale, come nel precedente Statuto, ha competenze e responsabilità amministrative di attuazione delle delibere del CDA e dei provvedimenti del Presidente, quindi conseguentemente è responsabile della direzione, del coordinamento e del controllo della struttura organizzativa e della legalità dell'azione amministrativa. Tali compiti e responsabilità sono confermati, con la tecnica dell'integrale rimando normativo,

Per l'esercizio 2020, la retribuzione è stata pari a complessivi 223.569 euro, secondo le voci riportate nel dettaglio nella seguente tabella⁴².

Tabella 5 - Compensi Direttore generale

	2020	2019	Var %
Tabellare	58.281	57.893	0,7
Indennità di posizione fissa	37.593	37.593	0,0
Indennità di posizione variabile	72.599	72.599	0,0
Indennità di risultato	55.096	55.096	0,0
Totale	223.569	223.181	0,2

Fonte: INDIRE

Il lieve aumento rispetto all'esercizio 2019 (pari al 0,2 per cento) è dovuto essenzialmente alla retribuzione tabellare e, in particolare, alla maggiorazione dell'indennità di vacanza contrattuale dovuta all'articolo 1, comma 440, legge n. 145 del 2018.

L'indennità di posizione variabile risulta superiore allo stipendio tabellare. Al riguardo, l'Ente ha riferito che *“La retribuzione di posizione parte variabile è stata stabilita dal CDA giusta delibera del 28.02.2013, n. 15 ed è rimasta invariata da tale data”*⁴³.

Anche nel 2020 è stata riconosciuta, sulla base della positiva valutazione dell'OIV, con deliberazione del consiglio di amministrazione del 29 luglio 2020⁴⁴, una retribuzione di risultato pari al 50 per cento dello stipendio tabellare in godimento, in aumento – al pari del 2019 – rispetto alla percentuale riconosciuta negli esercizi precedenti (pari al 30 per cento).

3.5 Organismo indipendente di valutazione

Con riferimento all'esercizio all'esame, l'Organismo indipendente di valutazione di INDIRE è

dal Regolamento di organizzazione e del personale in cui l'articolo 2. Il Collegio segnala, altresì, che la lettura normativa che si ricava dalle premesse del nuovo contratto del DG possa portare ad una sorta di spaccatura direzionale tra attività di ricerca, demandate al Presidente e al CDA, e attività di agenzia, delegate e finanziate con fondi esterni, che sarebbe autonomamente affidata al DG. Peraltro, si segnala che analoga incertezza potrebbe derivare da una non condivisibile lettura del Regolamento di organizzazione e del personale, dal quale si potrebbe equivocare circa una supposta competenza autonoma esclusiva del DG con riferimento alla sezione agenzia, cosa che porterebbe all'assurdo di determinare, di fatto, un Ente a doppia conduzione. Il Collegio segnala che l'articolo 2 del Regolamento di organizzazione e del personale annovera erroneamente il Direttore Generale tra gli organi dell'Ente (art. 2) e alimenta incertezze sulla rappresentanza in giudizio dell'Ente (art. 8, sub paragrafo a2)”.

⁴² Con nota di risposta pervenuta in data 24 novembre 2022, l'Ente ha riferito che ai sensi dell'art. 15, comma 3, dello statuto il Direttore generale è assunto con contratto a tempo determinato di diritto privato e che, pertanto, non risponde ai parametri o alle disposizioni della contrattazione collettiva, ciononostante *“alla luce di una prassi fortemente consolidata negli EPR e di conseguenza anche per INDIRE il contratto collettivo di riferimento, sia per adeguare i compensi stabiliti per il Direttore al costo della vita che per determinare un meccanismo di adeguamento del trattamento economico di base ai parametri di volta in volta stabiliti nei differenti CCNL di comparto, è quello della Dirigenza Area Istruzione e Ricerca (ex Area VII)”*.

⁴³ Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 ottobre 2022.

⁴⁴ Cfr. nell'ambito del suddetto verbale, al punto 18, Determinazione della retribuzione di risultato del Direttore Generale, viene riportato *“Il Direttore lascia la seduta. Il Consiglio analizzata la relazione sulle performance del Direttore e quella prodotta dal Direttore stesso, sentito l'OIV per mezzo del coordinatore della struttura tecnica a supporto, delibera”*.

monocratico ed è stato nominato ai sensi dell'art. 13, comma 1, dello statuto, con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 29 del 24 aprile 2018, per un triennio a far data dal 1° maggio 2018. Con delibera dello stesso Consiglio n. 37 del 29 aprile 2021, l'incarico è stato rinnovato per un ulteriore triennio (2021-2024).

Per l'esercizio 2020, all'Oiv spetta un'indennità lorda annua di euro 14.599, oltre contributi previdenziali (euro 2.337) e assicurativi (euro 49), per un totale di euro 16.985, che non ha subito variazioni rispetto al precedente esercizio.

Gli impegni assunti a carico del bilancio 2020 risultano pari a euro 15.182,96.

Tabella 6 - Compensi OIV - dati di bilancio prospetto finanziario gestionale (capitolo 111.3902)

	2020	2019	Variaz. % impegni
	Impegni	Impegni	
OIV	15.183	16.985	-10,6
Totale	15.183	16.985	-10,6

Fonte: INDIRE

La struttura di supporto è composta da due soggetti interni all'Ente, di cui uno è il coordinatore.

A tale fine sono stati conferiti appositi incarichi dal Direttore generale. La nomina non prevede oneri aggiuntivi per l'Ente.

4 PERFORMANCE - TRASPARENZA - TUTELA DELLA PRIVACY - PARTECIPAZIONE AI CONSORZI

4.1 Gestione della *performance*

L'Istituto, dopo aver introdotto dal maggio 2018 l'Oiv tra le "infrastrutture" organizzative di valutazione della *performance*, ha elaborato (nel corso del secondo semestre dello stesso anno) il primo sistema di valutazione e misurazione.

Il Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza relativo all'esercizio 2020 (2020-2022) è stato adottato dal Consiglio di amministrazione con la delibera n. 31 del 9 giugno 2020 oltre il termine del 31 gennaio fissato dall'art. 10 del d.lgs. n.150 del 2009.

Con nota del 20 gennaio 2020, l'Ente ha comunicato al Dipartimento della funzione pubblica che il ritardo nell'adozione del suddetto piano integrato è stato dovuto "*alla mancata adozione nei tempi previsti da parte di INDIRE del PTA 2020-2022*".

Tale criticità era stata evidenziata anche con riferimento al piano relativo all'esercizio 2019⁴⁵.

La Relazione annuale 2020 è stata approvata dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 65 del 25.6.2021 e validata dall'Oiv con provvedimento del 29 giugno 2021.

Al pari dell'esercizio 2019, dall'esame del Piano integrato risulta che per il 2020, la *performance* del "Settore amministrativo-gestionale" risulta parametrata esclusivamente agli obiettivi del Direttore generale e della dirigenza amministrativa, senza riferimento alcuno ad obiettivi individuali.

Sul punto si ribadiscono le osservazioni già formulate in sede di precedente Referto (2019), anche considerando gli specifici rilievi formulati e reiterati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e dal MEF con riferimento agli accordi per la contrattazione integrativa dell'esercizio 2019 (sul punto si veda infra, par. 5.3.).

Infatti, la mancata previsione di obiettivi individuali è suscettibile di alterare, per difetto o per eccesso, la misurazione della *performance* di ciascuna figura professionale, perché legata ad obiettivi del settore e non alle specifiche modalità con cui il singolo dipendente ha portato

⁴⁵ Al riguardo, l'OIV - nell'ambito dei riscontri istruttori - ha dichiarato che "*i tempi di adozione del PTA e quelli di sua approvazione da parte del MIUR (in data 29 gennaio 2020) hanno fatto sì che il processo di fissazione degli obiettivi nel Piano Integrato, quell'anno, ha subito un primo ritardo di elaborazione e di ufficializzazione degli obiettivi rispetto alla scadenza ordinaria di gennaio prevista dal D. lgs. 150/2009. Inoltre, come già accennato, è cominciata a sopraggiungere, sempre più "impegnativa" la pandemia da Covid, con effetti negativi, sempre più penetranti, sull'ordinario svolgimento delle attività dell'Istituto.*"

avanti i compiti specificamente assegnati, in tale modo correndo il rischio di neutralizzare la *ratio* stessa della normativa all'esame⁴⁶.

Al riguardo, in sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha dichiarato che *" a partire dall'Annualità 2021 -2023" è stato conseguito un efficientamento del sistema di performance di INDIRE, tramite un sistema di valutazione della performance individuale del personale, dirigente e non, nel rispetto di specifici gradi di giudizio sulla base del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai diversi livelli, dei comportamenti professionali e organizzativi attuati da ciascun dipendente, anche in adempimento agli obblighi che derivano in capo al lavoratore dalla legge, dalla contrattazione collettiva, dal contratto individuale e dal codice di comportamento"*⁴⁷.

La Sezione si riserva, quindi, di valutare l'evoluzione della dinamica in sede di successivo referto.

Fermo quanto sopra, con riferimento al ciclo di performance 2020, l'OIV ha formulato un giudizio complessivamente positivo, e ciò anche in considerazione delle difficoltà organizzative incontrate dall'Ente per via dell'emergenza pandemica da Covid-19, avendo cura di riportare alcune "raccomandazioni/suggerimenti" di carattere migliorativo, attinenti in particolare all'auspicata maggior puntualità dei documenti programmatici "a monte" della valutazione della *performance* ed alla introduzione di migliori criteri di "pesatura" degli obiettivi.

4.2 Gestione degli obblighi di pubblicità e trasparenza

Con riguardo alla gestione degli adempimenti in materia di trasparenza di cui alla vigente normativa del d.lgs. 14 marzo 2013, n.33, l'Ente ha affermato di averne curato l'osservanza tenendo in particolare considerazione di quanto stabilito nell'Allegato "A" del suddetto articolato normativo, con particolare riguardo alla struttura delle informazioni da rendere disponibili sui siti istituzionali.

In proposito, con riferimento all'esercizio all'esame, l'OIV ha attestato di aver verificato che le informazioni pubblicate soddisfano, come tipologia di dati, le esigenze informative prescritte,

⁴⁶ La criticità è stata evidenziata, in istruttoria, dallo stesso OIV, che ha dichiarato come con riferimento al personale non dirigente *"la disciplina inerente al loro sistema premiante (data la materia oggetto di natura sindacale) è ancora contenuta, nonostante le ripetute sollecitazioni anche da parte di questo Organismo, in una disciplina obsoleta e, che si ritiene, sostanzialmente, non conforme a quanto previsto (ciò soprattutto per le figure impiegatizie) dal decreto legislativo 150/2009. Infatti, essa si sostanzia (almeno per il personale amministrativo) in un accordo sindacale integrativo del 2018 che non prevede, a parere di questo Organismo, logica e modalità valutative e premianti basati su obiettivi/risultati nel senso e con le modalità prospettate dal D. lgs. 150/2009."*

⁴⁷ Cfr. nota di risposta del 15 aprile 2022, allegato 1 (misure di adeguamento).

ancorché le modalità di rilevazione che l'Ente utilizza non risultano in sé ancora pienamente strutturate e soddisfacenti⁴⁸.

In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha dichiarato di prestare costante attenzione all'aggiornamento dell'area Amministrazione trasparente, presente nel proprio sito istituzionale e di aver assunto, con decorrenza 1° settembre 2021 ed a seguito di apposita procedura concorsuale, *“un funzionario a tempo determinato con compiti specifici nell'ambito dell'organizzazione, controllo e adempimento degli obblighi amministrativi in materia di trasparenza, performance e anticorruzione”* proprio con la finalità *“di migliorare il processo di compliance alla normativa sulla trasparenza, efficientare i processi interni e monitorare più approfonditamente il rispetto degli adempimenti normativi”*.⁴⁹

La Sezione si riserva, quindi, di verificare l'efficientamento della dinamica in sede di successivo referto.

4.3 Misure anticorruzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato con delibera del Commissario straordinario n. 18 del 25 marzo 2013, nella persona del Direttore generale.

Per il 2020, il Piano per la prevenzione della corruzione è parte del sopra citato *“Piano integrato della performance, della prevenzione della corruzione e della trasparenza”*.

I soggetti coinvolti nel Piano anti-corruzione dell'Ente sono:

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- il Direttore generale nella sua qualità di Responsabile dell'anti-corruzione;
- i dirigenti amministrativi intesi come referenti del Responsabile anti-corruzione⁵⁰.

In tale ambito, un ruolo decisivo e *“strategico”* deve essere svolto anche dall'Oiv.

Con delibera del Consiglio di amministrazione n. 94 del 20 dicembre 2019 è stato adottato il Codice di comportamento per il personale INDIRE.

⁴⁸ In particolare, nell'ambito della specifica relazione, viene riferito che dette modalità non consentono *“di certificare la completezza in modo assoluto ed oggettivo, non esistendo peraltro, nell'INDIRE, un completo Sistema Informatizzato tale da proceduralizzare ed accompagnare l'intero ciclo delle attività di produzione amministrative”*. Detto Organismo ha ritenuto comunque di esprimere valutazioni nel complesso positive sia sulla base della rilevata presenza di quanto richiesto in generale dalla norma sia sulla base della considerazione *“che nessun rilievo negativo (ad esempio carenza di pubblicazioni o inesattezze) è stata comunicato all'OIV dal RPCT, a seguito delle procedure organizzative utilizzate nell'Istituto per la pubblicazione degli atti e del monitoraggio, finale ed in corso di anno, compiuto del RPCT”*.

⁴⁹ cfr. nota di risposta del 10 giugno 2022.

⁵⁰ Al riguardo di evidenza che, oltre al Direttore generale, a livello di personale dirigente nel settore amministrativo, vi è solo una figura dirigenziale (di seconda fascia).

Secondo i riscontri forniti⁵¹ la redazione del Piano Anticorruzione dell'Ente, relativamente all'esercizio 2020, si è ispirata alla struttura dei Piani Nazionali Anticorruzione approvati dall'ANAC. La finalità principale è stata realizzare le attività di analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e/o illegalità/illegittimità dell'azione amministrativa a livello di Ente, tenuto anche conto dei soggetti che a vario titolo "hanno collaborato" nell'ambito delle finalità istituzionali, individuando le misure organizzative finalizzate a prevenirli.

Sempre secondo quanto riferito da INDIRE, nel corso dell'anno 2020 si è provveduto all'individuazione di specifici obiettivi sia per quanto concerne le aree di rischio obbligatorie (di cui all'art. 1 co. 16 della L.190/2012) sia per quanto riguarda le aree di rischio specifiche legate al contesto dell'Ente.

Si è proceduto, inoltre, all'individuazione di obiettivi per le aree di rischio di carattere generale di cui alla determinazione n. 12/2015 del 28 ottobre di ANAC che qui si riepilogano: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine, affari legali e contenzioso.

Nel corso dell'anno 2020, è stato dato seguito al Piano Formativo Anticorruzione 2019-2020, con l'organizzazione di corsi di aggiornamento per il personale finalizzati alla diffusione dei contenuti del Codice di Comportamento e dell'Ordinamento Privacy.

Per l'individuazione delle attività a più alto rischio corruzione il Direttore, nella qualità di Responsabile anticorruzione, sentito il Dirigente e i referenti-responsabili di procedimento, ha provveduto ad individuare i procedimenti/processi a più alto rischio corruzione/illegittimità/illegalità, nelle seguenti aree: Area gestione del personale INDIRE e attribuzione degli incarichi; Area affidamento di lavori, servizi e forniture: contratti pubblici ed affari legali (D.Lgs. 50/2016); Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari; Area gestione dei flussi finanziari.

In merito alle misure adottate al fine di prevenire tali rischi, l'Ente ha riferito di utilizzare sempre procedure selettive collegiali per l'affidamento di incarichi di collaborazione e professionali, oltreché per il reclutamento di personale, applicando "per quanto possibile" il principio di rotazione nella composizione delle commissioni esaminatrici.

La Sezione prende atto dei riscontri forniti, riservandosi specifici approfondimenti in sede di successivo referto, anche avendo riguardo all'idoneità delle misure assunte in alternativa al

⁵¹ Nota di risposta del 10 luglio 2022.

rispetto del principio di rotazione.

4.4 Misure assunte in materia di tutela della *privacy*

Nell'esercizio 2020, con delibera del Consiglio di amministrazione del 24 marzo 2020, l'Ente ha adottato un proprio organigramma *privacy*, riportato nella figura che segue.

Figura 2 - Organigramma *privacy*



Fonte: Indire

Tale organigramma prevede, oltre al ruolo obbligatorio del Responsabile della protezione di dati, tre ulteriori figure: il c.d. "referente *privacy*"; il c.d. "soggetto autorizzato" (cioè ciascuna

persona fisica collocata al livello base dell'organigramma aziendale e che materialmente esegue attività di trattamento sotto l'autorità diretta del titolare o del responsabile); il c.d. "amministratore di sistema"⁵².

Sempre dall'esercizio 2020, sono stati attivati specifici corsi di formazione per il personale INDIRE.

Nell'esercizio 2020, secondo quanto riportato dal DPO, i portali di INDIRE hanno subito ulteriori attacchi informatici migrati in ambiente SPC Cloud.

A tale riguardo, l'Ente a fine 2020 ha attivato le procedure per dotarsi di uno specifico protocollo interno in caso di *data breach*.

La dinamica è stata affrontata *funditus* nell'ambito del Referto 2019, a cui si rinvia per ogni approfondimento⁵³.

In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha relazionato sul complesso di misure ad oggi adottate per implementare le proprie misure di *compliance privacy*⁵⁴.

La Sezione dà positivamente atto delle iniziative adottate, anche in termini di recepimento dei rilievi e delle osservazioni formulate nell'ambito del precedente Referto 2019.

⁵² A tale ultimo riguardo, il DPO tenendo conto della natura e del volume dei dati trattati da INDIRE, oltre che dalle unità del personale dipendente, ha evidenziato la necessità di nominare un numero di amministratori di sistema congruo alle dimensioni dell'Istituto.

⁵³ Alla luce di quanto sopra, questa Corte - nell'ambito del Referto relativo all'esercizio 2019- aveva rilevato - anche in considerazione delle sanzioni di natura pecuniaria previste dalla normativa vigente e dei correlati rischi di aggravio per la finanza pubblica - la necessità, che l'Ente adottasse, nella sua qualità di titolare ovvero di responsabile dei dati (a seconda delle situazioni), tutte le misure necessarie ad approntare un "sistema" di tutela dei dati personali efficiente ed idoneo a prevenire ed evitare il verificarsi di analoghe violazioni e, conseguentemente, il concretizzarsi dei sopra citati rischi di sanzione.

⁵⁴ Viene riferito, in particolare, di "1. designazione formale del Gruppo di Lavoro Data Breach, come previsto dalla procedura formale; 2. costituzione di un tavolo permanente interno per le questioni privacy che si riunisce periodicamente al fine di programmare le azioni di compliance, verificarne l'andamento e adottare eventuali correttivi; 3. Adesione al contratto quadro CONSIP per il Lotto 2 Sicurezza e sottoscrizione del contratto esecutivo (gennaio 2021) con il Fornitore dei servizi professionali in materia di sicurezza, che si è concluso con il rilascio a novembre 2021 di una security roadmap pluriennale; 4. Attivazione nel primo semestre del 2021 di più stringenti misure di sicurezza informatica (ad. es Web Application Firewall, Firewall di ultima generazione, test di sicurezza periodici); 5. Mappatura/censimento di tutti i portali e applicativi in uso presso l'Istituto; 6. Redazione aggiornata di un unico d08 del 02.02.2022 - ex CdA) inizio di valore sul singolo soggetto/azione e responsabilizzazione dei referenti di ricerca e dei vari uffici al fine di migliorare la pianificazione e programmazione delle azioni, da raggiungere anche a mezzo degli strumenti operativi in fase di studio e valutazione come sopra descritti; 9. Programmazione di misure da adottare nel 2022 in particolare: - adeguamento dei siti INDIRE alle nuove indicazioni del Garante in tema di cookies (fine marzo 2022); - revisione organigramma privacy con implementazione di soggetti nominati ADS (entro maggio 2022); - avvio di un gruppo di lavoro per revisione, da attuarsi entro settembre 2022, delle procedure per il settore della videosorveglianza per fini di sicurezza; - aggiornamento annuale dei RAT e predisposizione di checklist adempimenti privacy al fine di agevolare il lavoro dei ricercatori e sensibilizzare maggiormente la fase di progettazione delle azioni anche su tali aspetti; - acquisizione di un servizio".

4.5 La partecipazione di INDIRE a Consorzi

Nell'esercizio 2020, l'Istituto risulta partecipare a n. 2 Consorzi denominati, rispettivamente, Consorzio *"Italian University Line"* ("Consorzio I.U.L.")⁵⁵ e Consorzio CINECA.

Il Consorzio IUL è soggetto promotore e sostenitore dell'"Università Telematica degli Studi IUL", non statale, istituita con Decreto dell'(allora) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 2 dicembre 2005.

Ai sensi dell'art. 2 dello statuto sociale, l'Università IUL ha personalità giuridica di diritto privato ed autonomia didattica, organizzativa, amministrativa e patrimoniale.

CINECA è un Consorzio Interuniversitario senza scopo di lucro, costituito il 14 luglio 1967⁵⁶ ed attualmente composto da n. 112 enti pubblici.⁵⁷

Secondo quanto riferito dall'Ente *"per gli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 non sono stati erogati trasferimenti di alcun genere da INDIRE"* nei confronti dei suddetti Consorzi, né da questi nei confronti di INDIRE. Sempre secondo i riscontri forniti *"Non risultano nemmeno trasferimenti di alcun tipo dal Consorzio all'Università IUL"*⁵⁸.

Ai fini di aggiornamento, si evidenzia che nel corso dell'esercizio 2021, INDIRE ha aderito al Consorzio per il Sistema Informativo (CSI Piemonte) in qualità di "Ente consorziato ordinario", giusta delibera del Consiglio di amministrazione n. 36 del 13 aprile 2021.

Il Ministero vigilante, nell'esercizio del proprio potere/dovere di vigilanza, con nota del 3 maggio 2021 ha rilasciato il nulla osta a tale adesione, evidenziando – al contempo- *"che, ai sensi dell'art. 192 D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, rimane comunque fermo l'obbligo per l'Istituto, qualora decidesse di non far ricorso al mercato, di pubblicare gli atti connessi all'affidamento diretto"*

⁵⁵ Il Consorzio IUL, senza scopo di lucro, è stato costituito, per atto pubblico, in data 26 gennaio 2005 tra l'Università degli Studi Bicocca di Milano, l'Università degli studi di Firenze, l'Università Maria S. Assunta, l'Università di Macerata, l'Università degli studi di Palermo, INDIRE e la società "De Agostini SpA". Attualmente risulta composto unicamente da INDIRE e dall'Università degli Studi di Foggia. Lo statuto sociale è stato modificato il 19 luglio 2017. Il Consorzio ha per oggetto e scopo *"promuovere e realizzare una libera università avente natura pubblica finalizzata a formare, ai vari livelli previsti dagli ordinamenti didattici universitari, le risorse umane nel settore educativo e dei servizi, organizzare e svolgere la ricerca scientifica, formare i futuri docenti mediante l'istituzione di corsi di studio universitari (corsi di laurea, corsi di laurea magistrale, master universitari, corsi di dottorato di ricerca, ecc.) erogati soprattutto mediante il ricorso alle tecnologie della formazione a distanza secondo la metodologia dell'E-Learning."*

⁵⁶ Il Consorzio ha personalità giuridica di diritto privato ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca. Lo scopo primario del Consorzio *"è la realizzazione di servizi informatici innovativi per i Consorziati, al fine di renderli più efficienti e moderni, nella maniera economicamente più vantaggiosa mediante la valorizzazione di tecnologie e la condivisione degli obiettivi di sviluppo. Gli obiettivi sono realizzati mediante la produzione di servizi ad alta potenzialità ed efficienza e il trasferimento applicativo di tecnologie per lo sviluppo e l'eccellenza del sistema nazionale dell'istruzione superiore e della ricerca"*. Indire ha aderito al Consorzio CINECA con delibera del Consiglio di amministrazione n. 6 del 7 febbraio 2014.

⁵⁷ In particolare, è composto da 2 Ministeri, 70 Università italiane, e 40 Istituzioni pubbliche Nazionali [13 Enti di Ricerca, 9 Aziende Ospedaliere Universitarie-IRRCS, 15 Istituzioni AFAM, 2 Agenzie, 1 Parco Archeologico (fonte: sito istituzionale del Consorzio)].

⁵⁸ Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022, cit.

medesimo, il rispetto della valutazione sulla congruità economica dell'offerta con riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, l'obbligo di precisare, nella motivazione del provvedimento, le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Va da sé che le spese per acquisto di beni e servizi informatici, anche in house, rientrano nei limiti di spesa di cui alla legge n. 160/2019”.

Dai riscontri forniti, non risultano, invece, provvedimenti di autorizzazione all'adesione al Consorzio CINECA⁵⁹ ed al Consorzio IUL, né l'atto di autorizzazione alle modifiche statutarie intervenute con riguardo al Consorzio IUL con delibera dell'assemblea del 19 luglio 2017⁶⁰.

Nella sezione amministrazione del sito istituzionale dell'Ente non vengono riportati i dati dei Consorzi IUL e CINECA, né dell'Università IUL, ma viene riferito unicamente della circostanza che i consorzi sono estranei al perimetro del D.lgs. n. 175 del 2016⁶¹.

⁵⁹ Al riguardo l'Ente ha riferito che *“non risulta che tale delibera sia stata inoltrata al Ministero ai fini del nulla osta prescritto dallo Statuto di INDIRE allora vigente. Si rileva comunque che dello stesso Consorzio faceva (e fa) parte il Ministero vigilante”* (cfr. nota di risposta pervenuta il 24 ottobre 2022, cit.).

⁶⁰ A tale ultimo riguardo, l'Ente ha riferito che le modifiche statutarie sono state *“tutte approvate dalla assemblea consortile, di cui INDIRE in continuità ex lege con gli enti che lo hanno preceduto ha sempre continuato a far parte”* e che *“pertanto “In virtù di tale continuità nei rapporti attivi e passivi ereditati dal precedente INDIRE e poi anche da ANSAS e tenuto conto che il MIUR era a conoscenza di tale consorzio, non si è proceduto a richiedere al riguardo autorizzazione ministeriale”* (Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022, cit.).

⁶¹ Alla luce delle verifiche effettuate e dei riscontri forniti (nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022), nella sezione *“Amministrazione trasparente”* del sito istituzionale dell'Ente, al link www.indire.it/amministrazione/enti-di-diritto-privato-controllati, risultano pubblicati esclusivamente i dati relativi alla partecipazione al Consorzio *“CSI Piemonte”*, nei termini di cui all'art. 22, comma 2, del d.lgs 33 del 2013, mentre con riferimento al Consorzio Cineca e IUL, nei link di riferimento segnalati dall'Ente (<https://www.indire.it/amministrazione/dati-societa-partecipate> <https://www.indire.it/amministrazione/provvedimenti>), si dà atto solo della circostanza che detti consorzi sono estranei al perimetro del D.lgs. n. 175 del 2016. Si ricorda che ai sensi del comma 4 dell'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013 *“Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, e' vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute a erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c))”*.

5. IL PERSONALE

Il rapporto di lavoro del personale dipendente è disciplinato dalla normativa vigente nel settore pubblico, dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione, dallo statuto (art. 17) e dal regolamento di organizzazione, volta per volta, vigente.

Come già evidenziato, nel corso di esercizio 2020, il Consiglio di amministrazione ha adottato -con la delibera n. 37 del 23 giugno 2020- il nuovo regolamento di organizzazione approvato dal Ministero dell'istruzione con provvedimento del 3 settembre 2020.

Ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 218 del 2016, gli enti pubblici di ricerca determinano la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto dei limiti derivanti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale, tramite l'adozione del piano triennale delle attività (comma 3).

Si rinvia, per la descrizione del dettaglio della disciplina del rapporto di lavoro con il personale dell'Ente, al contenuto dei referti approvati da questa Corte con riguardo ai precedenti esercizi⁶².

Secondo quanto disposto dall'art. 21 del regolamento di organizzazione, per lo svolgimento di compiti istituzionali la cui copertura finanziaria è prevista da leggi di spesa di natura permanente ovvero legata all'esecuzione di progetti e programmi in affidamento, l'Istituto può avvalersi di personale con contratto a tempo indeterminato, ivi inclusi comandi e distacchi, di personale con contratto a tempo determinato, nonché, nei limiti previsti dalla normativa vigente e dalle risorse finanziarie destinate a tale scopo, di collaboratori esterni e di assegni di ricerca.

La programmazione del fabbisogno del personale dipendente, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, nonché la consistenza e le variazioni dell'organico sono stabilite nel PTA (art. 22 del regolamento). Come già detto, con riferimento al triennio 2020 - 2022, il PTA è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 90 del 20 dicembre 2019 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 29 gennaio 2020.

Per quanto riguarda le modalità di assunzione, per il personale a tempo indeterminato e determinato, l'Ente deve conformarsi alle prescrizioni del d.lgs. n. 218 del 2016, dell'ulteriore

⁶² Si rinvia, in particolare, alle deliberazioni n. 104 del 22 ottobre 2020 (Referto su e.f. 2018) e n. 148 del 19 dicembre 2019 (referto su e.f. 2017).

specifica normativa in materia, nonché delle apposite previsioni contrattuali e dei vincoli previsti in materia di finanza pubblica⁶³ (art. 23 del regolamento).

I termini e le modalità del reclutamento sono disciplinati, per il personale a tempo indeterminato, dall'art. 24 (assunzioni mediante concorso pubblico o altre procedure pubbliche selettive) e dall'art. 25 (Assunzione di ricercatori e tecnologi dotati di altissima qualificazione scientifica) del regolamento e, per il personale a tempo determinato, dall'art. 26 del medesimo atto.

Ai sensi di tali disposizioni, l'Istituto deve definire con apposito disciplinare, i termini di dettaglio delle singole modalità di reclutamento.

L'Ente - allo stato - non risulta aver ancora adottato detto disciplinare.

Così come non risulta adottato, con riferimento al personale dirigente, il provvedimento volto a predeterminare i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca dei relativi incarichi, secondo le prescrizioni di cui all'art. 3 della direttiva n. 10 del 17 dicembre 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

Tale anomalia è stata già oggetto di specifico rilievo nell'ambito del Referto relativo alla gestione finanziaria 2019, al quale si rinvia per ogni approfondimento⁶⁴.

Al riguardo, nell'ambito dei riscontri forniti in sede istruttoria, l'Ente ha riferito di aver avviato le procedure volte all'adozione, nel corso del 2022, sia del Disciplinare sulle modalità di reclutamento del personale che di quello sui criteri di conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali.⁶⁵

La seguente tabella espone i dati del personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2020 secondo l'articolazione per profili professionali ed in raffronto comparativo con la situazione rilevata a fine esercizio 2019.

⁶³ Per l'effetto, INDIRE, ferme restando le modalità relative alle assunzioni obbligatorie o al ricorso alle liste di collocamento nonché le altre modalità di carattere generale previste dalla legge, recluta il proprio personale a tempo indeterminato:

a) mediante concorso pubblico o altre procedure selettive, nell'ambito delle quali potranno essere previste riserve di posti da destinarsi al personale interno nelle modalità e limiti previsti dalla normativa vigente;

b) mediante utilizzazione delle graduatorie delle procedure di cui al precedente punto a), secondo le modalità previste dalla normativa vigente;

c) mediante mobilità da Ente del comparto o da altra Amministrazione, in conformità a quanto disposto dal d.lgs. 165/2001;

d) mediante chiamata diretta nei limiti e secondo le modalità stabiliti dall'art. 16 del d.lgs. 218/2016 (comma 1).

⁶⁴ Cfr. deliberazione n. 137/2021, cit.

⁶⁵ Cfr. nota di risposta del 15 aprile 2022, allegato 1 (misure di adeguamento).

Tabella 7 - Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 2019 - 2020

PROFILO	LIVELLO PROFESSIONALE	N. UNITA'	
		2020	2019
DIRIGENTE DI RICERCA	I	3	3
DIRIGENTE TECNOLOGICO	I	1	1
PRIMO RICERCATORE	II	9	9
PRIMO TECNOLOGO	II	2	2
RICERCATORE	III	41	41
TECNOLOGO	III	8	8
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	I	1	1
FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO	V	12	12
CTER	V	1	1
CTER	VI	72	72
COLLABORATORE AMMINISTRATIVO	VI	3	3
COLLABORATORE AMMINISTRATIVO	VII	82	83
OPERATORE TECNICO DEGLI ENTI DI RICERCA	VIII	5	5
TOTALE		240	241

Fonte: Nota integrativa al rendiconto 2020

In generale, si registra un lieve decremento nella consistenza del personale a tempo indeterminato rispetto all'esercizio 2019 (da n. 241 a n. 240).

Secondo quanto dichiarato dall'Ente in sede istruttoria⁶⁶, tutte le spese del personale a tempo indeterminato, nonché quelle relative al Direttore generale, sono state finanziate interamente a carico delle risorse del Fondo ordinario della ricerca (FOE), incrementatesi per l'anno 2020 in ragione di euro 482.108,00 per le assunzioni ricercatori e tecnologici, come risultante dal provvedimento di assegnazione ministeriale (D.M. n. 802 del 29.10.2020)⁶⁷.

Secondo quanto risulta in atti, l'Ente non ha proceduto all'assunzione di nuovi ricercatori e tecnologi, utilizzando tali risorse aggiuntive come assegnazione ordinaria, come consentito espressamente dal citato provvedimento (art.1, comma 5)⁶⁸.

Dai documenti forniti si rileva, inoltre, che nell'esercizio 2020 sono presenti n.81 unità di

⁶⁶ Nota del 5 luglio 2022.

⁶⁷ A norma dell'art. 1, comma 1, di tale decreto "Le risorse di cui al comma 2 dell'art. 238 d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, con l. n. 77 del 2020, pari a 45 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2021, finalizzate a sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca sono ripartite, in base all'assegnazione ordinaria per l'anno 2020, tra gli enti di ricerca di cui al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca, per l'assunzione di giovani ricercatori e tecnologi".

Il successivo comma 4 specifica che "4. Ciascun ente utilizza le risorse assegnate per le assunzioni a tempo indeterminato di ricercatori e tecnologi, nei tre livelli di profilo, dando priorità all'ingresso di giovani di elevato livello scientifico e tecnologico che non facciano già parte dei ruoli di ricercatore e tecnologo a tempo indeterminato dell'ente che procede all'assunzione, fatta salva la possibilità per i titolari di contratto a tempo determinato di accedere alle procedure di selezione. Le eventuali posizioni che dovessero liberarsi per effetto delle procedure di cui al periodo precedente dovranno essere oggetto di procedure concorsuali nell'esercizio successivo a quello in cui si procede all'assunzione per gli effetti del presente decreto".

⁶⁸ Ai sensi del comma 5 dell'art. 1 del suddetto decreto "Le risorse assegnate e non utilizzate, totalmente o parzialmente, secondo quanto riportato nella tabella allegata al presente decreto, restano nella disponibilità di ciascun ente come assegnazione ordinaria dell'anno".

personale a tempo determinato (89 al 31 dicembre 2019).

Tabella 8 - Personale a tempo determinato 2019-2020

PROFILO	LIVELLO PROFESSIONALE	N. UNITA'	
		2020	2019
CTER	VI	31	33
FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO	VII	2	2
COLLABORATORE AMMINISTRATIVO	VII	41	47
OPERATORE TECNICO	VIII	7	7
TOTALE		81	89

Fonte: elaborazione su dati rendiconto 2020 e 2019

La seguente tabella mostra il dettaglio della spesa impegnata per il personale a tempo indeterminato e determinato per gli anni 2019 e 2020, secondo i dati riportati nei rendiconti dei rispettivi esercizi⁶⁹.

⁶⁹ Al riguardo si ribadisce che i dati trasmessi dall'Ente in sede istruttoria differiscono, in parte, da quelli riportati nel rendiconto 2020. La Sezione ha preso come riferimento esclusivamente i dati da rendiconto 2020.

Tabella 9 - Spesa impegnata per il personale a tempo indeterminato e determinato⁷⁰.

	2020	2019	Var % 2020/2019
Arretrati per anni precedenti corrisposti al personale a t.i.	-	5.028	-100,0
voci stipendiali corrispondente al personale a t.i.	6.235.447	6.310.778	-1,2
Indennità ed altri compensi, esclusi i rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.i.	1.501.144	1.766.844	-15,0
Straordinario per il personale a t.i.	-	486	-100,0
Arretrati per anni precedenti corrisposti al personale a t.d.	-	6.869	-100,0
Voci stipendiali corrisposte al personale a t.d.	58.281	58.155	0,2
Buoni pasto	-	279.180	-100,0
Contributi obbligatori per il personale	1.922.564	2.002.843	-4,0
Assegni familiari	61.937	69.927	-11,4
Irap	638.534	670.650	-4,8
Indennità di missione e di trasferta	163.034	1.125.166	-85,5
Indennità e altri compensi, esclusi rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.d.	174.792	156.736	11,5
Contributi per indennità di fine rapporto	227.215	235.535	-3,5
Voci stipendiali corrisposte al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	1.834.332	2.027.360	-9,5
Buoni pasto corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	-	126.289	-100,0
Contributi obbligatori per il personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	636.417	718.299	-11,4
Assegni familiari corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	8.943	8.958	-0,2
Irap a valere sui progetti in affidamento	392.076	435.803	-10,0
Indennità e altri compensi, esclusi i rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti	602.063	719.255	-16,3
Contributi per indennità di fine rapporto corrisposto al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	69.977	79.330	-11,8
Contributi previdenza complementare	1.312	1.219	7,6
Totale	14.528.068	16.804.710	-13,5

Fonte: elaborazioni su dati rendiconto 2020 e 2019

Si rileva che, anche a seguito del lieve decremento delle unità di personale a tempo indeterminato e determinato, il totale delle spese impegnate diminuisce del 13,5 per cento rispetto all'esercizio 2019 attestandosi a euro 14.528.068. La spesa di personale a tempo indeterminato passa da 12.466.437 euro del 2019 a 10.749.875 euro del 2020 con una variazione del -15,9 per cento.

I Contributi obbligatori per il personale a tempo indeterminato passano da 2.002.843 euro del 2019 a euro 1.922.564 del 2020 (- 4,1 per cento). Mentre quelli per il personale a tempo

⁷⁰ Secondo quanto riferito dall'Ente, le spese del personale sono impegnate ed erogate nell'ambito del medesimo esercizio.

determinato passano da 718.299 del 2019 a 636.417 del 2020, con una variazione del - 11,4 per cento.

Secondo i dati riportati nel rendiconto 2020, dell'importo di euro 3.776.881 per spesa di personale a tempo determinato, euro 3.534.868 ineriscono a progetti finanziati con risorse di terzi⁷¹.

A livello assoluto, nel 2020, il decremento complessivo è imputabile alla flessione della spesa per "indennità e altri compensi a personale a tempo indeterminato" (che passa da euro 1.766.844 del 2019 a euro 1.501.144 del 2020), per indennità di missione e trasferta (da euro 1.1125.166 del 2019 a euro 163.034 del 2020) ed a quella per buoni pasto (che passa da euro 279.180 del 2019 ad azzerarsi nel 2020), questi ultimi due decrementi dovuti essenzialmente al mutamento organizzativo del lavoro, reso in *smart working*, durante il periodo di *lockdown* per emergenza pandemica da Covid 19.

5.1 Collaborazioni coordinate e continuative e consulenze

Nel 2020, al pari degli esercizi precedenti, l'Ente ha fatto consistente ricorso a risorse professionali esterne, a titolo di contratti di collaborazione coordinata e continuativa e di collaborazione autonoma, per un totale complessivo di n. 109 unità.

In particolare, secondo i dati trasmessi dall'Ente, nel 2020 l'Istituto ha impiegato n. 51 unità di personale co.co.co, in diminuzione rispetto al 2019 (n. 69), consistendo in tipologia di contratti in fase di esaurimento giusto divieto di legge in materia. A fronte di tale sensibile riduzione si riducono anche gli oneri passando da euro 2.596.473 del 2019 a euro 2.058.612 del 2020, con una diminuzione del 20,7 per cento.

Nel conto annuale, invece, vengono riportati pagamenti (che secondo quanto riferito dall'Ente corrispondono agli impegni) per co.co.co. per l'importo di euro 2.104.142. In merito a tale discrasia, l'Ente ha riferito che la differenza riscontrata tra i dati trasmessi e quelli riferiti al conto annuale sono dovuti ai compensi (lordo istituto) dei 2 componenti del CdA inseriti tra i dati del conto annuale⁷².

⁷¹ Secondo quanto riferito dall'Ente con nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022, il differenziale tra dati di rendiconto e l'importo comunicato in istruttoria (pari a complessivi euro 3.589.610) sarebbe dovuto essenzialmente "al fatto che su quest'ultimo [cioè il rendiconto] sono imputati i costi INAIL (14.644,00), ma non il TFR dei tempi determinati (69.978,00)".

⁷² Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 ottobre 2022, cit.

Tabella 10- Compensi collaborazioni coordinate e continuative

	2020	2019	Var %
Compenso	1.571.942	1.985.679	-20,8
Contributi previdenziali a carico dell'Ente	353.054	442.014	-20,1
IRAP	133.616	168.780	-20,8
Totale	2.058.612	2.596.473	-20,7

Fonte: istruttoria INDIRE

Gli incarichi di consulenza, invece, nel 2020 risultano in aumento, sia come numero che come importo, passando da n. 47 del 2019 (per un impegno di spesa complessivo pari a euro 1.469.962) a complessivi n. 57 del 2020 (per una spesa complessiva pari a 2.261.780), di cui euro 1.914.943 per contratti di consulenza (+30,2 per cento).

In proposito, avendo riguardo al diverso numero di unità riportato nel conto annuale 2020 (n. 39 unità di personale con collaborazione autonoma e n. 2 unità obbligatorie per legge, per un totale di n. 41 unità) ed al numero di unità inizialmente riferito (n. 57 unità di consulenze⁷³), l'Ente ha riferito che *"Il valore numerico (57) indicato include 3 contratti a collaborazione occasionale non a p.iva. In conclusione, nell'anno 2020 INDIRE disponeva di n. 54 consulenti a p.iva per un costo totale lordo istituito pari ad euro: 1.914.493,09"*. Il riscontro fornito non chiarisce, in realtà, il diverso dato riportato nel conto annuale.

Tabella 11 - Spesa per consulenze

	2020	2019	Variazione %
Consulenze	1.914.493	1.469.962	30,2

Fonte INDIRE⁷⁴

In merito ai contratti di consulenza, l'Ente ha dichiarato che *"si tratta di contratti per attività professionali o specifiche necessarie per consentire la realizzazione di attività progettuali e in alcun modo gravanti (con alcune rarissime eccezioni come, ad esempio, quella per il Data protection officer o per l'RSPP) sugli stanziamenti per il funzionamento ordinario o finalizzate all'assolvimento di funzioni ordinarie."*⁷⁵. Nei limiti della non univocità dei dati come sopra evidenziata, aggiungendo alla spesa per personale, a tempo determinato ed indeterminato, gli oneri per la spesa per personale co.co.co e quella per consulenze e per contratti di collaborazione "non a partita iva",

⁷³ Cfr. nota di risposta del 15 aprile 2022.

⁷⁴ Dati calcolati al lordo oneri a carico dell'Ente, secondo le informazioni rese nell'ultima nota di risposta pervenuta in data 24 novembre 2022. Non sono stati forniti i dati di dettaglio degli oneri a carico dell'Ente.

⁷⁵ Cfr. nota di risposta del 15 aprile 2022.

gli oneri per l'acquisizione di risorse umane, in termini di impegni contabili complessivi sul bilancio 2020, si attestano in circa euro 18.848.460, in diminuzione del 9,7 per cento rispetto all'analogo dato complessivo del 2019 (pari a 20.871.147).

L'analisi di tale spesa complessiva è riportata, nei rispettivi totali, nella tabella che segue.

Tabella 12 -Spesa complessiva per i rapporti di lavoro

	2020	2019	Var % 2020/2019
Totale tempo indeterminato e determinato	14.528.068	16.804.710	-13,5
Totale co.co.co	2.058.612	2.596.473	-20,7
Totale consulenze e collaborazioni "non p.iva"	2.261.780	1.469.962	30,2
Totale generale	18.848.460	20.871.145	-11,4

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su Rendiconto INDIRE.

Si evidenzia che a fronte di una complessiva diminuzione delle varie tipologie di spesa di personale, resta in progressivo aumento quella per "collaborazione autonoma professionale" (consulenze).

In sostanza, da quanto emerge *per tabulas*, la riduzione del ricorso ai contratti di co.co.co. (-20,7 per cento) risulta ampiamente "neutralizzata in aumento" dalle collaborazioni autonome (+30,2 per cento)⁷⁶.

Con riferimento all'impatto sul bilancio di tali oneri, in sede istruttoria è stato chiesto di chiarire le fonti di finanziamento (bilancio dell'Ente o fonti terze) delle spese di personale, anche in forma flessibile (personale a t.d., co.co.co e consulenze), chiedendo di precisare - in caso di finanziamento da parte di terzi - la relativa fonte (norme, accordi o convenzioni approvate dall'Organo di vertice) e la correlata copertura finanziaria⁷⁷.

Al riguardo l'Ente ha dichiarato che "fatte salve alcune eccezioni (legate a figure obbligatorie per legge quali il responsabile della protezione dei dati - DPO) detti contratti [pari a n. 82 contratti per lavoro a tempo determinato, n. 51 contratti di co.co.co e n. 57 contratti di collaborazione autonoma professionale, per un totale di n. 190 unità di personale] sono gravati esclusivamente su risorse legate a programmi e/o progetti di ricerca nazionali e internazionali disciplinati da accordi,

⁷⁶ Al riguardo l'Ente ha riferito che "tale tipologia contrattuale è destinata ad essere sempre più presente in seno agli Enti Pubblici di Ricerca", stante il divieto di stipulare contratti di co.co.co a decorrere dal 1 luglio 2019, e ciò in considerazione della natura delle attività progettuali, tendenzialmente attuabili non già con rapporti subordinati di lavoro, bensì "attraverso prestazioni lavorative le cui modalità di esecuzione sono demandate principalmente al professionista" e per l'effetto "affidate tramite procedure concorsuali comparative a titolari di P.IVA". Cfr. Nota di risposta del 5 luglio 2022.

⁷⁷ Nota del 28 febbraio 2022 e del 28 giugno 2022.

*convenzioni o atti specifici che legittimano l'Ente a disporre dei finanziamenti previsti*⁷⁸.

Anche in questo caso si conferma l'incongruenza rispetto ai dati forniti ai fini del conto annuale, nell'ambito del quale viene attestato in 172 il numero di unità di personale dichiarate come a totale carico di finanziamenti terzi.

La circostanza assume un rilievo dirimente anche ai fini del corretto calcolo del rispetto dei vincoli finanziari vigenti, tra cui quelli di cui all'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 216 del 2018, ai sensi del quale *"L'indicatore del limite massimo alle spese di personale è calcolato rapportando le spese complessive per il personale di competenza dell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'Ente come risultante dai bilanci consuntivi dell'ultimo triennio. Negli Enti tale rapporto non può superare l'80 per cento"*.

Infatti, ai sensi del successivo comma 4 viene disposto che *"Il calcolo delle spese complessive del personale è dato dalla somma algebrica delle spese di competenza dell'anno di riferimento, comprensive degli oneri a carico dell'amministrazione, al netto di quelle sostenute per personale con contratto a tempo determinato la cui copertura sia stata assicurata da finanziamenti esterni di soggetti pubblici o privati."*

Il punto è affrontato *funditus* nel successivo par. 5.2.

Alla luce delle discrasie come sopra rilevate, la Sezione evidenzia la necessità, per il futuro, di dotarsi di un sistema (anche di controllo interno) che consenta una rappresentazione (ed una conseguente trasmissione) univoca e chiara dei dati relativi all'aggregato all'esame, e ciò quale presupposto indefettibile di un'analisi della spesa corrispondente alla sua effettiva consistenza, e ciò anche ai fini della verifica del rispetto dei vincoli finanziari vigenti.⁷⁹

5.2 Vincoli sulla spesa di personale

Nella tavola sul monitoraggio della spesa di personale 2020, trasmessa dall'Ente al Ministero vigilante in data 1° giugno 2021, viene riportato un rapporto percentuale tra la media delle entrate ordinarie e continuative dell'ultimo triennio e le spese di personale "caricate sul FOE" pari a 48,6 per cento.

In particolare, l'Ente ha prodotto un prospetto in cui da una parte - stando all'interpretazione del dato letterale della norma - considera nell'aggregato al numeratore tutte le entrate

⁷⁸ Nota di risposta del 5 luglio 2022.

⁷⁹ Tra i vari esempi di "non univocità" dei dati, si rileva il caso della spesa di personale a tempo determinato, che nel verbale del Collegio dei revisori n. 84 del 2022 risulta pari a 3.604.323 euro, nella nota integrativa a 3.612.594,81 euro e nel rendiconto risulta pari a 3.776.881 euro.

dell'Ente, ivi incluse quelle di carattere straordinario e non ripetitivo, giungendo ad un rapporto percentuale del 5,80 per cento; dall'altra - in aderenza allo scopo della norma di verifica della sostenibilità della spesa - ha considerato solo le entrate di natura continuativa ed ordinaria, cioè i trasferimenti a valere sul FOE degli ultimi tre esercizi. In questo caso il rapporto percentuale risulterebbe attestarsi a circa 48,30 per cento.

Tabella 13 - Monitoraggio 2020

VERIFICA DI CUI ALL'ARTICOLO 9 COMMA 2 (INDICATORE ENTRO L'80 PER CENTO)	
ENTRATE TOTALI (al netto delle partite di giro)	542.819.824,7
Entrate 2017	157.166.322,6
Entrate 2018	172.368.053,7
Entrate 2019	213.285.448,4
MEDIA ENTRATE ULTIMO TRIENNIO	180.939.941,6
SPESA DEL PERSONALE 2020	10.495.662,6
INCIDENZA DELLA SPESA DEL PERSONALE SU MEDIA ENTRATE ULTIMO TRIENNIO	5,8
VERIFICA DI CUI ALL'ART. 9 C 2 (VERIFICARE LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA E EQUILIBRI DI BILANCIO)	
ENTRATE FISSE E CONTINUATIVE	31.909.358,0
Entrate 2017	8.949.286,0
Entrate 2018	9.970.049,0
Entrate 2019	12.990.023,0
MEDIA ENTRATE ULTIMO TRIENNIO	10.636.452,7
SPESA DEL PERSONALE 2020	10.495.662,6
SPESA DEL PERSONALE 2020 RENDICONTATA SU PROGRAMMI/PROGETTI IN AFFIDAMENTO	5.358.181,9
SPESA DEL PERSONALE 2020 CHE INCIDE SUL FOE	5.137.480,7
INCIDENZA DELLA SPESA DEL PERSONALE SU FOE	48,3

Fonte: INDIRE

Al di là delle incertezze sulle modalità di calcolo dell'indicatore in argomento, avendo riguardo ai soli dati riportati nella tabella, sono state rilevate alcune incongruenze nella costruzione dei parametri di calcolo, con conseguenti effetti riflessi sull'effettiva percentuale di incidenza della spesa di personale sul FOE.

Nella tabella sul monitoraggio 2020, alla voce "SPESA DEL PERSONALE 2020" viene riportato il dato della sola spesa per personale a tempo indeterminato (10.495.662,6⁸⁰), dal quale viene

⁸⁰ Anche in questo caso il dato differisce da quello riportato nel rendiconto 2020 (pari a euro 10.749.875).

decurtata la spesa per “PERSONALE 2020 RENDICONTATA SU PROGRAMMI/PROGETTI IN AFFIDAMENTO”, per un importo di 5.358.181,9.

In realtà, alla luce di quanto confermato dallo stesso Ente, gli oneri rendicontati su progetti terzi non ineriscono alla spesa per personale a tempo indeterminato (“*interamente imputate sul Fondo Ordinario della Ricerca*”⁸¹) ma alla quota parte di spesa di personale a tempo determinato e/o di altre tipologie di spesa (co.co.co o consulenze) rendicontata su detti progetti. Il tutto, fermo restando che l’importo decurtato non risulta congruente né con i dati di rendiconto (per il personale a tempo determinato) né con i riscontri istruttori forniti (co.co.co e consulenze)⁸². Per l’effetto, il prospetto sul monitoraggio della spesa di personale 2020, per come costruito, presenta due anomalie di fondo: la prima, in termini di disomogeneità dei parametri utilizzati, in quanto viene “nettizzata” una spesa da un aggregato che non la comprende; la seconda, in termini di correttezza degli importi decurtati.

Tali discrasie, come detto, si riflettono inevitabilmente sull’aggregato della spesa di personale effettivamente incidente sul FOE e, quindi, sul correlato indice percentuale, ai fini del rispetto del vincolo di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 218 del 2016.

La questione, peraltro, ha formato oggetto di disamina da parte del Collegio dei revisori, successivamente alla trasmissione del prospetto ai fini del monitoraggio della spesa 2020. Infatti, solo nell’ambito del verbale n. 84 del 23 febbraio 2022, l’Organo di controllo ha affrontato – nello specifico- la materia avendo riguardo, in particolare, alla spesa di personale 2020⁸³.

A tale fine, ha prodotto n. 6 opzioni di calcolo dell’indicatore in argomento, basate su corrispondenti diverse costruzioni dei due aggregati di riferimento (entrate e spese), tutte avendo riguardo – come parametro base – alla complessiva spesa di personale 2020⁸⁴.

⁸¹ Cfr. nota di risposta del 5 luglio 2022, pag. 6.

⁸² Avendo riguardo alla spesa di personale a tempo determinato, in base ai dati del rendiconto 2020, l’importo “rendicontato su progetti di terzi” è pari 3.534.868 (dato confermato con la nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022 cit., rispetto al diverso dato fornito con la nota del 5 luglio 2020, pari a 3.519.632) e non all’importo di euro 5.358.181,9 riportato nel prospetto. E comunque, al di là della correttezza dell’importo, tale decurtazione sarebbe potuta avvenire, nel caso, avendo riguardo all’importo complessivo della spesa a tempo indeterminato e determinato (pari a 14.528.068) e non alla sola spesa per personale a tempo indeterminato; se invece la spesa decurtata fosse relativa anche alla spesa per co.co.co. e consulenze, l’importo nettizzato avrebbe dovuto essere pari a 7.143.109,59 (secondo i dati forniti con la nota di risposta del 5 luglio 2022) ed il “parametro base” sarebbe dovuto essere la complessiva spesa di personale comprensiva anche dei suddetti oneri (pari a euro 18.848.460).

⁸³ Il punto n. 3 all’ordine del giorno ha per oggetto la “*Esatta determinazione delle spese di personale ed esatta individuazione delle entrate complessive da porre a base di calcolo per la determinazione del rispetto del limite di spesa del personale dell’80% (ai sensi del d.lgs. 218/2016)*”.

⁸⁴ Nel verbale n. 84/2022, la spesa totale 2020 viene indicata nell’importo di euro 18.466.800, anche in questo caso differente dai dati desunti dai riscontri istruttori. Fermo quanto sopra, , nell’ambito del verbale viene riportato che “In relazione all’

Il prospetto contenuto nel suddetto verbale n. 84/2022 propone calcoli nettamente diversi da quelli utilizzati per il monitoraggio ufficiale della spesa di personale 2020 e, in n. 5 ipotesi su n. 6, evidenzia lo sfioramento del vincolo finanziario all'esame (80 per cento).

Infatti, solo in una ipotesi il rapporto risulterebbe in linea con il vincolo, e ciò nettizzando al denominatore (spese) gli oneri per personale a tempo determinato, co.co.co e consulenti, nei limiti in cui siano stati effettivamente sostenuti con risorse di soggetti terzi.⁸⁵

Per quanto riportato nel verbale n. 84/2022, però, tale circostanza non risulta essere stata verificata dall'Organo di revisione⁸⁶.

Al riguardo, il Ministero vigilante, con una prima nota del 26 aprile 2022 ha invitato l'Ente a tener conto delle osservazioni espresse dal Collegio dei revisori nel menzionato verbale n. 84/2022, mentre con successiva nota del 28 ottobre 2022, in risposta alla specifica richiesta formulata dall'Ente (nota del 20 ottobre 2022), dopo aver precisato che “ (...) *il monitoraggio in questione ha sempre ricevuto l'avallo dell'organo di controllo interno e che solo nel verbale n. 84 del 23 febbraio 2022 è stata per la prima volta rilevata la necessità da parte dell'Ente di stabilire la corretta tipologia di dati da considerare nel calcolo del limite dell'80% di cui all'art. 9, commi 2, del d.lgs. 218/2016*” e ritenuto che la competenza a verificare i valori economici in argomento sia

argomento, introdotto nei verbali 80 e 81, il Collegio ha proceduto a verificare il calcolo del rapporto percentuale non superiore all'80 per cento tra le spese dell'anno di riferimento e la media delle entrate dell'ultimo triennio, come previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 218/2016. Il Collegio, preliminarmente, evidenzia che la norma sopra citata appare di problematica attuazione in quanto fa riferimento alle entrate complessive del triennio e tale dato, nel caso di INDIRE, porta ad un rapporto percentuale molto basso, di scarsissima significatività. Di conseguenza, similmente all'impostazione data dall'Ente nelle tabelle di monitoraggio allegate al PTA, si è proceduto a rappresentare un primo calcolo percentuale basato sulle entrate complessive dell'ente in una interpretazione della norma di tipo letterale (Tabella 1). Sono state poi considerate le sole entrate fisse e continuative (contribuzioni MIUR ordinaria), infine sono state aggiunte anche le contribuzioni dedicate alle stabilizzazioni e da ultimo le contribuzioni per realizzazione di progetti di ricerca (finanziamenti di scopo) (Tabella 2). Per quanto riguarda le spese il Collegio ha proceduto ad effettuare la correzione prevista dal comma 4 della norma in argomento nettizzando soltanto la spesa del personale a tempo determinato la cui copertura sia stata assicurata da finanziamenti esterni di soggetti pubblici o privati. Per una maggiore adesione allo spirito della norma il Collegio ha anche elaborato ulteriori rapporti percentuali, espungendo dalle spese di personale anche le spese per co.co.co. e consulenti la cui copertura sia stata, del pari, assicurata da finanziamenti esterni di soggetti pubblici o privati. Tali ulteriori nettizzazioni non sono specificamente previste dal comma 4 in argomento, tuttavia, è sembrato utile elaborarle per offrire un quadro esaustivo”.

⁸⁵ In questo caso, al numeratore (entrate) sono stati considerati il FOE+ stabilizzazioni+ contributi per progetti.

⁸⁶ A tale riguardo, quindi, l'Organo di revisione ha evidenziato “ (...) il particolare, da non trascurare, che in tutti i raparti percentuali elaborati, sia in quello calcolato con la stretta lettura dell'articolo 4 (decurtazione dei soli TD a finanziamento esterno), sia in quello perequato (decurtazione allargata ai co.co.co. e ai consulenti), si considera come accertato e dimostrato che la totalità del personale precario (TD, co.co.co. e consulenti occasionali) sia stato effettivamente imputato sui progetti finanziati con risorse esterne. Tuttavia, tale circostanza non è facilmente verificabile per Indire, stante l'impostazione del bilancio con un unico centro di costo, e tale anomalia è stata più volte segnalata dal Ministero vigilante, ma senza esito”, sottolineando la necessità che “*l'Ente preliminarmente stabilisca la corretta tipologia di dati da considerare nel calcolo, e ciò con l'ausilio del Ministero vigilante e del Dipartimento della RGS e solo dopo tale chiarimento si potrà procedere ad una valida verifica del rispetto del limite dell'80%*” (cfr. verbale n. 84/2022 cit.).

Nell'attesa, ha rilevato l'opportunità che, in un'ottica prudenziale, l'Ente rimandi ogni nuova spesa di personale a carattere definitivo, anche alla luce della spesa aggiuntiva stimata per le stabilizzazioni delle n. 34 unità di personale, per la sola parte stipendiale fissa ed accessoria pari a euro 1.474.181,00, come risulta dall'ultima variazione al PTA, capitolo 9, approvata dal CDA nel dicembre 2021 Cfr. verbale n. 84/2022, cit.

dell'Organo di revisione- ha sostenuto "per quanto di competenza rispetto al monitoraggio in oggetto, (...) che i parametri utilizzati da codesto Ente siano conformi alle disposizioni di cui all'art. 9, commi 2 e 3, del d.lgs. 218/2016"⁸⁷.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione evidenzia la necessità, preliminare a qualsiasi valutazione, che la verifica sul rispetto del vincolo all'esame sia basata su dati, oltre che certi ed univoci, anche tra loro omogenei e congruenti, avendo riguardo sia al parametro al numeratore (entrata) che a quello al denominatore (spesa). In questa prospettiva, gli oneri che, ai sensi della normativa vigente, è possibile decurtare dal denominatore (spese) sono solo ed esclusivamente quelli dimostrati, da evidenze contabili, come sostenuti con risorse di terzi, effettivamente non incidenti sul bilancio dell'Ente, né vincolate per altri fini.

Al riguardo, pertanto, questa Sezione - oltre a ribadire l'esigenza di rendere tempestivo il controllo e la vigilanza da parte degli organi a ciò deputati, ciascuno per quanto di rispettiva competenza - ritiene non oltre modo rinviabile un'attività di efficientamento del complessivo sistema di contabilizzazione, rendicontazione e monitoraggio della spesa di personale, a qualsiasi titolo sostenuta, e ciò anche al fine di dare trasparente rappresentazione dell'effettiva consistenza degli oneri incidenti sul bilancio e delle correlate risorse poste a copertura.

Il tutto al fine di dare concreta attuazione alla *ratio* sottesa al vincolo di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 218 del 2016, in termini di effettiva sostenibilità della spesa e di tutela degli equilibri sostanziali e prospettici del bilancio, quale presupposto indefettibile del rispetto del principio del buon andamento dell'*agere* pubblico (art. 97 Cost.). Obiettivo, peraltro, ribadito dal Ministero vigilante in sede di approvazione del PTA 2020-2022⁸⁸.

5.3 Il fondo per il trattamento accessorio

L'esercizio 2019 è stato il primo anno di attivazione della procedura per la verifica congiunta degli accordi integrativi, ai sensi dell'art. 40-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001⁸⁹.

La procedura per la sua approvazione da parte delle Amministrazioni competenti è a tutt'oggi ferma al 2019.

⁸⁷ Cfr. nota Ministero dell'Istruzione del 28 ottobre 2022.

⁸⁸ Nota Ministero vigilante del 29 gennaio 2021.⁸⁹ A seguito della definizione, nel 2018, delle procedure di stabilizzazione del personale precario previste dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, l'Ente ha superato le 200 unità di personale.

⁸⁹ A seguito della definizione, nel 2018, delle procedure di stabilizzazione del personale precario previste dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, l'Ente ha superato le 200 unità di personale.

Tabella 14 - Fondo per il trattamento accessorio

	2019	2018	Var. Assoluta	Var. % 2019/2018
Fondo dirigenza	107.208	107.208	-	0,0
Fondo livelli I-III + IVP	171.460	170.058	1.402	0,8
Fondo livelli IV - VIII	1.384.474	630.953	753.521	119,4
Totale	1.663.142	908.219	754.923	83,1

Fonte: INDIRE

La procedura non risulta conclusa, in quanto il Mef e il Dipartimento della funzione pubblica, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, hanno formulato specifiche osservazioni, sia con riferimento all'ipotesi di accordo raggiunto in data 29 ottobre 2019, che avendo riguardo all'ipotesi sottoscritta a febbraio 2021, nonché - da ultimo - in merito all'ipotesi di accordo sottoscritta in data 1° luglio 2021⁹⁰.

In particolare, con note, rispettivamente, del 22 e del 23 ottobre 2021 il Mef e il Dipartimento della Funzione pubblica hanno espresso parere negativo all'ulteriore corso degli accordi in oggetto, formulando e, in parte, ribadendo specifiche osservazioni e richieste di chiarimento soprattutto con riferimento alla mancanza di criteri per la ripartizione e la necessaria differenziazione della retribuzione di risultato per il personale dirigente e non dirigente.⁹¹

⁹⁰ Per i dettagli si rinvia a quanto riportato nell'ambito del Referto relativo all'esercizio 2019.

⁹¹ In particolare, nell'ambito della nota del 23 ottobre 2021, il Dipartimento per la funzione pubblica, con riferimento al personale dirigente di seconda fascia, non ha dato corso all'accordo, sottolineando la necessità che vengano prima forniti i chiarimenti richiesti dal Mef nell'ambito della nota del 22 ottobre 2021, richiedendo in particolare di indicare "quale sia l'effettivo importo massimo erogabile con riferimento alla retribuzione di posizione parte variabile nonché alla retribuzione di risultato per l'unica unità in servizio con tale inquadramento". Con riferimento al personale dei livelli I-III, il Dipartimento premettendo che "l'ipotesi di accordo non individua i criteri generali per l'attribuzione dell'indennità per oneri specifici, come invece previsto dall'art. 68, comma 4, lettera h) del CCNL 2016-2018" rammenta, ulteriormente, "il divieto di corresponsione dei compensi in maniera generalizzata e indifferenziata in relazione al principio di effettività di cui all'articolo 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001. Al riguardo, si precisa che la suindicata indennità non può essere attribuita indiscriminatamente ai ricercatori e tecnologi, in base al solo livello di appartenenza, né essere legata allo svolgimento dei compiti e delle mansioni ordinariamente previste nell'ambito del profilo posseduto ma deve essere differenziata in ragione di specifiche responsabilità e/o incarichi aggiuntivi effettivamente svolti". Inoltre, "Per quanto concerne i premi correlati alla performance del personale dei livelli IV-VIII, si chiede che siano esplicitati, nel testo dell'accordo, i criteri per la determinazione della produttività da corrispondere al personale e la correlazione con il sistema di misurazione e valutazione, avendo anche cura di inserire una soglia minima, in termini di raggiungimento di target, al di sotto della quale nulla è dovuto a titolo di performance. Infine, deve rilevarsi la mancata previsione della maggiorazione del premio individuale, di cui all'art. 20 de! CCNL 2016-2018 sottoscritto il 19 aprile 2018, Si precisa che tale disposizione deve essere applicata in relazione a periodi temporali coincidenti o successivi all'annualità in cui contratto è stato sottoscritto, Sul punto si rammenta, inoltre, che detta maggiorazione deve essere riconosciuta ad una "limitata quota massima di personale valutato".

6. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Come già riportato, INDIRE, oltre ad essere un Ente pubblico di ricerca ai sensi del d.lgs. n. 216 del 2018, è una delle principali agenzie del Ministero dell'istruzione (ed oggi anche del Ministero dell'università e della ricerca) per l'attuazione dei progetti U.E. negli specifici settori di competenza (art. 1 dello statuto).

Inoltre, come Ente pubblico di ricerca, svolge le proprie attività nell'ambito della ricerca sperimentale, nella ricerca metodologica e applicata, nell'innovazione del sistema educativo, anche in relazione ai processi di trasformazione tecnologica e digitale.

Nell'ambito delle attività di competenza e delle reti scientifiche di riferimento, partecipa ad iniziative di carattere europeo, in qualità di rappresentante dei Ministeri vigilanti.

L'Istituto, per contribuire alla crescita e alla valorizzazione del capitale umano, deve operare in coerenza con gli obiettivi definiti dal PNR, dal Documento di visione strategica decennale ("DVS"), dal Piano triennale delle attività e, relativamente al sistema educativo di istruzione e formazione, con le priorità strategiche e gli obiettivi generali delle politiche educative nazionali fissati dalle direttive del Ministro dell'istruzione, previo concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Per i profili di carattere generale, si rinvia a quanto riportato nell'ambito dei precedenti referti di questa Corte⁹².

Con specifico riferimento alle attività espletate nel corso del 2020, nell'ambito della relazione sulla gestione, è stato precisato che le attività condotte, in ottemperanza a quanto indicato nella programmazione strategica pluriennale, sono state influenzate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nonostante tale situazione di emergenza, secondo quanto riferito dall'Ente, i *target* dichiarati sono stati raggiunti per tutte n. 12 le Strutture di ricerca, e ciò a fronte di alcune modifiche progettuali ed alcuni indicatori aggiunti.

Inoltre, sempre secondo quanto riportato dall'Ente, a seguito dell'emergenza sanitaria Covid19, l'Indire è stato coinvolto dal MI e dal MUR in numerose attività per il supporto alle scuole nell'uso della didattica a distanza e della riorganizzazione degli istituti, che sono state coordinate e realizzate attraverso un lavoro tra le diverse strutture di ricerca, garantendo una

⁹² Cfr. deliberazioni n. 148/2019, n. 104/2020 e n. 137/2021 cit..

strategia di azione coordinata e la valorizzazione delle competenze specifiche dei differenti settori di ricerca. A fronte delle attività comuni ogni struttura ha, pertanto, avuto ricadute di diversa entità per gli obiettivi e gli indicatori programmati per il 2020.

In particolare, le attività si sono articolate nelle seguenti macro categorie:

- 1) Costituzione di una Rete di solidarietà tra le scuole aderenti ai Movimenti di innovazione promossi dall'Istituto e sviluppo di attività di assistenza-coaching quali webinar formativi per docenti e dirigenti; la mappatura e informazioni per lo sviluppo di gemellaggi tra scuole; la costruzione di *videotutorial* e del *repository* collegato per il supporto all'utilizzo delle tecnologie didattiche per la didattica a distanza.
- 2) Supporto tecnico ed organizzativo per gli eventi di informazione e formazione online sul tema "Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica" indirizzata adUSR e referenti delle scuole polo. Attività in collaborazione con il Ministero dell'Università e della Ricerca a mezzo Conper e Codiger;
- 3) Cooperazione e coordinamento con gli Enti pubblici di ricerca italiani per la realizzazione e messa a disposizione di un *repository* di risorse digitali per la didattica intorno al quale è stato realizzato un ciclo di webinar di orientamento formativo destinati agli studenti;
- 4) Attività di Formazione e aggiornamento CO.DI.G.E.R. (Conferenza permanente dei Direttori Generali degli Enti Pubblici di Ricerca Italiani); INDIRE ha coordinato insieme al CNR l'organizzazione di un ciclo di circa cinquanta *webinar* rivolti a tutto il personale degli ENTI associati CODIGER.);
- 5) Proseguimento delle attività con la Rete di solidarietà tra le scuole aderenti ai Movimenti di innovazione promossi dall'Istituto (costituita durante il primo lockdown) con la ripresa delle attività formative e informative a distanza attraverso una nuova iniziativa denominata "Formarsi e Confrontarsi con le Avanguardie educative";
- 6) Si sono riprese le attività d'informazione/formazione a cura delle Scuole dei Movimenti d'Innovazione (nei rispettivi ambienti online), che già avevano una convenzione con Indire per tali attività, trasferendo i seminari e gli incontri in formule a distanza. Si sono inoltre realizzati eventi trasversali sul sito di Indire dedicati ai temi emergenti sul sistema scolastico e in virtù delle collaborazioni istituzionali condotte da Indire.

Con riguardo alle attività di monitoraggio e analisi relativi al programma comunitario

Nazionale Erasmus plus, alle Azioni di supporto al MIUR per la gestione dei programmi operativi europei e alla Gestione degli Interventi sull'Edilizia Scolastica (GIES), il 2020 è stato l'ultimo anno della programmazione Erasmus + e, come richiesto dalla Commissione Europea, è stato dedicato alla comunicazione e alla valorizzazione dei risultati raggiunti dai beneficiari nei vari settori in questi passati sette anni 2014-2020.

Tra le varie attività svolte dall'Agenzia viene segnalata l'iniziativa rivolta a fornire una *“serie di colloqui regolari dal vivo sulla pagina ufficiale di Erasmus + NA, denominata “UN CAFFE 'CON... Erasmus e dintorni”, con interviste informali a beneficiari, studenti, insegnanti, partecipanti Erasmus + ecc. per raccontare storie e temi Erasmus e potenziare il sentimento della comunità Erasmus attraverso appuntamenti regolari”*.

L'Agenzia ha, inoltre, continuato ad espletare Azioni di supporto al Ministero dell'istruzione per la gestione dei programmi operativi europei 1. PON monitoraggio, ricerca e supporto tecnico-didattico.

7. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

INDIRE - quale ente parte del consolidato pubblico - deve contribuire agli equilibri della finanza pubblica "allargata" di cui all'art. 97 della Costituzione, secondo i termini indicati dalla normativa, volta per volta, vigente, e ciò anche alla luce della necessità di rispettare - a livello di conto nazionale - i vincoli sui saldi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

In tale ottica, l'Ente è soggetto alle disposizioni normative sul contenimento e sulla razionalizzazione della spesa pubblica, secondo il perimetro applicativo definito dal Legislatore nazionale, tanto in generale, quanto in relazione allo specifico settore degli Enti pubblici di ricerca.

Nell'esercizio 2020, al pari degli esercizi precedenti, non sono stati adottati i piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa previsti ai sensi dell'art. 16 del Dl 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011.

Secondo quanto riferito dall'Ente, la mancata adozione dei suddetti piani "*peraltro facoltativi per stessa previsione normativa*", sarebbe giustificata dalla circostanza che "*l'attuale organizzazione di INDIRE è recente e, pertanto, risulta oggettivamente complesso intervenire su una struttura organizzativa ed amministrativa in parte ancora in divenire (ad esempio le consistenti stabilizzazioni di personale di fine 2018 o il fatto che solo tra il 2016 e il 2018 si è completata la ristrutturazione delle sedi anche territoriali)*".

Viene, inoltre, riferito che "*Per l'anno 2020, oggetto di referto, va inoltre considerato, come sopra accennato, che la situazione determinata dal lockdown nazionale ha paralizzato iniziative di governance volte eventualmente a verificare di avviare un complesso lavoro di analisi e verifiche, come quello sotteso alla redazione dei piani triennali di cui alla normativa richiamata*".

La Sezione prendendo atto dei riscontri forniti, si riserva di valutare l'evoluzione della dinamica di razionalizzazione della spesa, quale coordinata portante all'*agere* pubblico (art. 97 Cost.) in disparte l'esistenza di specifici obblighi attuativi, in sede di successivi referti.

Fermo quanto sopra, con riferimento al rispetto della normativa, volta per volta vigente, in tema di "vincoli di spesa", si rinvia - per ogni approfondimento - al Referto 2019, nel cui ambito la questione è stata trattata con aggiornamento al mese di dicembre 2021.

Ai fini del presente referto, attualizzato agli ultimi eventi intervenuti, si osserva quanto segue. Con nota del 12 agosto 2021, avente per oggetto il rendiconto 2020, il Mef ha rilevato che "*l'Istituto non ha provveduto ad alcun versamento così come per le altre disposizioni di contenimento*

della spesa tuttora vigenti in analogia a quanto fatto negli anni precedenti e in considerazione dell'assenza dei parametri di riferimento su cui calcolare le misure di contenimento"; mentre con riferimento al rispetto del limite di spesa per l'acquisto di beni, prendendo atto dell'attestazione dell'Organo di revisione circa il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni previste dai commi 590 e 598 della legge 160/2019, con particolare riferimento alla media della spesa per consumi intermedi degli anni 2016-2018 (pari a 3.300.00 milioni), ha evidenziato che *"nella relazione sulla gestione non vengono fornite indicazioni in ordine alle modalità attuative delle disposizioni in esame e, in particolare, in ordine alle modalità di calcolo del valore medio del limite di spesa indicato dall'Ente pari ad € 3.300.000 e alle voci di spesa assoggettate al contenimento, come richiesto dall'art. 1 comma 597 della legge richiamata"*, chiedendo di acquisire chiarimenti in merito.

Con nota del 7 febbraio 2022, indirizzata al Ministero vigilante, INDIRE ha provveduto ad individuare i parametri ritenuti più idonei per la quantificazione delle somme da versare al bilancio dello Stato in attuazione della legge di bilancio 2020 ⁹³, nonché a fornire chiarimenti in ordine alle modalità di calcolo del valore medio del limite di spesa per il 2020, pari a 3.300.000,00. Il calcolo è stato effettuato escludendo le spese sostenute con fondi con vincolo di destinazione quali i finanziamenti europei per l'agenzia Erasmus e i progetti in affidamento all'ente.

Il Ministero vigilante, con successiva nota del 24 febbraio 2022, trasmettendo il proposto prospetto dei versamenti, ha richiesto al MEF di fornire eventuali osservazioni al riguardo. ⁹⁴ Con nota del 23 giugno 2022, il MEF - in riscontro alla suddetta richiesta - ha formulato alcune osservazioni in merito ai criteri utilizzati quale base di calcolo cui parametrare l'applicazione dei limiti di spesa⁹⁵, nonché -con riferimento al calcolo della spesa media- ha rilevato la

⁹³ In tale sede l'Ente ha dichiarato di procedere al versamento nel bilancio dello Stato delle somme quantificate per gli anni 2020 e 2021 e successivamente *"in assenza di osservazioni o di ulteriori indicazioni da part dei Ministeri vigilanti, alla data del 30 giugno 2022 saranno versate le somme relative al 2022"*.

⁹⁴ In particolare, il Ministero vigilante ha richiesto di *"di voler fornire eventuali osservazioni o ulteriori indicazioni rispetto alle determinazioni dell'Istituto affinché questa Direzione, nell'esercizio del potere di vigilanza, possa riconoscere a INDIRE il pieno rispetto delle disposizioni poste sul contenimento della spesa pubblica o, alternativamente, fornire indicazioni univoche su come calcolare le somme da versare al bilancio dello Stato"*.

⁹⁵ In particolare, nell'ambito della suddetta nota, il Mef ha rilevato *" in primo luogo che il prospetto trasmesso assume annualità diverse (ora il 2013 ora il 2014) quale base di calcolo cui parametrare l'applicazione dei limiti di spesa"*, ritenendo necessario *"individuare un parametro di riferimento univoco ai fini della determinazione dei limiti di spesa previsti dalle disposizioni di contenimento della spesa inserite in allegato A della legge n. 160/2019 (per la definizione del quantum dovuto ai sensi del predetto comma 594) e dalle altre disposizioni di contenimento della spesa tuttora vigenti e applicabili all'INDIRE"*.

Al riguardo, viene suggerito - in linea con le valutazioni espresse nelle precedenti note - *"di assumere a riferimento i dati contabili risultanti dal primo rendiconto approvato (esercizio 2013), fatta salva una diversa valutazione da parte di codesta Amministrazione vigilante in ordine alla individuazione del primo anno di piena operatività dell'Ente alla luce delle disposizioni normative che hanno prima soppresso e poi ripristinato l'INDIRE"*.

mancanza di un elenco analitico delle voci di spesa considerate ed ha ritenuto opportuno acquisire elementi informativi, rimettendo alla responsabilità del (nuovo) Collegio dei revisori la puntuale verifica delle voci di spesa individuate ai fini del computo del limite di spesa in questione⁹⁶.

Infine, con successiva nota del 3 agosto 2022, l'Ente ha comunicato di aver provveduto - alla data del 30 giugno 2022 - ad effettuare i versamenti secondo gli importi indicati nella nota del 7 febbraio 2022, per le annualità 2020, 2021 e 2022, sollecitando un riscontro in merito alle modalità di calcolo a tale fine individuate.

Allo stato degli atti, quindi, la Sezione, prendendo atto del percorso di adeguamento attivato dall'Ente con riferimento ai "nuovi" vincoli finanziari, si riserva ogni ulteriore approfondimento in sede di successivi referti anche alla luce delle verifiche che saranno - nelle more - effettuate dall'Organo di revisione e dalle Amministrazioni competenti.

Al riguardo, si evidenzia- come già fatto dal MEF - la necessità di una verifica - analitica - delle voci di spesa escluse dal computo, così come già rilevato in relazione al rispetto dei vincoli sulla spesa di personale (vedi par.5.2).

⁹⁶ Al riguardo, nel richiamare la precedente nota prot. n. 13553/2021, il Mef " ribadisce che il limite di spesa di cui all'art. 1 comma 591 della legge di bilancio 2020 va calcolato considerando tutte le voci che rientrano nella macro categoria "acquisto di beni e servizi" (U.1.03.00.00.000), di cui al piano dei conti integrato sopra menzionato con esclusione delle spese per acquisto di beni e servizi effettuate su fondi specificamente finalizzati provenienti da soggetti pubblici o privati, delle spese sostenute per dare attuazione alle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria e delle spese, già oggetto di contenimento secondo le disposizioni inserite nell'elenco di cui all'allegato A della legge di bilancio 2020 dal cui ambito soggettivo di applicazione gli enti di ricerca fossero esclusi.

8. ATTIVITA' NEGOZIALE

Il Titolo VII (articoli da 78 a 86) del regolamento di contabilità disciplina l'attività negoziale dell'Ente⁹⁷.

In particolare, ai sensi dell'art. 78 del suddetto regolamento viene ribadita l'applicazione obbligatoria del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii., nonché dei relativi decreti attuativi e degli altri atti di regolazione e di indirizzo adottati dall'ANAC.

Viene, nello specifico, evidenziato che, per gli acquisti di beni e servizi, l'Istituto ha l'obbligo di far ricorso alle convenzioni e agli accordi quadro messi a disposizione dalla Consip S.p.A., secondo quanto previsto dall'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e ss.mm.ii., ovvero ne utilizza i parametri di prezzo/qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili, ai sensi dell'art.1, comma 449, della l.27 dicembre 2006, n.449. Si applicano, altresì, gli obblighi previsti dall'art.9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Per gli acquisti di beni e servizi presenti nel catalogo Consip S.p.A., per gli importi e le soglie fissate dalla normativa vigente (art. 1, comma 450 della l. n. 296 del 2006), l'Istituto è tenuto a fare ricorso, ai fini della scelta del contraente, al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) ovvero ad altri mercati elettronici istituiti da Centrali di committenza. Tale disposizione non si applica per l'acquisto di beni e servizi informatici per i quali vige l'obbligo di ricorso al MePA, ovvero ad altri mercati elettronici istituiti da Centrali di committenza, indipendentemente dall'importo (art. 1, c. 512 della l. n. 208 del 2015) e di quelli rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 1, c. 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. Sono fatti salvi gli acquisti di beni e servizi funzionalmente destinati all'attività di ricerca, per i quali si provvede in applicazione dell'articolo 10, comma 3 del decreto legislativo n. 218/2016 e dall'art. 4 del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159.

Nell'esercizio in esame, l'Ente ha dichiarato che, su un numero complessivo di procedure pari a 180, n. 118 sono state assegnate con affidamento diretto per un valore complessivo di circa euro 311.190), utilizzando per 41 procedure MePA e per la restante parte procedure extra Consip e MePA. 50 procedure sono state assegnate con affidamento diretto in adesione ad

⁹⁷ Nell'ambito della sezione II "Altri atti e contratti" viene disciplinata, ai sensi dell'art. 90 l'attività di collaborazione con altre amministrazioni pubbliche o con soggetti privati, mediante accordi e/o convenzioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e non discriminazione.

accordo quadro/convenzione (per circa euro 2,2 milioni e quasi totalmente sia in termini di valore che in termini numerici di procedure previo utilizzo Consip).

Ulteriori 5 procedure sono state eseguite con procedura competitiva con negoziazione (per euro 253.650), 4 con lo strumento degli accordi quadro di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 50 del 2016 (per euro 232.483) e 3 con affidamento con confronto di più offerte economiche di cui all'articolo 36, c.2 lett. b. D.lgs. 50 del 2016 dopo le modifiche "sblocca cantieri").

Nell'esercizio 2020 più del 63 per cento delle procedure sono state effettuate al di fuori dei canali Consip e MePa.

Si rileva, però, che in termini di "rilevanza di importo", le n. 14 convenzioni stipulate tramite Consip (di cui n. 10 Convenzioni e n. 4 Accordi quadro) coprono un ammontare complessivo di euro 2.058.861,69 euro; mentre le n. 114 aggiudicazioni effettuate al di fuori dei canali Consip e MePa, ammontano, per n. 77 contratti, all'importo complessivo di soli 146.125,28, di cui n. 68 al di sotto dei 5 mila euro, per n. 1 aggiudicazione ad altra centrale di committenza, per l'importo di 2.400 euro e per n. 35 procedure, relative ad accordi ai sensi dell'art. 54 del Dlgs 50/2016 stipulati dall'Ente, all'importo complessivo di 94.421,00 euro.

L'Ente non risulta essersi dotato – ad oggi – del disciplinare volto a regolamentare nel dettaglio gli affidamenti di importo sotto soglia.

In sede istruttoria, però, ha dichiarato di volersi dotare di tale regolamento nel corso dell'esercizio 2022, in adeguamento ai rilievi contenuti sul punto nell'ambito del Referto relativo all'esercizio 2019, e ciò seppure non ritenuto dall'Ente un atto obbligatorio, né ai sensi del regolamento di contabilità né alla luce delle prescrizioni del d.lgs. n. 50 del 2016.

Anche con riferimento all'Albo dei fornitori, dismesso con provvedimento del D.G. del 15 giugno 2017⁹⁸, alla luce delle osservazioni formulate da questa Corte nell'ambito del Referto sull'esercizio 2019, l'Ente ha dichiarato di aver avviato – dal 2022 - un gruppo di lavoro al fine di verificarne le impostazioni, i costi di tenuta, gestione ed aggiornamento ed i reali impatti sull'attività negoziale dell'Ente, al fine di valutarne i costi-benefici.

⁹⁸ In origine, tale albo era stato costituito con decreto del Direttore generale n. 230 del 2009, nell'ambito della gestione Ansa (ex Indire). Secondo quanto riferito dall'Ente, tuttavia, alla luce del ripristino di INDIRE e della mutata situazione organizzativa ed istituzionale, è stata disposta -in data 15 giugno 2017- la soppressione dell'Albo dei fornitori, in attesa dell'approvazione del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, funzionale a disciplinare le procedure sottosoglia. Il nuovo Regolamento è stato approvato nel 2019, ma ad oggi non risulta essere stato ripristinato l'Albo dei Fornitori.

Tabella 15 - Attività contrattuale 2020

Modalità di affidamento utilizzata	Numero contratti	Importo aggiudicazione	DI CUI		
			Utilizzo Consip	Utilizzo Mepa	Extra Consip e Mepa
Procedure aperte (art. 36, co. 9, d.lgs. 50/2016)	-	-	-	-	-
Procedure ristrette	-	-	-	-	-
Procedura competitiva con negoziazione	5	253.649,66	-	5	-
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (art. 63, c. 2, lett. c del d.lgs. 50/2016)	4	32.483,32	-	3	1
Partenariato per l'innovazione	-	-	-	-	-
Dialogo competitivo	-	-	-	-	-
Affidamento in economia	-	-	-	-	-
Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)	118	311.190,10	-	41 (euro 165.065)	77 (euro 146,2136 di cui 68 di importo inferiore a euro 5.000)
Affidamento con confronto di più offerte economiche (art.36 c 2 lett b d.lgs. 50/2016 dopo le modifiche "sblocca cantieri"	3	268.500,00	-	3	-
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	50	2.155.683,63	14 (di cui 10 convenzioni consip e 4 accordi quadro consip euro 2.058.862)	-	1 (Altra centrale di committenza euro 2.400) 35 (accordi ex art. 54 del D.lgs. 50/2016 stipulati da INDIRE euro 94.422)
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	-	-	-	-	0
Totale	180	3.021.506,71	14	52	114

Fonte: nota istruttoria INDIRE

Si ritiene qui di riferire anche sulle convenzioni e sugli accordi di cooperazione finalizzati ad attivare forme di sinergie operative con soggetti pubblici e privati, piuttosto diffusi nel settore della ricerca per il miglior perseguimento delle finalità istituzionali.

Nella specie, da apposita ricognizione è risultato che nel 2020, risultavano in essere n.72 accordi e convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, di cui n. 9 stipulati nel 2018 e n. 63 stipulati nel 2019.

La disciplina dei suddetti accordi e convenzioni, in termini di "an" e "modus", è contenuta, oltre che nella normativa vigente (art. 15 della legge 241/90 e d.lgs. n. 50 del 2016), nello statuto

(art. 7) e nel regolamento di contabilità (art. 90) di INDIRE, nonché in specifiche “Linee guida per la stipula di Accordi, convenzioni e protocolli di intesa con enti pubblici e privati”, approvate dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 10 del 21 marzo 2019.

Delle dette convenzioni, n.9 sono a titolo gratuito e n. 63 con oneri a carico dell’Ente.

Tra le convenzioni a titolo oneroso, rilevano – per entità di importo – gli accordi perfezionati tra l’Ente e la Università privata IUL, come già detto, promossa e sostenuta dal Consorzio IUL, di cui INDIRE è parte, con partecipazione di maggioranza.

Dai riscontri forniti, risulta che gli accordi in essere nel 2020 con la IUL sono n. 3, e precisamente: 1) l’ accordo deliberato dal Consiglio di amministrazione n. 20 dell’8 aprile 2020 ed avente per oggetto la collaborazione tra Indire e Università Telematica degli Studi IUL per la realizzazione di attività di formazione. L’importo a carico di INDIRE è pari a 115 mila all’anno. La durata iniziale era prevista dal 28 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, successivamente prorogata, con atto a firma congiunta del Presidente di INDIRE e del Direttore, sino al 31 dicembre 2021; 2) Accordo di Collaborazione tra INDIRE e L’Università Telematica degli Studi IUL, approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 88 del 20 dicembre 2019 nell'ambito dell’iniziativa progettuale “Il “Progetto di approfondimento di storia contemporanea Aldo Moro e l’Italia repubblicana”. Tale accordo ha avuto durata dal 10 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, per un importo pari a euro 96.500,00; 3) L’Accordo di Collaborazione INDIRE - IUL per la realizzazione di un ambiente di apprendimento *online* a supporto della formazione, collaborazione finalizzata alla realizzazione del piano di formazione rivolto all’intera comunità di pratiche del personale scolastico all’estero. Tale accordo è stato previsto con una durata iniziale, dal 27 novembre 2020 al 7 maggio 2021, successivamente prorogata, con atto a firma congiunta del Presidente di INDIRE e del Direttore generale, sino al 31 dicembre 2021. L’onere a carico del bilancio dell’Ente è stato pari a euro 86.028,35.

In tutti gli accordi, gli importi vengono riconosciuti a titolo di rimborso spese.

La Sezione si riserva di effettuare, in sede di successivo referto, ulteriori approfondimenti sulla complessiva dinamica degli accordi e convenzioni perfezionati ai sensi dell’art. 15 della legge n. 241 del 1990, avendo riguardo - in particolare - ai connotati essenziali di tale tipologia di contratti rispetto al perimetro di applicazione del d.lgs. n. 50 del 2016.

9. CONTENZIOSO

Secondo quanto riferito dall'Ente, nell'esercizio 2020 gli oneri per contenzioso sono pari a euro 7.553 (mentre nel 2019 erano pari a euro 22.232)⁹⁹.

⁹⁹ Secondo i riscontri forniti, di detta somma: euro 2.552,98 corrispondono ad una cartella di pagamento relativa alle spese di registrazione di una sentenza del 2019; euro 5.000,00 attengono al pagamento del contributo unificato per i giudizi innanzi al TAR Campania e innanzi al Consiglio di Stato.

10. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE

Come anticipato, il sistema di gestione del bilancio di INDIRE è disciplinato, nel dettaglio, dal regolamento di amministrazione e di contabilità dell'Ente (di seguito anche soltanto "regolamento di contabilità") e deve uniformarsi ai principi ed alle prescrizioni codificati dalla legge di contabilità del 31 dicembre 2009 n. 196 e ss.mm.ii., alle previsioni contenute nel d.lgs. 31 maggio 2011 n. 91, nonché alle prescrizioni ed agli schemi di bilancio contenuti nel d.p.r. n. 97 del 2003.

Inoltre, essendo incluso nell'elenco Istat, l'Ente, come detto, è soggetto alle disposizioni dettate in materia di vincoli finanziari, alla luce del vigente sistema europeo dei conti (SEC 2010) e dei correlati aggiornamenti.

Il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2020 è stato approvato dall'Ente, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 91 del 20 dicembre 2019, in ritardo rispetto al termine del 31 ottobre previsto dalla normativa vigente¹⁰⁰.

Il Ministero vigilante (all'epoca solo il Ministero dell'istruzione) ha autorizzato l'esercizio provvisorio con nota del 30 dicembre 2019 ed ha approvato il bilancio di previsione 2020 con nota del 5 febbraio 2020.

Tale anomalia risulta connotare, in via ricorrente, la dinamica di approvazione dei bilanci di previsione dell'Ente, essendosi riscontrata anche con riferimento agli esercizi 2018, 2019, 2021 e 2022¹⁰¹.

Le previsioni originarie del bilancio sono state oggetto di n. 13 variazioni, per effetto delle quali le previsioni in uscita hanno subito, in conto competenza, un incremento pari ad euro 12.175.495, di pari importo le previsioni di entrata.

Tali circostanze evidenziano, *rectius* confermano, la necessità, già riferita con riguardo ai precedenti esercizi, di efficientare la dinamica della programmazione, avendo riguardo a tutti i documenti e le attività a questa funzionali. In proposito, l'Ente – in sede di riscontro istruttorio – ha dichiarato di voler implementare il processo di programmazione riferito al bilancio di previsione, adottando specifiche misure volte, tra l'altro, a revisionare le procedure in essere,

¹⁰⁰ Cfr. art. 10 del d.p.r. del 27 febbraio 2003 n. 97, cit..

¹⁰¹ Nello specifico, il bilancio di previsione 2018 è stato approvato con delibera del consiglio di amministrazione n. 7 del 1 febbraio 2018 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 21 marzo 2018. Il bilancio di previsione 2019 è stato approvato con delibera consiliare n. 98 del 19 dicembre 2018 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 21 febbraio 2019. Il bilancio di previsione 2021 risulta essere stato approvato con la delibera del Consiglio di amministrazione del 27 novembre 2020 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 14 gennaio 2021. Il bilancio di previsione 2022, con la delibera consiliare n. 01 del 31 gennaio 2022 approvato dal Ministero vigilante con nota dell'11 febbraio 2022.

a partire dall'elaborazione del piano triennale delle attività e, quindi, dei correlati documenti di bilancio, mediante azioni in fase di studio e valutazione.¹⁰²

In sede di bilancio di previsione è emerso un disavanzo finanziario pari ad euro 25.120.840,90 che è stato coperto - previa autorizzazione del Ministero vigilante¹⁰³ - con applicazione, per il corrispondente importo, della quota vincolata dell'avanzo di amministrazione presunto al 31.12.2019 (pari a circa 59 milioni).

Il processo di adeguamento alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 91 del 2011 ha preso avvio nell'esercizio 2017, nell'ambito del quale l'Ente ha proceduto all'adozione del Piano dei conti integrato.

Per tutto l'esercizio 2020, così come per gli esercizi precedenti e per tutto il 2021, persistono alcune criticità in merito alla compiuta attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili.

In particolare in sede di parere sul bilancio di previsione 2020¹⁰⁴, così come in sede di parere sul rendiconto 2020¹⁰⁵, il MEF ha evidenziato, *rectius* ribadito, la mancata piena attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 8 del D.M. MEF 1 ottobre 2013 in merito al prospetto riepilogativo della spesa classificata in base alle missioni, programmi e COFOG individuati tenendo conto delle prescrizioni contenute nel D.P.C.M. 12/12/2012 e nella successiva Circolare RGS n. 23/2013, contenente istruzioni di carattere operativo.

Al riguardo, il Ministero vigilante, nell'ambito della nota di approvazione del rendiconto 2020, in considerazione della reiterazione di tali rilievi da parte della RGS, ha invitato l'Ente "a programmare, per i bilanci successivi, un adeguamento della propria contabilità ai rilievi segnalati che

¹⁰² Nota di risposta del 15 aprile 2022.

¹⁰³ In particolare, nell'ambito della nota del 5 febbraio 2020 avente per oggetto l'approvazione del bilancio di previsione 2020, il Ministero vigilante dichiara che: "(..) a fronte di un disavanzo finanziario pari ad euro 25.120.840,9 il pareggio di bilancio, nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2019, si realizza attraverso la previsione dell'utilizzo di una quota della parte vincolata dell'avanzo di amministrazione presunto al 31.12.2019 destinata alla realizzazione di progetti pluriennali affidati ad Indire negli esercizi precedenti. Tale destinazione risulta in linea con quanto previsto dalla normativa vigente presentando tali risorse i requisiti di precisione e di certezza come previsto dalla circolare RGS n. 26/2016".

¹⁰⁴ Cfr. nota del 5 febbraio 2020. Nello specifico, viene rilevato che non risulta individuata la missione 032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e sottostanti programmi; non risulta individuata la missione 033 Fondi da ripartire e i correlativi programmi di spesa, nonostante siano presenti nel bilancio le relative poste contabili e nella quale vanno collocate le spese relative a Fondi di riserva e fondi rischi che verranno imputate a corso della gestione, sulla base della loro finalizzazione; per quanto riguarda la classificazione COFOG non risulta individuato il Gruppo COFOG che deve essere correlato a ogni programma di spesa; alle missioni e ai programmi non risulta associata alcuna codifica numerica.

¹⁰⁵ Cfr. nota del 12 agosto 2021. In proposito, il Mef, pur dando atto della corretta individuazione come - missione *core*- della Ricerca e innovazione, ha ribadito l'opportunità di individuare la missione 32 Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche dove collocare le spese relative al vertice direzionale sotto il programma *Indirizzo politico* e le spese riconducibili ad attività volte a garantire il funzionamento generale dell'Ente sotto il programma *Servizi affari generali per le amministrazioni di competenza*., come indicato nel paragrafo relativo alle missioni comuni a tutte le amministrazioni presente nell'allegato 3 della circolare MEF/RGS 23/2013 esplicativa del DPCM 12/12/2012, e cioè separatamente dalla missione *Ricerca e innovazione*.

mirano all'adozione di un comune schema classificatorio da parte delle Amministrazioni pubbliche"¹⁰⁶.

Il documento contabile è stato redatto ai sensi dell'art. 38 del predetto d.p.r. n. 97 del 2003; esso è composto dal rendiconto finanziario gestionale, dal rendiconto finanziario decisionale, dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa; secondo quanto verificato ed attestato dagli organi competenti, risulta corredato dagli allegati previsti dalla legge.

Tra questi è presente l'attestazione dei tempi di pagamento, di cui all'art. 41, c. 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89 che per l'esercizio all'esame riporta un indice, su base annuale, pari a -11 giorni.

INDIRE si avvale di una contabilità analitica a partire dai primi anni della sua costituzione.

A partire dall'esercizio 2019, ha intrapreso, inoltre, un percorso volto ad adottare il controllo di gestione.

Secondo i riscontri forniti¹⁰⁷, l'Ente *"si è dotato di un modello di Pianificazione, Programmazione e Controllo finalizzato a governare tutte le iniziative progettuali in capo all'Istituto"*. Attualmente la fase di Monitoraggio e Controllo è in fase di sperimentazione¹⁰⁸.

La Sezione prende atto delle iniziative intraprese, evidenziando la necessità che venga al più presto resa operativa anche la fase di monitoraggio e controllo.

Avendo riguardo ai risultati dell'esercizio, si evidenzia il saldo positivo della situazione amministrativa, che nel 2020 registra aumento del 20,1 per cento rispetto al 2019 (si passa da +76,7 mln del 2019 a +92 mln del 2020). Al contempo, si segnala un consistente peggioramento (-533,7 per cento), del risultato economico dell'esercizio (si passa da +2,2 mln del 2019 a -9,7 mln del 2020), con conseguente erosione (-18.3 per cento) del patrimonio netto (da +53 mln del 2019 a +43 mln del 2020).

¹⁰⁶ Al riguardo, si osserva che anche il bilancio di previsione 2022, oltre quello relativo all'esercizio 2021, risulta connotato dalle medesime anomalie di "costruzione" delle missioni e dei programmi. Con specifico riferimento al 2022, il Ministero vigilante, nell'ambito della nota dell'11 febbraio 2022, avente per oggetto il bilancio di previsione 2022, alle luce delle reiterate osservazioni formulate dal Mef e di quanto dichiarato dal Collegio dei revisori (*"manca il dettaglio delle spese suddiviso su tre missioni istituzionali dell'Ente, essendo presente una sola missione istituzionale"*) ha invitato *"l'Istituto ad accogliere, a partire dal prossimo bilancio, le modifiche suggerite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze"*.

¹⁰⁷ Cfr. nota di risposta pervenuta in data 24 novembre 2022. Viene riferito in particolare che *"Al fine di efficientare il suddetto modello procedurale, a partire dal 2020, INDIRE ha scelto di informatizzare i processi di Pianificazione, Programmazione e Controllo, precedentemente svolti attraverso l'ausilio di semplici fogli excel, trasferendo i processi di lavoro su un software gestionale denominato SPHERA che ha consentito di garantire maggiore efficienza ed efficacia per quanto riguarda i processi di pianificazione e programmazione, incrementare la sicurezza dei dati condivisi tra gli uffici, favorire l'integrazione dei processi di lavoro tra gli uffici amministrativi, consentire l'eventuale integrazione con altri strumenti informatici attualmente utilizzati dall'Istituto (PA Digitale, GPU, ecc.)"*.

¹⁰⁸ Al riguardo, l'Ente ha riferito, in particolare, che *"è stato predisposto uno specifico strumento - la Scheda SAL (Stato di Avanzamento Lavori) - che consentirà in futuro di monitorare l'andamento delle singole iniziative progettuali sia dal punto di vista operativo che finanziario e permetterà di evidenziare in tempo utile eventuali criticità che ostacolano il buon andamento delle attività, consentendo di implementare i correttivi necessari per raggiungere gli obiettivi progettuali previsti."*

10.1 Gestione di competenza

Il rendiconto generale 2020 evidenzia i seguenti risultati della gestione di competenza.

Tabella 16 - Accertamenti e impegni per titoli.

Entrate/spese (accertamenti - impegni)	2020	2019	Var. %
Totale entrate	233.592.975	218.785.881	6,8
<i>di cui</i>			
Entrate correnti	228.469.952	213.285.448	7,1
Entrate c/ capitale	-	-	-
Partite di giro	5.123.023	5.500.432	-6,9
Totale uscite	219.998.941	219.093.129	0,4
<i>di cui</i>			
Spese correnti	214.832.336	213.197.535	0,8
Spese in c/ capitale	43.581	395.161	-89,0
Partite di giro	5.123.023	5.500.432	-6,9
Avanzo/Disavanzo finanziario	13.594.035	-307.248	4.524,5

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE es. 2020 e- 2019.

Il risultato finanziario dell'esercizio 2020 è positivo, evidenziando un avanzo di competenza pari a 13.594.035 euro, in miglioramento rispetto al dato negativo del 2019 pari a -307.248 euro. Il dato positivo è da ascrivere all'aumento delle entrate (+6,8 per cento rispetto al 2019) superiore al corrispondente aumento delle spese (+0,4 per cento rispetto al 2019).

Nel dettaglio, si evidenzia che le entrate accertate, tutte di natura corrente, mostrano un incremento del +7,1 per cento, passando da 213.285.448 euro del 2019 a 228.469.952 euro del 2020.

Esse sono formate per la quasi totalità dalle entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali (circa il 91 per cento), mentre i trasferimenti da parte dello Stato e di altri enti pubblici incidono, sul totale, per circa il 6,9 per cento, con un decremento dell'1,8 per cento rispetto all'esercizio precedente. In particolare, i trasferimenti da parte dello Stato passano, in valore assoluto, da euro 19.342.650 del 2019 a 15.394.530 euro del 2020¹⁰⁹, mentre i trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico passano da circa 7.000 euro del

¹⁰⁹ Secondo quanto riportato nella nota integrativa, nei Trasferimenti da parte dello Stato sono ricompresi il contributo ordinario di competenza del 2020 per un importo di euro 12.364.653,00, l'importo di euro 482.108,00 relativo al Fondo per le assunzioni straordinarie ai sensi del comma 2, articolo 238 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 17 luglio 2020, n. 77 di cui al Decreto Ministeriale di riparto n.802 del 29.10.2020, e l'importo di euro 190.793,00 relativo al fondo per le esigenze emergenziali di cui al Decreto Ministeriale n. 294 del 14.07.2020; sono altresì ricompresi gli affidamenti relativi ai progetti di INDIRE, ivi compresi i cofinanziamenti del Ministero dell'Istruzione per la gestione del programma comunitario Erasmus plus. Lo scostamento in aumento rispetto alle previsioni è dovuto prevalentemente ad entrate relative a progetti assegnati alla fine dell'e.f.2020 e non previsti inizialmente (in particolare Progetto Diritto allo Sport per i minori, ITS 2021, Programma di scambio di assistenti di lingua a.s.2021-2022).

2019 a circa euro 366.000 mila del 2020 ¹¹⁰.

Nell'ambito dei trasferimenti statali rientrano, per l'importo di 190.793, i fondi per le esigenze emergenziali da Covid-19 di cui al DM. n. 294 del 14 luglio 2020 che l'Ente ha riportato, per la quota di 102.710,67, nell'avanzo libero di amministrazione. Il punto è affrontato *funditus* nel successivo par. 10.3 a cui si rinvia.

Infine, tra le entrate correnti, alla voce "poste correttive e compensative di uscite correnti", sono contabilizzati accertamenti per euro 4.337.442 (in aumento del 17,6 per cento rispetto al corrispondente dato dell'esercizio 2019, pari a euro 3.687.103), relativi alle richieste di rimborso effettuate nei confronti dei beneficiari, per definanziamenti sulle assegnazioni di INDIRE (principalmente con riferimento al programma comunitario *Erasmus Plus*) per aver sostenuto spese inferiori agli acconti erogati o per aver rinunciato al contributo comunitario a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Con riferimento agli scostamenti tra previsioni ed accertamenti del titolo I, nel 2020, si registra un incremento degli accertamenti dello 0,8 per cento seppure in misura inferiore rispetto al differenziale rilevato con riferimento al 2019 (pari al 2,6 per cento). Le tabelle seguenti mostrano il dettaglio dei trasferimenti e delle entrate correnti.

La tabella che segue mostra il dettaglio delle entrate correnti in raffronto con i dati del 2019.

Tabella 17 - Dettaglio delle entrate correnti

Dettaglio delle entrate correnti	2020	2019	Var. % 2020/2019
Trasferimenti da parte dello Stato	15.394.530	19.342.650	-20,4
Trasferimenti da parte delle Regioni	50.033	54.835	-8,8
Trasferimenti da parte dei Comuni e delle Province	-	-	-
Trasferimenti da parte di Altri enti del settore pubblico Comuni e delle Province	365.581	7.000	5.122,6
Redditi e proventi patrimoniali	163	162	0,6
Poste correttive e compensative	4.337.443	3.687.104	17,6
1.1.3 - ALTRE ENTRATE			
Entrate non classificabili in altre voci ¹¹¹	24.795	8.051	208,0
Entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali	208.297.408	190.185.647	9,5
Totale entrate correnti	228.469.952	213.285.448	7,1

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE

¹¹⁰ Secondo quanto riportato della nota integrativa tale consistente aumento è dovuto a entrate per "Trasferimenti correnti da Università per euro 186.396,25. Inoltre, rispetto al 2019, sono state accertate entrate per "Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private" per euro 179.184,50. Pertanto, le maggiori entrate derivanti da Trasferimenti da parte di altri enti del Settore pubblico sono imputabili ad un incremento dei progetti in affidamento all'INDIRE (nello specifico i progetti Horizon 2020 Kids4All, Horizon 2020 MenSI e il progetto STE(A)M-IT - *An interdisciplinary STEM approach connected to ALL around us - Project Number 612845-EPP-1-2019-1-BE-EPPKA3-PI-FORWARD* coordinato da EUN).

¹¹¹ In particolare, in nota integrativa viene specificato che "In tale voce sono comprese le tasse per la partecipazione al concorso pubblico nazionale finalizzato alla formazione di graduatorie a tempo pieno e determinato di cui al Decreto del Direttore

Nel complesso, i trasferimenti relativi al titolo I evidenziano nel 2020 uno scostamento - tra previsioni ed accertamenti - di euro 1.907.597 per minori accertamenti, dovuto, essenzialmente, alla voce Poste correttive e compensative di uscite correnti (pari a -3.250.499 milioni), alla voce "Redditi e proventi patrimoniali" (- 19.837 mila) ed alle "Entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali" (-13.225 mila).

I trasferimenti da parte dello Stato evidenziano, invece, uno scostamento positivo, per 1.376.170 milioni.

Tabella 18 - Trasferimenti relativi al TITOLO I

TITOLO I	Previsioni		Accertamenti		Scostamenti Prev./Accert.	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
Trasferimenti da parte dello Stato	14.018.360	14.775.205	15.394.530	19.342.650	1.376.170	4.567.445
Trasferimenti da parte delle Regioni	50.033	54.836	50.033	54.835	0	0
Trasferimenti da parte dei Comuni e delle Province	0	10.000	0	0	0	-10.000
Trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico	365.581	7.000	365.581	7.000	0	0
Redditi e proventi patrimoniali	20.000	20.000	163	162	-19.837	-19.838
Poste correttive e compensative di uscite correnti	7.587.942	4.485.000	4.337.443	3.687.104	-3.250.499	-797.896
Entrate non classificabili in altre voci	25.000	20.000	24.795	8.051	-205	-11.949
Entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali	208.310.633	188.324.538	208.297.408	190.185.647	-13.225	1.861.109
Totale	230.377.549	207.696.579	228.469.952	213.285.448	-1.907.597	5.588.870

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati rendiconti finanziari INDIRE 2020 e 2019

Dal lato delle spese, pari a euro 219.998.941 e costituite per circa il 98 per cento da spese correnti, si registra un incremento rispetto al 2019 (+0,4 per cento rispetto al 2019).

Generale ns prot. n. 27674 del 15.09.2020; il rimborso parziale riconosciuto dal *World Intellectual Property Organisation* e relativo tasse di ricerca versate per la domanda di brevetto internazionale PCT; l'importo ammesso allo stato passivo nell'ambito della procedura di fallimento n. 97/2018 della società QUI!Group spa alla quale l'Istituto aveva affidato la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto; le entrate derivanti da richieste di accesso agli atti di procedure di gara; i rimborsi spese per la partecipazione del personale dipendente a *working group* finanziati dalla Commissione Europea."

L'analisi relativa alla componente corrente, come detto prevalente, espone le variazioni delle singole voci rispetto ai dati del 2019, evidenziando quelle che hanno maggiormente influito sui riscontrati andamenti incrementali complessivi.

Tabella 19 - Dettaglio delle spese correnti.

	2020	2019	Var. % 2020/2019
Uscite per gli organi dell'ente	112.450	127.895	-12,1
Oneri per il personale in attività di servizio	14.528.069	16.804.712	-13,5
Uscite per l'acquisto di beni comuni e di servizi	9.648.943	15.420.530	-37,4
Documentazione ¹¹²	181.869.238	178.563.538	1,9
Ricerca	-	-	-
Collaborazione in programmi e progetti con organismi internazionali	-	-	-
Oneri tributari e finanziari	55.665	111.985	-50,3
Poste correttive e compensative di entrate correnti	8.608.076	2.103.004	309,3
Uscite non classificabili in altre voci	9.895	65.871	-85,0
Totale spese correnti	214.832.336	213.197.535	0,8

Fonte: Rendiconto INDIRE esercizi 2019 e 2020

Come agevolmente riscontrabile, influisce in modo esclusivo sull'aumento della spesa, particolarmente consistente, quello delle poste correttive e compensative di entrate correnti (che passano da euro 2.103.004 del 2019 a euro 8.608.076 del 2020), dovuto alla restituzione di parte dei fondi assegnati per la realizzazione dei progetti finanziati dalla regione Toscana e dalla Commissione europea, e quello per spese di documentazione (+1,9 per cento rispetto al 2019).¹¹³

Tale incremento è compensato dai decrementi significativi delle spese per l'acquisto di beni comuni e di servizi (-37,4 per cento) e degli oneri per il personale in attività di servizio (-13,5 per cento). Secondo i riscontri forniti, la contrazione della spesa del personale è dovuta, in parte, ai minori impegni per missioni e trasferte, dipendente a sua volta dalle restrizioni nelle attività in presenza imposte dall'emergenza pandemica, e, per altra parte, alle vicende connesse alla mancata costituzione del fondo di incentivazione di cui all'art. 19 " - Attività per

¹¹³ Secondo quanto riferito dall'Ente, il consistente aumento è dovuto prevalentemente all'incremento dei rimborsi di trasferimenti all'Unione europea (pari a euro 2.082.863 nel 2019 e euro 8.598.269 del 2020). Secondo quanto riferito, anche in sede istruttoria, le restituzioni di fondi comunitari derivano sia da minori rendicontazioni da parte degli enti beneficiari (in particolare, le Università destinatarie dei finanziamenti di importo maggiore), sia da eventuali spese non riconosciute come ammissibili dall'Agenzia Erasmus in fase di verifica finanziaria delle rendicontazioni finali. Sulla base dell'esito della fase di rendicontazione, l'Agenzia Nazionale recupera tramite la trasmissione di apposite richieste di rimborso i fondi non utilizzati o dichiarati non ammissibili e provvede di conseguenza a restituirli alla Commissione Europea a seguito di ricevimento di apposita *Debit Note*.

prestazioni a committenti esterni – del CCNL 2002/2005 del 7 aprile 2006¹¹⁴”.

Al riguardo, l’Ente ha precisato che “ad oggi, non si è proceduto alla costituzione del fondo, per cui saranno utilizzate le fonti di finanziamento di cui all’art. 68, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento UE 1303/2013, perché i dati riferiti all’anno 2020 sono stati certificati dal Collegio dei revisori solo i primi mesi del 2021. Nel 2021 vi è stata una sospensione dei tavoli di trattativa sindacale dedicati a questi aspetti dovuta “*anche a causa della cessazione del precedente CDA a giugno 2021 e dell’insediamento del nuovo organo di vertice che ha comportato alcune problematiche interne*”, e, pertanto, non è stato ancora possibile sottoscrivere l’intesa per il fondo in parola per l’anno 2021”¹¹⁵.

Si riducono gli oneri tributari e finanziari (-50,3 per cento) dovuti a minori spese per tassa smaltimento rifiuti solidi urbani a seguito della revisione delle tariffe comunali (che passano da euro 71.158 del 2019 a euro 52.496 del 2020) e all’azzeramento dell’imposta municipale propria¹¹⁶ sempre a seguito dell’emergenza covid-19.

Netta anche la riduzione delle altre uscite non classificabili in altre voci che passano da euro 65.871 del 2019 a euro 9.895 del 2020 a causa della riduzione dei servizi di monitoraggio della qualità dei servizi, alla riduzione delle spese dovute a sanzioni e al contenimento degli oneri da contenzioso.

Infine, si riducono le spese per gli organi dell’ente per il 12,1 per cento a seguito della riduzione dei rimborsi spese ad essi destinati.

Non risulta valorizzata, neppure nel 2020, la voce di spesa “Ricerca”.

Le spese in conto capitale, nell’esercizio in esame, si riducono drasticamente passando da euro 395.161 del 2019 a euro 43.6581 del 2020 (- 89%). Tali spese sono interamente costituite da quelle classificate nelle “Acquisizioni di immobilizzazioni tecniche”.

¹¹⁴ Ai sensi del suddetto articolato “I proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche, diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali, detratte tutte le spese direttamente connesse alla realizzazione del progetto stesso e i relativi costi marginali di funzionamento, sono utilizzati anche per la costituzione di un fondo di incentivazione la cui destinazione terrà conto dell’apporto dei gruppi oltre che dei singoli dipendenti.

¹¹⁵ Cfr. nota di risposta del 15 aprile 2022. In tale sede, l’Ente ha precisato che “tale tematica è al centro delle trattative per l’anno 2022, dove l’Ente ha intenzione di disciplinare se possibile in unico documento anche il fondo incentivante per l’anno 2021”.

¹¹⁶ In nota integrativa l’ente specifica che “si ritiene opportuno evidenziare che per gli immobili non utilizzati dall’ente per i fini istituzionali, di provenienza dalla gestione commissariale ANSAS, nel 2019 sono state concluse tutte le procedure di riconsegna al Demanio e pertanto l’ente a partire dall’esercizio finanziario 2020 non è più soggetto a detta imposta per tali immobili mentre gli immobili di proprietà direttamente utilizzati dall’ente non sono assoggettati all’imposta” in quanto esenti.

Tabella 20 - Dettaglio delle spese in conto capitale

Dettaglio acquisizione immobilizzazioni tecniche	2020	2019	Var. % 2020/2019
Mobili e arredi per ufficio	2.160	15.943	-86,4
Macchinari	12.168	5.689	113,9
Impianti	316	294.458	-99,9
Postazioni di lavoro	13.213	42.612	-69,0
Periferiche	4.000	16.367	-75,6
Apparati di telecomunicazioni	2.379	0	100,0
Hardware	0	317	-100,0
Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile	9.344	11.776	-20,6
Opere dell'ingegno e diritti di autore	0	8.000	-100,0
Totale	43.581	395.161	-89,0

Fonte: nota integrativa Indire

Nel 2020, all'incremento (+113,9 per cento rispetto al 2019) degli impegni di spesa per "Macchinari" relativi all'affidamento delle forniture necessarie all'implementazione delle attività inerenti i progetti in affidamento e del capitolo "Apparati di telecomunicazioni" (+ 100 per cento rispetto al 2019) relativi all'acquisto di materiale informatico necessario per la gestione remota di apparati videoconferenza, si oppone l'azzeramento degli impegni assunti nell'ambito dei capitoli "Hardware" e "Opere di ingegno e diritti di autore" e un decremento degli impegni assunti nell'ambito dei capitoli "Mobili e arredi per ufficio", "Impianti", "Postazioni di lavoro", "Periferiche" e "Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile".

Le spese in conto capitale non sono finanziate con le entrate di natura capitale, in quanto quest'ultime sono pari a zero.

Nel Titolo IV sono iscritti, per euro 5.123.023, gli impegni relativi alle partite di giro del 2020, pari agli accertamenti di competenza dell'anno. Si registra un decremento della voce (-6,9 per cento) rispetto all'esercizio 2019 (euro 5.500.432).

Tabella 21 - Dettaglio partite di giro.

PARTITE DI GIRO	2020	2019	Var. 2020/2019
Ritenute erariali su redditi da lavoro dipendente per conto terzi	2.554.489	2.884.924	-11,5
Rit.previdenziali e assistenziali su redditi da lav. dipendente per c/terzi	1.339.839	1.461.960	-8,4
Rimborsi di fondi economali e carte aziendali	3.300	3.300	0,0
Altre entrate per partite di giro diverse	78.057	149.467	-47,8
Costituzione di depositi cauzionali o contrattuali di terzi	5.255	8.946	-41,3
Altre Entrate per conto terzi	-	21.684	-100,0
Altre ritenute al personale dipendente per conto terzi	83.962	81.947	2,5
Ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo per c/terzi	267.304	265.504	0,7
Rit.previdenziali e assistenziali su redditi da lav. autonomo per c/terzi	5.927	6.577	-9,9
Altre Ritenute al personale con contratto di lavoro autonomo	-	-	-
Ritenute per scissione contabile	784.890	616.124	27,4
Totali	5.123.023	5.500.432	-6,9

Fonte: Nota integrativa INDIRE relativa all'esercizio 2020 e 2019.

Le voci più consistenti, come si evince dalla nota integrativa, riguardano:

- le ritenute erariali su redditi da lavoro dipendente conto terzi (che costituiscono il 49,9 per cento del totale e che diminuiscono dell'11,5 per cento rispetto all'esercizio 2019).
- le ritenute previdenziali e assistenziali su redditi da lavoro dipendente conto terzi (26 per cento del totale delle partite di giro e pari nel 2020 a euro 1.339.839)
- le ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo per c/terzi (pari a circa il 5 per cento del totale e che registrano un lieve aumento nel 2020 rispetto al 2019 del 0,7 per cento);
- le altre ritenute per scissione contabile aumentano del 27,4 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Nell'ambito delle "altre entrate per partite di giro diverse" sono state contabilizzate, secondo quanto riferito dall'Ente, le restituzioni di somme erroneamente accreditate e il riaccredito da parte dell'Istituto cassiere di mandati non andati a buon fine: a seguito di mandati non andati a buon fine per errori formali, l'importo viene riacquisito in entrata nel capitolo delle partite di giro, per essere riemesso successivamente dal corrispondente capitolo di uscita delle partite di giro.

Si evidenzia, inoltre, che in adeguamento ai rilievi contenuti nel Referto di questa Corte relativo all'esercizio 2019, l'Ente a decorre dal Rendiconto 2020 non ha più contabilizzato -sulle partite di giro - le voci, in entrata ed in uscita, inerenti a procedure per contratti sotto soglia

per l'affidamento di servizi alberghieri e di catering¹¹⁷. Al riguardo, l'Ente ha riferito, inoltre, che a partire dall'esercizio 2021, anche la previsione di spesa su tale capitolo è stata completamente azzerata¹¹⁸.

L'Ente ha riferito, altresì, che al fine di limitare gli scostamenti tra previsioni ed accertamenti nell'ambito delle partite di giro a partire dall'esercizio 2021 "si è provveduto a migliorare i processi di previsione di tali voci e infatti si rilevano già per questo anno scostamenti inferiori rispetto a quelli registrati per l'esercizio in esame".

10.2 Residui

L'Ente, in sede di chiusura dell'esercizio 2020, ha deliberato il riaccertamento dei residui, provvedendo a stralciare 3.685.468 euro di residui attivi e 5.511.916 euro di residui passivi.

Il Collegio dei revisori - in sede approvazione dello schema di rendiconto 2020¹¹⁹ - ha espresso parere favorevole relativamente alla detta operazione di riaccertamento, avendone verificato i presupposti nei termini descritti in apposita "Relazione sulla persistenza dei residui di maggiore anzianità e consistenza nonché sulla fondatezza degli stessi" allegata al rendiconto ¹²⁰.

Nella nota integrativa si chiarisce che la maggior parte dei residui passivi cancellati ineriscono a minori rendicontazioni da parte dei beneficiari dei finanziamenti assegnati da INDIRE, di cui l'88,67 per cento è riconducibile al programma comunitario *Erasmus Plus*, e a prestazioni non rese interamente o beni consegnati in quantità inferiore all'ordine di acquisto.

Secondo quanto riferito dall'Ente, i residui attivi radiati, ineriscono, per euro 3.669.146, ad economie non più esigibili su finanziamenti prevalentemente del Ministero vigilante per progetti in affidamento e per la restante parte si riferisce a somme di accertamenti di entrate non più dovute".

Nella seguente tabella, si espongono i dati dell'aggregato dei residui attivi e passivi conservati in bilancio dopo il riaccertamento, confrontandone le variazioni di consistenza rispetto al 2019.

¹¹⁷ Cfr. Referto sulla gestione finanziaria 2019.

¹¹⁸ Nota di risposta del 15 aprile 2020, allegato 3 "misure di adeguamento".

¹¹⁹ Cfr. verbale n. 71 del 27 aprile 2021.

¹²⁰ Relazione sottoscritta in data 28 aprile 2021.

Tabella 22 - Residui.

	2020	2019	Var. %
Residui attivi	101.143.971	69.392.573	45,8
<i>di cui</i>			
Degli esercizi precedenti	35.436.916	36.892.769	-3,9
Dell'esercizio	65.707.055	32.499.804	102,2
Residui passivi	100.319.241	84.256.281	19,1
<i>di cui</i>			
Degli esercizi precedenti	46.672.749	29.287.973	59,4
Dell'esercizio	53.646.492	54.968.308	-2,4

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE

Si evidenzia un notevole incremento dei residui attivi, pari al 45,8 per cento in più rispetto al 2019, interamente imputabile all'aumento dei residui di esercizio (che passano da euro 32,5 milioni del 2019 a euro 65,7 milioni nel 2020) e che neutralizza il decremento dei residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti (-3,9 per cento rispetto all'esercizio 2019).

Un incremento significativo emerge anche per i residui passivi che passano da euro 84,3 milioni nel 2019 a euro 100,3 milioni nel 2020.

La tabella seguente mostra il dettaglio dei residui passivi e la loro natura.

Tabella 23 - Dettaglio dei residui passivi

Natura	Residui passivi al 31/12/2020			Residui passivi al 31/12/2019
	Residui anni precedenti	Residui di competenza 2020	Totale	
Debiti V/Fornitori	4.339.822	2.955.811	7.295.633	8.882.660
Debiti tributari	84.723	29.608	114.331	639.547
Debiti V/istituti previdenziali	21.594	6.498	28.092	578.348
Debiti V/lo Stato	30.269.468	34.706.084	64.975.551	52.910.413
Debiti diversi	11.957.142	15.948.492	27.905.634	21.245.313
TOTALE	46.672.749	53.646.491	100.319.241	84.256.282

Fonte: Nota Istruttoria INDIRE

Rispetto alle risultanze dei residui al 31 dicembre 2019, risulta il consistente incremento dei residui passivi a fine 2020, prevalentemente a causa dei residui per debiti verso Stato (+ 23 per cento) e per debiti diversi (+31 per cento).

Circa il 53 per cento dei residui passivi al 31 dicembre 2020 sono composti da residui di competenza dell'esercizio 2020, mentre la rimanente parte proviene dagli esercizi precedenti.

Con riferimento all'esercizio in esame, i residui passivi mantenuti in bilancio sono costituiti per l'88,40 per cento da impegni relativi alla gestione dei fondi comunitari destinati ai beneficiari del Programma Erasmus+ con i quali viene stipulata una convenzione

pluriennale¹²¹, mentre l'11,60 per cento è rappresentato da debiti di varia natura.

In ordine a tale ultima tipologia di debiti, l'Ente riferisce trattarsi per il 5,02 per cento di debiti provenienti dagli esercizi antecedenti al 2019; per il 42,66 per cento dall'esercizio 2019; e per il 52,32 per cento proveniente dall'esercizio in esame¹²².

Tabella 24 - Dettaglio dei residui attivi

Natura	Residui attivi al 31/12/2020			Residui attivi al 31/12/2019
	Residui anni precedenti	Residui di competenza 2020	Totale	
Crediti v/Stato	35.320.098	65.466.220	100.786.318	69.237.024
Crediti v/altri	116.818	240.835	357.653	155.549
TOTALE	35.436.916	65.707.055	101.143.971	69.392.573

Fonte: Nota integrativa rendiconto 2020

Per quanto riguarda i residui attivi, essi sono dovuti per la quasi totalità a crediti verso lo Stato che aumentano sensibilmente (+45,5 per cento rispetto all'esercizio precedente). Secondo quanto riferito dall'Ente¹²³, tale incremento "è dovuto in generale da un lato all'incremento dell'accertamento delle entrate correnti (del 7,1% rispetto all'anno precedente) dall'altro lato da una minore riscossione delle stesse". Lo scostamento tra 2020 e 2019 sarebbe dovuto prevalentemente nel contributo assegnato dalla Commissione europea per l'implementazione del programma Erasmus+ che confluisce nel macroaggregato crediti vs lo Stato. In particolare, di questo finanziamento, accertato nel 2020 per euro 199.261.195, è stato incassato nel 2020 l'importo di euro 139.482.836 generando il conseguente cospicuo residuo di circa 60 milioni ¹²⁴, nonché ad

¹²¹ Nel dettaglio, in nota integrativa, viene riferito che "Tale crescita nel 2020 è attribuibile prevalentemente alle misure eccezionali emanate dalla Commissione europea per far fronte all'emergenza Covid che hanno consentito la proroga dei progetti in corso generando pertanto lo slittamento della chiusura degli stessi; di conseguenza le misure comunitarie hanno generato lo slittamento dei pagamenti ai beneficiari agli anni successivi determinando tale incremento".

¹²² Si tratterebbe in particolare di debiti derivanti da: • accordi stipulati con le scuole nell'ambito dei progetti in affidamento all'Istituto o nell'ambito delle attività di ricerca del PTA per i quali non sono ancora state concluse le attività o non sono ancora state ricevute le rendicontazioni per procedere al pagamento; • contratti di prestazione occasionale o professionale per attività di supporto, tutoraggio o di valutazione da realizzare secondo specifiche linee guida emanate dagli enti finanziatori e necessarie per i progetti in affidamento all'Istituto, per i quali le attività oggetto dell'incarico erano ancora in corso alla data del 31 dicembre 2020 o per i quali l'esperto incaricato non ha presentato la necessaria documentazione per procedere al pagamento; a contratti di appalto per servizi e forniture di durata pluriennale necessari al funzionamento dell'Istituto (servizio di pulizia; servizio di portineria e vigilanza; servizio di copertura assicurativa dai rischi di incendio e furto; adesione a convenzione Consip per la fornitura di buoni pasto; servizi di cloud computing; servizi di manutenzione ordinaria degli impianti termico/idrico-sanitari, degli impianti antincendio e degli impianti elettrici per le varie sedi) per i quali si procede generalmente al pagamento sulla base di fatturazione periodica o sulla base di SAL.

¹²³ Cfr. nota di risposta del 15 aprile 2022.

¹²⁴ Al riguardo l'Ente ha riferito che la "CE con nota E+/NA/DIR/2020/057 Ref. Ares(2020)5075290 del 28.09.2020 (allegato 32) ha comunicato ai Paesi aderenti al programma l'assegnazione dei fondi aggiuntivi destinati al finanziamento di partenariati strategici KA2 "Pratiche innovative in un'era digitale" e "Sviluppo e inclusione delle competenze attraverso la creatività e le arti" introdotti in risposta alla pandemia Covid -19 e di conseguenza nel mese di dicembre 2020 ha provveduto a formalizzare tramite l'emendamento n. 1 al Delegation Agreement 2020-0023 un incremento complessivo di budget pari a

una serie di finanziamenti per la realizzazione di progetti assegnati alla fine dell'esercizio 2020 e per i quali le relative entrate di cassa sono state registrate nell'esercizio successivo¹²⁵.

Il peso dei residui attivi sul totale delle entrate nel 2020 (43,3 per cento) è in consistente aumento rispetto al 2019 (31,72 per cento), così come l'incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite (45,6 per cento a fronte del 38,5 per cento del 2019).

Tabella 25 - Incidenza dei residui

	2020	2019
Incidenza dei residui attivi sul totale delle entrate	43,30	31,72
Incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite	45,60	38,46

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE e.f. 2020-2019

Tale circostanza evidenzia, *rectius* ribadisce, la necessità di efficientare maggiormente la dinamica di gestione dell'aggregato, avendo riguardo oltre che all'indice di anzianità dei residui attivi anche alla correlata capacità di riscossione, e ciò al fine di evitare di conservare nel bilancio poste attive in realtà non esigibili, con conseguente alterazione dell'effettiva capacità di spesa dell'Ente rispetto alla tenuta degli equilibri di bilancio.

La circostanza è stata evidenziata anche dal Ministero vigilante in sede di approvazione del rendiconto all'esame ¹²⁶.

10.3 Situazione amministrativa

Ai sensi dell'art. 44 del Regolamento di contabilità dell'Ente, la situazione amministrativa, allegata al conto del bilancio deve essere redatta secondo le disposizioni del d.p.r. n. 97 del 2003 e successive modifiche e integrazioni (all.15).

Qui di seguito si riporta la situazione amministrativa 2020, in confronto con la corrispondente situazione del 2019.

euro 34.052.713,25 del contributo comunitario destinato a finanziare i beneficiari delle azioni chiave gestite dall'Agenzia Erasmus+ Indire.

¹²⁵ Vengono riportati i seguenti finanziamenti " • euro 600.000,00 – Accordo di collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per lo Sport e INDIRE per il Progetto "Diritto allo Sport per i Minori"; • euro 145.000,00 – Progetto ITS 2021 – Misure Nazionali di Sistema E.F. 2020; • euro 90.000,00 – Programma di Scambio di Assistenti di Lingua A.S. 2021-2022; • euro 1.190.891,00 – eTwinning 2019-2022 - emendamento al Grant Agreement n. 2019-0151; • euro 322.000,00 - EPALE 2019-2022 - Emendamento al Grant Agreement 2018-2319."

¹²⁶ In sede di approvazione del rendiconto 2020, il Ministero vigilante ha evidenziato, in linea generale, che "la valutazione sulla consistenza dei residui attivi non può essere disgiunta da una indagine sistematica sulle probabilità di riscossione" (cfr. Nota del 28 giugno 2021).

Tabella 26 - Situazione amministrativa.

	2020	2019	Var. %
Consistenza di cassa ad inizio anno	91.542.426	69.284.990	32,1
Riscossioni	198.156.109	217.735.903	-9,0
<i>di cui</i>			
- in conto competenza	167.885.920	186.286.076	-9,9
- in conto residui	30.270.189	31.449.826	-3,8
Pagamenti	198.424.065	195.478.467	1,5
<i>di cui</i>			
- in conto competenza	166.352.449	164.124.820	1,4
- in conto residui	32.071.616	31.353.647	2,3
Consistenza di cassa a fine anno	91.274.470	91.542.426	-0,3
Residui attivi	101.143.971	69.392.573	45,8
<i>di cui</i>			
degli esercizi precedenti	35.436.916	36.892.769	-3,9
dell'esercizio	65.707.055	32.499.804	102,2
Residui passivi	100.319.241	84.256.281	19,1
<i>di cui</i>			
degli esercizi precedenti	46.672.749	29.287.973	59,4
dell'esercizio	53.646.492	54.968.308	-2,4
Avanzo/disavanzo di amministrazione	92.099.200	76.678.717	20,1
<i>di cui</i>			
<i>Fondi vincolati</i>	69.828.295	58.387.066	19,6
<i>Fondi non vincolati</i>	22.270.906	18.291.652	21,8

Fonte: allegati ai rendiconti generali 2019 e 2020

Dall'analisi dell'andamento della situazione amministrativa negli esercizi 2019 e 2020, si registra un avanzo di amministrazione migliorato rispetto all'esercizio precedente (euro 92.099.200 a fronte di euro 76.678.717 del 2019; +20,1 per cento).

Fermo quanto sopra, analizzando l'andamento delle riscossioni e dei pagamenti, si osserva un decremento delle riscossioni dal 2019 al 2020 (-9 per cento), passando complessivamente da euro 217.735.903 a euro 198.156.109; il fenomeno si registra sia in conto competenza (-9,9 per cento) che in conto residui (-3,8 per cento).

I pagamenti complessivi, invece, evidenziano un aumento dell'1,5 per cento rispetto al 2019 (in valore assoluto euro 2,9 milioni circa) anche qui sia in conto competenza (+1,4 per cento rispetto al 2019) sia in conto residui (+2,3 per cento rispetto all'esercizio precedente).

Tale diacronia tra riscossioni e pagamenti ha comportato la flessione, seppure lieve, della consistenza della cassa di fine esercizio, rispetto a quella iniziale (-0,3 per cento).

Dai documenti in atti, l'avanzo di amministrazione complessivo risulta così composto.

Tabella 27- Composizione avanzo di amministrazione

Avanzo vincolato	
Progetti e accantonamenti obbligatori	69.828.295
(A) Totale avanzo vincolato	69.828.295
Avanzo libero	
avanzo libero al 31 dicembre 2019	18.291.652
Stanziamento FOE 2020	12.364.653
Fondo emergenza covid (DM 14 LUGLIO 2020, N. 294)	102.711
Entrate per assunzioni ricercatori	482.108
Altre entrate prive di vincoli specifici	167.083
Spese gestione ordinaria e attività di ricerca PTA	-15.085.404
Accantonamenti formazione personale 2020	-253.504
quote di FOE rendicontata su progetti	6.201.607
(B) Totale avanzo libero	22.270.906
Avanzo di amministrazione complessivo (A+B)	92.099.200

Fonte: nota integrativa

Tale avanzo è vincolato per un importo di euro 69.828.295 (circa il 75,8 per cento del totale avanzo) mentre la restante parte - euro 22.270.906 - risulta essere libero.

In maggiore dettaglio, la parte vincolata è costituita da euro 68.988.534,38 per i progetti in affidamento ed euro 839.760,30 per gli accantonamenti relativi al personale (accantonamenti per la formazione obbligatoria del personale e per i benefici socio assistenziali).

Secondo quanto riportato nella nota integrativa, la parte non vincolata, pari a euro 22.270.906, è costituita dall'avanzo di amministrazione disponibile 2019, unitamente ad ulteriori entrate per euro 13.116.555 (di cui 12.364.653 euro di entrate FOE, euro 102.710 di entrate fondo emergenza Covid, euro 482.108 entrate per assunzione ricercatori ed euro 167.083 per altre entrate non vincolate).

In sede istruttoria, sono stati chiesti chiarimenti in merito alla contabilizzazione, tra le entrate libere, delle assegnazioni ministeriali a carico del "fondo emergenza Covid".

Al riguardo, l'Ente ha dichiarato che "I fondi relativi all'emergenza Covid sono stati conteggiati nella definizione dell'avanzo di amministrazione libero perché al contempo sono state incluse le spese sostenute di pari importo (euro 102.710,67)"¹²⁷.

¹²⁷ A seguito di specifica richiesta di chiarimento, l'Ente ha specificato che " il finanziamento straordinario legato all'emergenza sanitaria è pari a euro 190.793 ed è stato assegnato con decreto MUR n. 294 del 14/07/2020, interamente versato a INDIRE. A valere su detto finanziamento, con prospetto firmato dal Direttore generale e dal Presidente del Collegio dei revisori sono

L'Ente ha dichiarato, quindi, che i finanziamenti legati all'emergenza COVID-19 sono stati trattati come entrate "libere", in quanto le correlate spese erano state già sostenute nell'esercizio 2020 con risorse ordinarie dell'Ente.

Sempre in ordine alla "costruzione" dell'avanzo di amministrazione, risulta contabilizzato, tra le entrate dell'avanzo libero, l'importo di circa 6,2 milioni, quale "quota di FOE rendicontata su progetti".

Nella nota integrativa viene riportato il raffronto, 2020 e 2019, dell'avanzo vincolato, dal quale emerge l'incremento dell'avanzo vincolato ai progetti in affidamento (+19,4 per cento) e di quello per il personale in servizio (+43,2 per cento).

Tabella 28- Descrizione avanzo vincolato

Descrizione dell'avanzo vincolato	2020	2019	Var. %
Avanzo vincolato complessivo	69.828.295	58.387.066	19,6
Avanzo vincolato ai progetti in affidamento	68.988.534	57.800.809	19,4
Avanzo vincolato al personale in servizio	839.760	586.257	43,2

Fonte: nota integrativa

Al riguardo, si evidenzia che - nell'ambito del verbale di approvazione del rendiconto 2020- il Collegio dei revisori ha invitato *"l'amministrazione dell'Ente a proseguire nell'attività di monitoraggio sull'andamento dell'avanzo di amministrazione libero visti i vincoli normativi inerenti il suo utilizzo; invita altresì l'amministrazione dell'Ente a proseguire nell'attività di attenta revisione dei residui attivi"*.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione ribadisce la necessità che vengano effettuate specifiche verifiche sulla corretta perimetrazione dell'avanzo vincolato e di quello disponibile, sia da parte dell'Amministrazione che degli organi competenti, ivi incluso il Collegio dei revisori, considerandone i riflessi sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

state imputate spese per un totale di euro 124.760,66 (..) Al momento della restituzione delle eccedenze si è verificato che la procedura di acquisto di un servizio si è conclusa per un importo inferiore rispetto a quanto indicato nel prospetto di rendicontazione e che un importo di lieve entità era stato erroneamente imputato al finanziamento Covid, come si evince dalla nota trasmessa al Collegio dei revisori che si allega (allegato 16). La differenza tra l'importo versato (190.793) e l'importo ammissibile (102.710,67 impegnato sui fondi di istituto e rendicontato sul finanziamento COVID), pari a euro 88.082,33, è stata restituita al MUR come da nota allegata". Cfr. nota di risposta pervenuta in data 24 novembre 2022.

10.4 Conto economico

Secondo quanto attestato nell'ambito della nota integrativa, la valutazione delle singole voci dello stato patrimoniale e del conto economico è stata fatta nel rispetto del principio di prudenza, secondo criteri conformi del d.p.r. n. 97 del 2003 e, per quanto applicabili, secondo i criteri di cui all'articolo 2426 del codice civile ed ai principi contabili adottati dagli Organismi nazionali ed internazionali.

Al riguardo, in via preliminare, si rileva che la nota integrativa 2020, al pari di quelle relative agli esercizi precedenti, non riporta informazioni di dettaglio in merito ad alcuni aggregati e dinamiche della gestione del bilancio. Si invita, pertanto, l'Ente, per il futuro, ad implementarne il contenuto ai fini di una maggiore esaustività e comprensibilità della gestione finanziaria, economica e patrimoniale dell'esercizio, e ciò in attuazione delle specifiche finalità di tale documento.

La tabella che segue evidenzia i dati del conto economico di INDIRE nell'esercizio in esame, posti a raffronto con quello precedente.

Tabella 29 - Conto economico

	2020	2019	Var. % 2020/2019
Valore della produzione(A)	179.894.504	184.574.479	-2,5
Proventi e corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi	175.532.267	180.879.325	-3,0
Altri ricavi e proventi	4.362.237	3.695.154	18,1
Costi della produzione (B)	190.417.921	183.790.633	3,6
Per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	188.184	461.453	-59,2
Per servizi	174.979.749	167.469.302	4,5
Per godimento di beni di terzi	1.309.374	752.297	74,1
Per il personale	13.334.425	14.167.623	-5,9
<i>di cui</i>			
a) salari e stipendi	10.406.060	11.051.512	-5,8
b) oneri sociali	2.928.365	3.116.111	-6,0
Ammortamenti e svalutazioni	543.178	806.774	-32,7
<i>di cui</i>			
a) ammortamenti delle immobilizzazioni immateriali	231.830	450.192	-48,5
b) ammortamenti delle immobilizzazioni materiali	311.348	356.582	-12,7
Variazione delle rimanenze di materie sussidiarie consumo e merci	7.498	55.665	-86,5
Oneri diversi di gestione	55.513	77.518	-28,4
Differenza (A-B)	-10.523.417	783.846	-1.442,5
Proventi ed oneri finanziari (C)	471	-1.948	124,2
<i>di cui</i>			
16) Altri proventi finanziari	471	163	189,4
17) Interessi e altri oneri finanziari		2.111	-100,0
Rettifiche di valore attività finanziarie (D)			
Proventi e oneri straordinari (E)	1.826.448	2.567.441	-28,9
<i>di cui</i>			
21) Oneri straordinari, con separata indicazione delle minusvalenze da alienazioni i cui effetti contabili non sono iscrivibili al n. 14)		708.697	-100,0
22) Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	5.511.916	3.460.513	59,3
23) Sopravvenienze passive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	3.685.468	184.375	1.898,9
Risultato prima delle imposte	-8.696.498	3.349.339	-359,6
Imposte dell'esercizio	1.029.985	1.106.454	-6,9
Avanzo/Disavanzo economico di esercizio	-9.726.482	2.242.886	-533,7

Fonte: Rendiconto 2020 INDIRE

L'esercizio 2020 si chiude con un risultato economico negativo, pari a euro 9.726.482, invertendo il risultato positivo dell'esercizio 2019 (euro 2.242.886 nel 2019). Tale risultato, è interamente dovuto al risultato negativo della parte caratteristica (euro -10.523.507 rispetto a euro 783.846 dell'esercizio precedente), saldo mitigato dal risultato positivo della gestione extra caratteristica (euro 1.826.919).

Secondo quanto riferito dall'Ente, oltre che nella nota integrativa anche in sede istruttoria, il risultato economico negativo sarebbe attribuibile al disallineamento temporale delle rilevazioni economiche dei ricavi e dei costi, e, in particolare, *“Chiusure e recuperi di fondi relativi alle annualità 2015 e 2016 del Programma comunitario Erasmus Plus per le quali sono stati restituiti alla Commissione Europea nel 2020 oltre 6,5 milioni di euro, le cui entrate erano state finanziariamente contabilizzate in esercizi precedenti; - Costi sostenuti nel 2020 per oltre 1,7 milioni di euro per i progetti in affidamento derivanti da rifinalizzazioni di stanziamenti la cui entrata era stata già finanziariamente contabilizzata nella gestione commissariale di ANSAS e quindi in esercizi precedenti”*¹²⁸.

Nel dettaglio, la diminuzione del valore della produzione (-2,5 per cento rispetto al 2019) è dovuto alla riduzione dei proventi e corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi (da euro 180.879.325 del 2019 a euro 175.532.267 del 2020). Al riguardo, nell'ambito della nota integrativa, viene riferito che *“Nonostante nel 2020 si sia assistito ad un incremento delle entrate finanziarie che hanno riflessi sul conto economico, passate da euro 213.285.448,38 del 2019 ad euro 224.107.551,97 nel 2020, i corrispondenti proventi hanno subito un calo del 2,9% rispetto all'anno precedente, per effetto di scritture di rettifica (risconti passivi) che sono incrementate da euro 28.710.807,19 nel 2019 ad euro 48.575.285,41 nel 2020 con un aumento del 69%.”*

Aumentano, invece, del 18,1 per cento gli altri ricavi e proventi che rappresentano gli accertamenti finanziari relativi alle restituzioni effettuate da soggetti terzi di competenza dell'esercizio in esame e in particolare all'incremento delle poste correttive e compensative di uscite correnti e entrate non classificabili in altre voci.

L'incremento dei costi di produzione è imputabile all'aumento dei costi per servizi (+4,5 per cento rispetto al 2019 e sarebbe dovuto in prevalenza, secondo quanto riportato dall'Ente, ai trasferimenti eseguiti a favore dei beneficiari finanziati nell'ambito del programma Erasmus Plus). Aumentano, però, sensibilmente anche i costi per godimento di beni di terzi (che passano da euro 752.297 del 2019 a euro 1.309.374 del 2020). Tale aumento non è compensato, se non parzialmente (per circa 273 mila euro) dalla riduzione dei costi per materie prime, sussidiarie e di consumo (che passano da circa euro 461.000 del 2019 a euro 188.000 del 2020). Diminuiscono, però, le spese per il personale (-5,9 per cento rispetto all'esercizio precedente), gli ammortamenti (-32,7 per cento sul 2019), le variazioni delle rimanenze di materie sussidiarie e consumo e merci (da euro 55.665 del 2019 a euro del 7.498 del 2020) e gli oneri diversi di

¹²⁸ Nota di risposta del 15 aprile 2022.

gestione (che passano da euro 77.518 del 2019 a euro 55.513 del 2020).

Si registrano, inoltre, un lieve aumento degli altri proventi finanziari (da euro 163 del 2019 a euro 471 del 2020) e l'azzeramento degli interessi e altri oneri finanziari. Si azzerano gli oneri straordinari (euro 708.697 nel 2019), mentre è netto l'incremento delle sopravvenienze. In merito agli oneri straordinari, come dichiarato dall'ente in sede istruttoria¹²⁹, la riduzione è dovuta - così come negli anni precedenti - ai trasferimenti a titolo gratuito dei beni immobili in favore del Demanio per un valore di euro 708.697 in applicazione della legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 393¹³⁰.

Come già evidenziato, l'ente ha intrapreso un'attività di riaccertamento dei residui che ha comportato una radiazione di residui attivi nell'esercizio in esame per euro 3.685.468 mentre per quanto riguarda quelli passivi per euro 5.511.916. Detta operazione, con impatto netto positivo sul conto economico pari a 1.826.448, mitiga significativamente il risultato negativo della gestione caratteristica.

10.5 Stato patrimoniale

Nella seguente tabella sono evidenziati gli elementi patrimoniali attivi e passivi relativi all'esercizio 2020, unitamente a quelli del 2019.

¹²⁹ Nota del 15 aprile 2022

¹³⁰ Tale attività non ha avuto prosecuzione nel 2020.

Tabella 30 - Stato patrimoniale.

Attivo	2020	2019	Var. % 20/19
A) Crediti v/Stato o enti pub.per la partecip. al pat.iniziale			
B) immobilizzazioni	5.155.491	5.629.095	-8,4
Immobilizzazioni immateriali	64.779	296.609	-78,2
<i>di cui</i>			
7) <i>Manutenzioni straordinarie e migliorie su beni di terzi</i>	64.779	296.609	-78,2
Immobilizzazioni materiali	5.062.711	5.304.486	-4,6
<i>di cui</i>			
1) <i>Terreni e fabbricati</i>	3.626.308	3.773.266	-3,9
2) <i>Impianti e macchinari</i>	217.316	271.936	-20,1
7) <i>Altri beni</i>	1.219.088	1.259.284	-3,2
Immobilizzazioni finanziarie	28.000	28.000	0,0
<i>di cui</i>			
a) <i>imprese controllate</i>	3.000	3.000	0,0
1) <i>partecipazioni in Altri enti</i>	25.000	25.000	0,0
C) Attivo circolante	192.436.999	160.961.055	19,6
I. Rimanenze	18.558	26.057	-28,8
<i>di cui</i>			
1) <i>Materie prime, sussidiarie e di consumo</i>	18.558	26.057	-28,8
II. Residui attivi, con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo	101.143.971	69.392.573	45,8
<i>di cui</i>			
4) <i>Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</i>	100.786.318	69.237.024	45,6
5) <i>Crediti verso gli altri</i>	357.653	155.549	129,9
IV. Disponibilità liquide	91.274.470	91.542.426	-0,3
<i>di cui</i>			
1) <i>depositi bancari e postali</i>	91.274.470	91.542.426	-0,3
D) Ratei e risconti	175.287.359	151.377.936	15,8
<i>di cui</i>			
1) <i>Ratei attivi</i>	471	163	189,4
2) <i>Risconti attivi</i>	175.286.888	151.377.773	15,8
Totale attivo	372.879.849	317.968.087	17,3
Passivo	2020	2019	Var. % 20/19
A) Patrimonio netto	43.342.695	53.069.178	-18,3
I. Fondo di dotazione	53.069.178	50.826.292	4,4
IX. Avanzo (disavanzo) economico di esercizio	-9.726.482	2.242.886	-533,7
C) FONDI PER RISCHI E ONERI			
D) TRATT. DI FINE RAPPORTO DI LAVORO			
E) RESIDUI PASSIVI, con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo	100.319.241	84.256.281	19,1
<i>di cui</i>			
5) <i>Debiti verso fornitori</i>	7.295.633	8.882.660	-17,9
8) <i>Debiti tributari</i>	114.331	639.546	-82,1
9) <i>Debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale</i>	28.092	578.348	-95,1
11) <i>Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</i>	64.975.551	52.910.413	22,8
12) <i>Debiti diversi</i>	27.905.634	21.245.314	31,3
F) Ratei e risconti	229.217.913	180.642.627	26,9
2) <i>Risconti passivi</i>	229.217.913	180.642.627	26,9
Totale passività (B+C+D+E+F)	329.537.154	264.898.909	24,4
Totale passivo e patrimonio netto (A+B+C+D+E)	372.879.849	317.968.087	17,3

Fonte: bilanci INDIRE

Le componenti patrimoniali attive aumentano nel 2020 del 17,3 per cento rispetto al 2019, passando da 317.968.087 euro del 2019 a euro 372.879.849 del 2020. Esse sono formate per il 51,6 per cento dall'attivo circolante (di cui circa il 47,3 per cento è dato dalle "disponibilità liquide" e il 53 per cento da residui attivi), per circa il 47 per cento da ratei e risconti attivi e per il restante 1,4 per cento dalle immobilizzazioni.

Sul predetto incremento incide soprattutto l'aumento del 19,6 per cento dell'attivo circolante e del 15,8 per cento dei ratei e risconti attivi (in valore assoluto pari a circa euro 23,9 milioni).

L'incremento dell'attivo circolante è dovuto essenzialmente al netto aumento dei residui attivi (+45,8 per cento rispetto al 2019).

Sostanzialmente stabile le disponibilità liquide (che si attestano su circa euro 91,3 milioni nel 2020) mentre si riducono le rimanenze (che passano da euro 26.057 del 2019 a euro 18.558 del 2020).

Le immobilizzazioni continuano a ridursi sensibilmente anche nel 2019, passando da euro 5.629.095 del 2019 a euro 5.155.491 del 2020.

Tale fenomeno risulta dovuto sia al decremento delle manutenzioni straordinarie (che passano da euro 296.609 del 2019 a euro 64.779 del 2020) che alle dismissioni immobiliari effettuate, nei confronti del Demanio, ai sensi dell'articolo 1 comma 393, della legge n. 147 del 2013. Tali operazioni hanno comportato la riduzione delle immobilizzazioni materiali - terreni e fabbricati - del 17,8 per cento (in valore assoluto circa euro 815 mila).

Dal lato del passivo, ancora netto l'aumento dei debiti che crescono del 19,1 per cento rispetto al 2019, in linea con quello dei residui passivi (euro 100.319.241).

Nel dettaglio, i debiti che aumentano più sensibilmente sono quelli verso lo Stato e altri soggetti pubblici (che passano da euro 52.910.413 del 2019 a euro 64.975.551 del 2020) e i debiti diversi, in particolar modo, a causa dei trasferimenti verso istituzioni sociali private e altre imprese che hanno subito un incremento rispetto al 2019 del 31,3 per cento.

Detti incrementi vengono mitigati dalla riduzione dei debiti tributari (che passano da euro 639.546 del 2019 a euro 114.331 del 2020), dai debiti verso fornitori (-17,9 per cento) e dei debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (che passano da euro 578.348 del 2019 a euro 28.092 del 2020).

Anche per il 2020, l'Ente non ha costituito il fondo per rischi e oneri¹³¹.

¹³¹ Sempre ai fini di attualizzazione del referto, si rileva che a partire dal bilancio di previsione 2022, sono stati previsti euro 2.012.570,26 per accantonamenti a fondi rischi ed oneri, di cui " euro 1.050.000,00 per eventuali spese da sostenere in caso di

Confermandosi un *trend* in peggioramento, nel 2020 il patrimonio netto diminuisce del 18,3 per cento rispetto all'esercizio precedente. Nel dettaglio, il fondo di dotazione del 2020 registra un lieve aumento (4,4 per cento) rispetto all'esercizio 2019, passando da euro 50.826.292 del 2019 a euro 53.069.178 del 2020.

L'andamento è confermato anche nel 2021.

La tabella seguente mostra come l'andamento del patrimonio netto nell'arco temporale 2016-2021 sia in netta riduzione (tasso medio annuo del -9,7 per cento) così come il fondo di dotazione (-7,2 per cento di tasso medio annuo).

Tabella 31 - Andamento patrimonio netto

Passivo	2021	2020	2019	2018	2017	2016	Tasso medio annuo
A) Patrimonio netto	39.055.039	43.342.695	53.069.178	50.826.292	67.968.046	71.935.980	-9,7
I. Fondo di dotazione	43.342.695	53.069.178	50.826.292	67.968.346	71.935.980	68.059.271	-7,2

Fonte: Rendiconti Indire

Alla luce della disamina della complessiva situazione finanziaria ed economico-patrimoniale è emerso, come confermato dallo stesso Ente, che nel triennio 2018-2020 l'avanzo di amministrazione si è mantenuto sempre molto alto ed è addirittura aumentato tra il 2019 ed il 2020 nella misura di oltre il 21 per cento, passando da euro 76.000.000 circa ad euro 92.000.000 circa. Questa crescita, però, è stata sempre affiancata da risultati d'esercizio negativi (tranne un miglioramento nel 2019), che nel corso del triennio considerato hanno portato ad una riduzione del patrimonio netto e del fondo di dotazione.

Sui motivi di tale così netto disallineamento tra gestione "contabile" e gestione "economica e patrimoniale" l'Ente, neppure in questa sede, ha fornito riscontri esaustivi, limitandosi a ribadire che *"Le motivazioni di tali risultati economici negativi sono molteplici e sono stati esplicitati negli altri punti, ne è un esempio la crescita dei costi ed in particolar modo la voce 'per servizi'. È stato anche più volte evidenziato come nei costi 'Per Servizi' sono ricompresi non soltanto gli impegni relativi a tutti i servizi propriamente detti e agli acquisti di beni e materiali di consumo, ma soprattutto gli*

soccombenza dell'ente nell'ambito di contenziosi con il personale in servizio e per provvedere agli obblighi di versamento all'entrata del bilancio dello Stato di cui al comma 594 della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020) una volta definita la modalità di contribuzione dell'ente al contenimento della spesa" (cfr. nota dell'11 febbraio 2022 del Ministero vigilante sul bilancio di previsione 2022).

impegni relativi ai trasferimenti attinenti ai progetti assegnati all'Ente ed in particolar modo quelli legati alla gestione del Programma Erasmus Plus".

Il riscontro fornito, al di là della sua non significatività rispetto alle ragioni del disallineamento, conferma la necessità di provvedere ad una razionalizzazione della spesa per beni e servizi. Non si ritiene che possano assumere rilievo, al riguardo, gli impegni relativi ai trasferimenti per progetti connessi al Programma Erasmus Plus, e ciò in quanto tali impegni sono sostenuti, a monte, da correlate entrate vincolate; gli eventuali disallineamenti temporali, in termini di accertamenti ed impegni, avrebbero, comunque, dovuto evidenziare un corrispondente *trend* "alternato", in luogo di evidenziare un progressivo e costante deterioramento del patrimonio netto.

Sul punto, lo stesso Ente ha confermato, a valere sulle risorse trasferite per i progetti Erasmus plus, la *"formazione di elevati importi di residui attivi riportati nell'Attivo dello Stato Patrimoniale alla voce dei Crediti verso lo Stato ed altri soggetti Pubblici e nel Conto economico alla voce "Proventi e corrispettivi per la produzione della prestazione di servizi"*.¹³²

La criticità, peraltro, ha interessato anche l'esercizio 2021. Nell'ambito del verbale n. 89 del 27 luglio 2022, il Collegio dei revisori -in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2021- ha rilevato - infatti- la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti¹³³.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione si riserva di approfondire la questione in sede di successivo referto, anche all'esito delle verifiche che saranno effettuate - nel dettaglio - dagli organi competenti.

¹³² Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022. In tale sede è stato specificato che *"Con riferimento ai finanziamenti a valere sul programma Erasmus+ si ritiene opportuno evidenziare in premessa che annualmente la Commissione europea adotta formalmente il "Annual work programme "Erasmus+": the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport" attraverso il quale decide in merito alle assegnazioni dei finanziamenti per le azioni chiave del programma e alla distribuzione degli stessi tra i Paesi. A seguito dell'approvazione del Work Plan presentato dalle Agenzie Nazionali, che avviene generalmente entro il primo trimestre dell'anno, viene stipulato un contratto pluriennale (Delegation Agreement) con la Commissione Europea del quale è parte integrante l'Allegato V "Calendario per la gestione e l'utilizzo dei fondi destinati alle azioni decentrate Erasmus+" nel quale sono indicate le scadenze da rispettare per la gestione del Ciclo di vita dei progetti. (...) Considerata la premessa di cui sopra, si evidenzia che generalmente l'Agenzia Nazionale Erasmus+ Indire riceve il Delegation agreement controfirmato da parte della Commissione Europea entro il mese di maggio e si provvede di conseguenza a iscrivere l'entrata in bilancio mediante l'accertamento relativo al finanziamento iniziale assegnato. Mentre a seguito del ricevimento dell'emendamento si provvede a registrare l'accertamento relativo all'incremento dei fondi comunitari. La Commissione europea a seguito della controfirma del Delegation agreement e del relativo emendamento ha erogato prefinanziamenti corrispondenti al 70% del contributo assegnato".*

¹³³ Viene riferito, in particolare, che *"In relazione alla situazione patrimoniale, si evidenzia la progressiva riduzione del patrimonio netto tra il 2020 e il 2021 che merita, come evidenziato, un successivo approfondimento anche valutando un periodo temporale più ampio al fine di capirne le eventuali ragioni. Va, inoltre, evidenziato il rapporto critico esistente tra ratei attivi e ratei passivi, rapporto peggiorato nel corso della gestione 2021"*.

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) è un ente di ricerca di diritto pubblico "ripristinato" a norma dell'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, a seguito della contestuale soppressione dell'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica (Ansas).

INDIRE, oltre ad essere un Ente di ricerca, opera, dal 2006 (nell'ambito del programma comunitario "Lifelong 2007 -2013") ad oggi (programma "Erasmus+ 2021-2027"), come "Agenzia nazionale" incaricata, sulla base di specifiche designazioni effettuate dalla competente "Autorità nazionale", di gestire l'attuazione dei programmi di finanziamento europei, volta per volta, istituiti con regolamento U.E. nello specifico settore.

Il vigente statuto è stato adottato dal Consiglio di amministrazione in data 20 ottobre 2017, con delibera n. 13 e pubblicato il 10 gennaio 2018.

Il regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza (di seguito anche soltanto "regolamento di contabilità") è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 11 del 21 marzo 2019.

Il regolamento di organizzazione e del personale, vigente a decorrere dal mese di settembre 2020, è stato adottato con delibera consiliare n. 37 del 23 giugno 2020, sino a tale data era vigente il regolamento adottato con delibera consiliare n. 11 del 21 marzo 2019.

A decorrere dal 2020, l'Ente è sottoposto alla vigilanza congiunta del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca.

L'aggiornamento, per il 2020, del Piano Triennale di Attività (PTA) 2020 -2022 è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione, n. 90 del 20 dicembre 2019 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 29 gennaio 2020.

Dai documenti in atti, è emerso che il ritardo nell'approvazione del suddetto documento ha comportato - a cascata - il ritardo nell'approvazione di tutti i documenti a questo connessi e collegati, tra cui il bilancio di previsione 2020 ed il Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza (2020-2022), adottato dal Consiglio di amministrazione solo con la delibera n. 31 del 9 giugno 2020, ben oltre il termine del 31 gennaio fissato dall'art. 10 del d.lgs. n.150 del 2009.

La criticità nella dinamica della programmazione era stata rilevata anche con riferimento all'esercizio 2019.

Al riguardo l'Ente ha dichiarato di aver assunto, a decorrere dal corrente anno, misure funzionali a porre rimedio alla suddetta anomalia.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dell'Istituto nell'attuazione dei programmi del PNRR, viene riferito che, solo a decorrere dall'ultimo trimestre del 2022, ha iniziato ad avviare alcune attività "che si inseriscono nell'ambito delle azioni e missioni del PNRR". Si tratta, in particolare, di due iniziative; la prima consiste in un accordo di collaborazione, perfezionato il 5 ottobre 2020, a titolo gratuito, per costituire la Rete di coordinamento per lo sviluppo della transizione digitale nel sistema ITS Academy, la seconda prevede l'inserimento di 5 ricercatori di INDIRE (struttura 5) - nelle commissioni di concorso di progettazione che regola modalità e tempi per la costruzione delle 216 nuove scuole nell'ambito dei fondi del PNRR. Vengono, poi, riferiti due progetti "in lavorazione", uno avente per oggetto "proposte progettuali in risposta a bandi PRIN su fondi PNRR", in relazione al quale è stata avviata la costituzione del Gruppo di Lavoro interno e l'altro progetto avente per oggetto la "Riduzione dei divari territoriali e contrasto alla dispersione scolastica".

Ai sensi dell'art. 8 del vigente statuto, sono organi dell'Istituto: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti e il Consiglio tecnico scientifico, quest'ultimo con funzioni consultive.

Ai sensi del comma 5 della suddetta disposizione, le indennità di carica del Presidente, dei membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, a valere sul bilancio dell'Istituto, sono determinate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il provvedimento di riferimento è rimasto - a tutt'oggi - il decreto interministeriale del 31 ottobre 2002, adottato in attuazione del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258.

Al riguardo, tuttavia, l'Ente ha da sempre sostenuto la non attualità del provvedimento, in quanto precedente alla sua nuova conformazione e, perciò, allo stesso non applicabile.

Quindi, come già evidenziato nei precedenti Referti di questa Corte, ha proceduto - sin dal 2013 - a rideterminare il compenso degli Organi con delibere del Consiglio di amministrazione, assumendo a riferimento diretto i soli parametri e criteri contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2001, così come successivamente esplicitata con la circolare n. 4993 del 29 maggio 2001 e, in particolare, secondo le voci e gli indici riportati nel *software* a questa allegato.

Va precisato, infatti, che l'Ente ha continuato ad operare in questo modo anche

successivamente all'esercizio oggetto del presente controllo, stanti: da un lato la mancata adozione di disposizioni regolamentari specifiche attualizzate al suo nuovo assetto istituzionale e funzionale; dall'altro lato, l'indisponibilità dei nuovi parametri ed indici di carattere generale di cui il comma 596, dell'art. 1 della legge n. 27 dicembre 2019, n. 160.

A decorrere dall'esercizio 2022, per effetto della mancata approvazione da parte del Ministero vigilante, della delibera di approvazione dei compensi per l'esercizio 2021, l'Ente si è adeguato agli importi contenuti nel suddetto decreto interministeriale, e ciò a valere sui compensi maturati dal settembre 2021.

Il nuovo regolamento in materia di compensi è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 23 agosto 2022.

La questione è, però, a tutt'oggi, in via di definizione, e ciò in quanto anche alla luce del DPCM del 23 agosto 2022, risulta necessario definirne il perimetro di azione anche con riguardo ai compensi *ante* legge n. 160 del 2019.

L'Istituto ha sede legale in Firenze e si articola in tre nuclei territoriali, aventi rispettivamente sede in Torino, Roma e Napoli, che hanno funzioni di gestione e supporto alla realizzazione delle attività istituzionali affidate all'Ente.

In relazione al perseguimento dei fini istituzionali, l'Ente è organizzato in "Strutture centrali", a loro volta articolate in "Settore ricerca", "Settore amministrativo-gestionale" e "Agenzia nazionale".

Avendo riguardo alle attività espletate nel corso del 2020, le attività condotte, in ottemperanza a quanto indicato nella programmazione strategica pluriennale, sono state influenzate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nonostante tale situazione di emergenza, secondo quanto riferito dall'Ente, i *target* dichiarati sono stati raggiunti per tutte n. 12 le Strutture di ricerca, e ciò a fronte di alcune modifiche progettuali ed alcuni indicatori aggiunti.

Inoltre, a seguito dell'emergenza sanitaria Covid19, l'Indire è stato coinvolto dal MI e dal MUR in numerose attività per il supporto alle scuole nell'uso della didattica a distanza e della riorganizzazione degli istituti, che sono state coordinate e realizzate attraverso un lavoro tra le diverse strutture di ricerca, garantendo una strategia di azione coordinata e la valorizzazione delle competenze specifiche dei differenti settori di ricerca. A fronte delle attività comuni ogni struttura ha, pertanto, avuto ricadute di diversa entità per gli obiettivi e gli indicatori programmati per il 2020.

Con riguardo alle attività di monitoraggio e analisi relativi al programma comunitario Nazionale Erasmus plus, alle Azioni di supporto al MIUR per la gestione dei programmi operativi europei e alla Gestione degli Interventi sull'Edilizia Scolastica (GIES), il 2020 è stato l'ultimo anno della programmazione Erasmus + e, come richiesto dalla Commissione Europea, è stato dedicato alla comunicazione e alla valorizzazione dei risultati raggiunti dai beneficiari nei vari settori in questi passati sette anni 2014-2020.

Con riferimento al ciclo di performance 2020, l'OIV ha formulato un giudizio complessivamente positivo, e ciò anche in considerazione delle difficoltà organizzative incontrate dall'Ente per via dell'emergenza pandemica da Covid-19, avendo cura di riportare alcune "raccomandazioni/suggerimenti" di carattere migliorativo, attinenti in particolare all'auspicata maggior puntualità dei documenti programmatici "a monte" della valutazione della *performance* ed alla introduzione di migliori criteri di "pesatura" degli obiettivi.

Il piano integrato delle *performance* 2020-2022 presenta, infatti, oltre alla criticità collegata al ritardo nella tempistica di approvazione, l'anomalia che la *performance* del "Settore amministrativo-gestionale" risulta ancora parametrata esclusivamente agli obiettivi del Direttore generale e della dirigenza amministrativa, senza riferimento alcuno ad obiettivi individuali.

Al riguardo, in sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha dichiarato che a partire dall'Annualità 2021-2023 è stato conseguito un efficientamento del sistema, avendo riguardo anche alla fissazione degli obiettivi di *performance* su base individuale.

In merito alle misure assunte in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Responsabile è stato nominato con delibera del Commissario straordinario n. 18 del 25 marzo 2013, nella persona del Direttore generale.

Per il 2020, il Piano per la prevenzione della corruzione è parte del sopra citato "Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 31 del 9 giugno 2020.

In tale ambito, un ruolo decisivo e "strategico" deve essere svolto anche dall'Oiv.

In merito alle misure adottate al fine di prevenire i rischi di corruzione presenti nei settori più sensibili, l'Ente ha riferito di utilizzare sempre procedure selettive collegiali per l'affidamento di incarichi di collaborazione e professionali, oltreché per il reclutamento di personale, applicando "per quanto possibile" il principio di rotazione nella composizione delle commissioni esaminatrici.

La Sezione si riserva specifici approfondimenti in sede di successivo referto, anche avendo riguardo all'idoneità delle misure assunte in alternativa al rispetto del principio di rotazione. Con riferimento al settore "Privacy e trattamento dei dati", questa Corte - nell'ambito del Referto relativo all'esercizio 2019- aveva rilevato - anche in considerazione delle sanzioni di natura pecuniaria previste dalla normativa vigente e dei correlati rischi di aggravio per la finanza pubblica - la necessità, che l'Ente adottasse, nella sua qualità di titolare ovvero di responsabile dei dati (a seconda delle situazioni), tutte le misure necessarie ad approntare un "sistema" di tutela dei dati personali efficiente ed idoneo a prevenire ed evitare il verificarsi di analoghe violazioni e, conseguentemente, il concretizzarsi dei sopra citati rischi di sanzione.

Alla luce dei riscontri istruttori pervenuti, la Sezione prende atto positivamente delle iniziative a tale fine adottate, anche in termini di recepimento dei sopra indicati rilievi.

Nell'esercizio 2020, l'Istituto risulta partecipare a n. 2 Consorzi denominati, rispettivamente, Consorzio "Italian University Line" ("Consorzio I.U.L.") e Consorzio CINECA.

Il Consorzio IUL, senza scopo di lucro, risulta composto attualmente da INDIRE e dall'Università degli Studi di Foggia. Lo statuto sociale è stato modificato il 19 luglio 2017. È soggetto promotore e sostenitore dell'"Università Telematica degli Studi IUL", non statale, istituita con Decreto dell'(allora) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 2 dicembre 2005.

Ai sensi dell'art. 2 dello statuto sociale, l'Università IUL ha personalità giuridica di diritto privato ed autonomia didattica, organizzativa, amministrativa e patrimoniale.

CINECA è un Consorzio Interuniversitario senza scopo di lucro, costituito il 14 luglio 1967 ed attualmente composto da n. 112 enti pubblici. Ha personalità giuridica di diritto privato ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca.

Indire ha aderito al Consorzio CINECA con delibera del Consiglio di amministrazione n. 6 del 7 febbraio 2014.

Dai riscontri forniti, non risultano adottati specifici provvedimenti di autorizzazione all'adesione al Consorzio CINECA ed al Consorzio IUL, né alle modifiche statutarie intervenute con riguardo al Consorzio IUL con delibera dell'assemblea del 19 luglio 2017.

Con riferimento alla gestione della spesa di personale, la Sezione deve rilevare - in via preliminare - la non univocità dei dati e delle informazioni fornite in relazione all'aggregato. I dati sulla spesa di personale riportati nel rendiconto 2020 differiscono, in parte, sia da quelli

forniti nell'ambito dell'istruttoria, che da quelli contenuti nel conto annuale 2020, nonché dai dati presi a riferimento dal Collegio dei revisori nell'ambito del verbale n. 84 del 2022 ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di cui agli artt. 9 e 12 del D.lgs. n. 218 del 2016.

Nei limiti sopra evidenziati, avendo riguardo ai soli dati di rendiconto e della nota integrativa, si registra un lieve decremento nella consistenza del personale a tempo indeterminato rispetto all'esercizio 2019 (da n. 241 a n. 240).

Il totale delle spese impegnate (per personale a tempo indeterminato e determinato) diminuisce del 13,5 per cento rispetto all'esercizio 2019, attestandosi a euro 14.528.068. In particolare, la spesa di personale a tempo indeterminato passa da 12.466.437 euro del 2019 a 10.749.875 euro del 2020, con una variazione negativa del 15,9 per cento.

La spesa per il personale a tempo determinato, pari a circa il 23,3 per cento del totale degli impegni, è pari ad euro 3.776.881, di cui euro 3.534.868 ineriscono a progetti finanziati con risorse di terzi.

Nel 2020, al pari degli esercizi precedenti, l'Ente ha fatto consistente ricorso a risorse professionali esterne, a titolo di contratti di collaborazione coordinata e continuativa e di collaborazione autonoma, per un totale complessivo di n. 109 unità.

In particolare, secondo i dati trasmessi dall'Ente, nel 2020 l'Istituto ha impiegato n. 51 unità di personale co.co.co, in diminuzione rispetto al 2019 (n. 69), consistendo in tipologia di contratti in fase di esaurimento giusto divieto di legge in materia. A fronte di tale sensibile riduzione, si riducono anche gli oneri, passando da euro 2.596.473 del 2019 a euro 2.058.612 del 2020, con una diminuzione del 20,7 per cento. Gli incarichi di consulenza o di collaborazione autonoma, invece, nel 2020 risultano in aumento, sia come numero che come importo, passando da 47 del 2019, per un impegno di spesa complessivo pari euro 1.469.962, a complessivi n. 57 del 2020, di cui 54 contratti nei confronti di soggetti con partita iva e n. 3 contratti di collaborazione non a partita iva, per una spesa pari a 2.261.780, di cui euro 1.914.943,09 per contratti di consulenza a "partita iva" (+30,2 per cento).

Alla luce di quanto sopra, gli impegni complessivi per spesa di personale - nell'esercizio 2020 - ammontano a circa 18,8 milioni, in diminuzione del 9,7 per cento rispetto all'analogo dato complessivo del 2019 (pari a circa 20,8 milioni).

Deve però rilevarsi, come peraltro già evidenziato in sede di referto relativo all'esercizio 2019, che a fronte di una complessiva diminuzione delle varie tipologie di spesa di personale, resta in progressivo aumento quella per "collaborazione autonoma professionale" (consulenze)

(+30,2 per cento).

Al di là delle incertezze sulle modalità di calcolo dell'indicatore di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 218 del 2016, sono state rilevate alcune incongruenze nella costruzione dei parametri di calcolo e nella correttezza dei dati utilizzati, con conseguenti effetti riflessi sull'effettiva percentuale di incidenza della spesa di personale sul FOE.

Alla luce di quanto sopra, si evidenzia la necessità, preliminare a qualsiasi valutazione, che la verifica sul rispetto del vincolo all'esame sia basata su dati, oltre che certi ed univoci, anche tra loro omogenei e congruenti, sia avendo riguardo al parametro al numeratore (entrata) che a quello al denominatore (spesa). In questa prospettiva gli oneri da decurtare al denominatore, ai sensi della normativa vigente, devono essere solo ed esclusivamente quelli dimostrati, da evidenze contabili, come sostenuti con risorse non incidenti sul bilancio dell'Ente, né vincolate per altri fini.

Il tutto al fine di dare concreta attuazione alla *ratio* sottesa al vincolo di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 218 del 2016, in termini di effettiva sostenibilità della spesa e di tutela degli equilibri sostanziali e prospettici del bilancio, quale presupposto indefettibile del rispetto del principio del buon andamento dell'*agere* pubblico (art. 97 Cost.).

La Sezione, quindi, ritiene non oltre modo rinviabile un'attività di efficientamento del complessivo sistema di contabilizzazione, rendicontazione e monitoraggio delle spese di personale, a qualsiasi titolo sostenute, e ciò anche al fine di dare trasparente rappresentazione dell'effettiva consistenza degli oneri incidenti sul bilancio e delle correlate risorse poste a copertura.

Avendo riguardo al trattamento accessorio, si rileva che la procedura per la sua approvazione da parte delle Amministrazioni competenti è - a tutt'oggi - ferma al 2019, e ciò in quanto il Mef e il Dipartimento della funzione pubblica, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, hanno formulato e ribadito specifiche osservazioni, con riferimento alle varie ipotesi di accordo sottoposte all'approvazione.

INDIRE è soggetto alle disposizioni normative sul contenimento e sulla razionalizzazione della spesa pubblica, secondo il perimetro applicativo definito dal Legislatore nazionale, tanto in generale, quanto in relazione allo specifico settore degli Enti pubblici di ricerca.

Con riferimento al rispetto della normativa, volta per volta vigente, in tema di "vincoli di spesa", si rinvia - per ogni approfondimento - al Referto 2019 nel cui ambito la questione è stata trattata con aggiornamento al mese di dicembre 2021.

Ai fini del presente referto, attualizzato agli ultimi eventi intervenuti, si osserva quanto segue. Con nota del 12 agosto 2021, avente per oggetto il rendiconto 2020, il Mef ha rilevato che *“l’Istituto non ha provveduto ad alcun versamento così come per le altre disposizioni di contenimento della spesa tuttora vigenti in analogia a quanto fatto negli anni precedenti e in considerazione dell’assenza dei parametri di riferimento su cui calcolare le misure di contenimento”*; mentre con riferimento al rispetto del limite di spesa per l’acquisto di beni, prendendo atto dell’attestazione dell’Organo di revisione circa il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni previste dai commi 590 e 598 della legge 160/2019, con particolare riferimento alla media della spesa per consumi intermedi degli anni 2016-2018 (pari a 3.300.00 milioni), ha evidenziato che *“nella relazione sulla gestione non vengono fornite indicazioni in ordine alle modalità attuative delle disposizioni in esame e, in particolare, in ordine alle modalità di calcolo del valore medio del limite di spesa indicato dall’Ente pari ad € 3.300.000 e alle voci di spesa assoggettate al contenimento, come richiesto dall’art. 1 comma 597 della legge richiamata”*, chiedendo di acquisire chiarimenti in merito.

Con nota del 7 febbraio 2022, indirizzata al Ministero vigilante, INDIRE ha provveduto ad individuare i parametri ritenuti più idonei per la quantificazione delle somme da versare al bilancio dello Stato in attuazione della legge di bilancio 2020 nonché a fornire chiarimenti in ordine alle modalità di calcolo del valore medio del limite di spesa per il 2020, pari a 3.300.000,00. Con nota del 23 giugno 2022, il MEF - in riscontro alla suddetta richiesta - ha formulato alcune osservazioni in merito ai criteri utilizzati quale base di calcolo cui parametrare l’applicazione dei limiti di spesa, nonché -con riferimento al calcolo della spesa media- ha rilevato la mancanza di un elenco analitico delle voci di spesa considerate ed ha ritenuto opportuno acquisire elementi informativi, rimettendo alla responsabilità del (nuovo) Collegio dei revisori la puntuale verifica delle voci di spesa individuate ai fini del computo del limite di spesa in questione.

Infine, con successiva nota del 3 agosto 2022, l’Ente ha comunicato di aver provveduto - alla data del 30 giugno 2022 - ad effettuare i versamenti secondo gli importi indicati nella nota del 7 febbraio 2022, per le annualità 2020, 2021 e 2022, sollecitando un riscontro in merito alle modalità di calcolo a tale fine individuate.

Allo stato degli atti, quindi, la Sezione prende atto del percorso di adeguamento attivato dall’Ente con riferimento ai “nuovi” vincoli finanziari; nel riservarsi ogni ulteriore approfondimento in sede di successivi referti anche alla luce delle verifiche che saranno - nelle

more – effettuate dall’Organo di revisione e dalle Amministrazioni competenti, evidenzia-
come già fatto dal MEF – la necessità di una verifica – analitica – delle voci di spesa escluse dal
computo, così come già rilevato in relazione al rispetto dei vincoli sulla spesa di personale.

Avendo riguardo al sistema di gestione del ciclo di bilancio, si rileva che – anche nel 2020 - il
bilancio di previsione è stato approvato dall’Ente, con delibera del Consiglio di
amministrazione n. 91 del 20 dicembre 2019, in ritardo rispetto al termine del 31 ottobre
previsto dalla normativa vigente.

Il Ministero vigilante (all’epoca solo il Ministero dell’istruzione) ha autorizzato l’esercizio
provvisorio con nota del 30 dicembre 2019 ed ha approvato il bilancio di previsione 2020 con
nota del 5 febbraio 2020.

Tale anomalia risulta connotare, in via ricorrente, la dinamica di approvazione dei bilanci di
previsione dell’Ente, essendosi riscontrata anche con riferimento agli esercizi 2018, 2019, 2021
e 2022.

Le previsioni originarie del bilancio sono state oggetto di n. 13 variazioni, per effetto delle quali
le previsioni in uscita hanno subito, in conto competenza, un incremento pari ad euro
12.175.495, di pari importo le previsioni di entrata.

Tali circostanze evidenziano, *rectius* confermano, la necessità, già riferita con riguardo ai
precedenti esercizi, di efficientare la dinamica della programmazione, avendo riguardo a tutti
i documenti e le attività a questa funzionali. In proposito, l’Ente – in sede di riscontro
istruttorio- ha dichiarato di voler implementare il processo di programmazione riferito al
bilancio di previsione, adottando specifiche misure volte, tra l’altro, a revisionare le procedure
in essere, a partire dall’elaborazione del piano triennale delle attività e, quindi, dei correlati
documenti di bilancio, mediante azioni in fase di studio e valutazione.

La Sezione, pertanto, si riserva di valutare l’evoluzione della dinamica e, in particolare, delle
criticità alla stessa sottese, in sede di successivi referti.

Per tutto l’esercizio 2020, così come per gli esercizi precedenti e per tutto il 2021, persistono
criticità in merito alla compiuta attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei
sistemi contabili.

In sede di parere sul bilancio di previsione 2020, così come in sede di parere sul rendiconto
2020, il MEF ha evidenziato, *rectius* ribadito, la mancata piena attuazione delle disposizioni
contenute nell’art. 8 del D.M. MEF 1 ottobre 2013 in merito al prospetto riepilogativo della
spesa classificata in base alle missioni, programmi e COFOG individuati tenendo conto delle

prescrizioni contenute nel D.P.C.M. 12/12/2012 e nella successiva Circolare RGS n. 23/2013, contenente istruzioni di carattere operativo.

Tali anomalie risultano, attualmente, in via di superamento. La Sezione, pertanto, si riserva di rivalutare la dinamica in sede di successivo referto.

Avendo riguardo ai risultati dell'esercizio, si evidenzia il saldo positivo della situazione amministrativa, che nel 2020 registra aumento del 20,1 per cento rispetto al 2019 (si passa da +76,7 mln del 2019 a +92 mln del 2020). Al contempo, si segnala un consistente peggioramento (-533,7 per cento), del risultato economico dell'esercizio (si passa da +2,2 mln del 2019 a -9,7 mln del 2020), con conseguente erosione (-18.3 per cento) del patrimonio netto (da +53 mln del 2019 a +43 mln del 2020).

Nel dettaglio, la gestione di competenza dell'esercizio 2020 è positiva, evidenziando un avanzo pari a 13.594.035 euro, in miglioramento rispetto al dato negativo del 2019 pari a -307.248 euro.

Il dato positivo è da ascrivere all'aumento delle entrate correnti superiore al corrispondente aumento delle spese.

Le entrate accertate, tutte di natura corrente, passano da 213.285.448 euro del 2019 a 228.469.952 euro del 2020.

Esse sono formate per la quasi totalità dalle entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali (circa il 91 per cento), mentre i trasferimenti da parte dello Stato e di altri enti pubblici incidono, sul totale, per circa il 6,9 per cento, con un decremento dell'1,8 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Dal lato delle spese, pari a euro 219.998.941 e costituite per circa il 98 per cento da spese correnti, si registra un incremento rispetto al 2019 (+0,4 per cento rispetto al 2019).

Le spese in conto capitale, nell'esercizio in esame, si riducono drasticamente passando da euro 395.161 del 2019 a euro 43.6581 del 2020 (- 89 per cento). Tali spese sono interamente costituite da quelle classificate nelle "Acquisizioni di immobilizzazioni tecniche".

Nel Titolo IV sono iscritti, per euro 5.123.023, gli impegni relativi alle partite di giro del 2020, pari agli accertamenti di competenza dell'anno. Si registra un decremento della voce (-6,9 per cento) rispetto all'esercizio 2019 (euro 5.500.432).

Si evidenzia che, anche in adeguamento ai rilievi contenuti nel Referto di questa Corte relativo all'esercizio 2019, l'Ente a decorrere dal Rendiconto 2020 non ha più contabilizzato -sulle partite di giro - le voci, in entrata ed in uscita, inerenti a procedure per contratti sotto soglia

per l'affidamento di servizi alberghieri e di catering. Al riguardo, l'Ente ha riferito, inoltre, che a partire dall'esercizio 2021, anche la previsione di spesa su tale capitolo è stata completamente azzerata.

In sede di riaccertamento dei residui, sono stati eliminati 3.685.468 euro di residui attivi e 5.511.916 euro di residui passivi.

Nella nota integrativa si chiarisce che la maggior parte dei residui passivi cancellati ineriscono a minori rendicontazioni da parte dei beneficiari dei finanziamenti assegnati da INDIRE, di cui l'88,67 per cento è riconducibile al programma comunitario *Erasmus Plus*, e a prestazioni non rese interamente o beni consegnati in quantità inferiore all'ordine di acquisto.

I residui attivi radiati, ineriscono, per euro 3.669.146, ad economie non più esigibili su finanziamenti prevalentemente del Ministero vigilante per progetti in affidamento e per la restane parte si riferisce a somme di accertamenti di entrate non più dovute.

Si evidenzia un incremento dei residui attivi dell'45,8 per cento rispetto al 2019, interamente imputabile all'aumento dei residui di esercizio (che passano da euro 32,5 milioni del 2019 a euro 65,7 milioni nel 2020) e che neutralizza il decremento dei residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti (-3,9 per cento rispetto all'esercizio 2019).

Rispetto alle risultanze dei residui al 31 dicembre 2019, risulta il consistente incremento anche dei residui passivi a fine 2020, prevalentemente a causa dei residui per debiti verso Stato (+ 23 per cento) e per debiti diversi (+31 per cento).

Con riferimento all'esercizio in esame, i residui passivi mantenuti in bilancio sono costituiti per l'88,40 per cento da impegni relativi alla gestione dei fondi comunitari destinati ai beneficiari del Programma Erasmus+ con i quali viene stipulata una convenzione pluriennale, mentre l'11,60 per cento è rappresentato da debiti di varia natura.

Il peso dei residui attivi sul totale delle entrate nel 2020 (43,3 per cento) è in consistente aumento rispetto al 2019 (31,72 per cento), così come l'incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite (45,6 per cento a fronte del 38,5 per cento del 2019).

Tale circostanza evidenzia, *rectius* ribadisce, la necessità di efficientare maggiormente la dinamica di gestione dell'aggregato, avendo riguardo oltre che all'indice di anzianità dei residui attivi anche alla correlata capacità di riscossione, e ciò al fine di evitare di conservare nel bilancio poste attive in realtà non esigibili, con conseguente alterazione dell'effettiva capacità di spesa rispetto alla tenuta degli equilibri di bilancio.

Come anticipato, dall'analisi dell'andamento della situazione amministrativa negli esercizi

2019 e 2020, si registra un avanzo di amministrazione migliorato rispetto all'esercizio precedente (+20,1 per cento).

Fermo quanto sopra, analizzando l'andamento delle riscossioni e dei pagamenti, si osserva un decremento delle riscossioni dal 2019 al 2020, sia in conto competenza (-9 per cento) che in conto residui (-3,8 per cento).

I pagamenti complessivi, invece, evidenziano un aumento rispetto al 2019 sia in conto competenza (+1,4 per cento) sia in conto residui (+2,3 per cento).

Tale diacronia tra riscossioni e pagamenti ha comportato la flessione, seppure lieve, della consistenza della cassa di fine esercizio, rispetto a quella iniziale (-0,3 per cento)

L'avanzo è vincolato per un importo di euro 69.828.295 (circa il 75,8 per cento del totale avanzo), mentre la restante parte - euro 22.270.906 - risulta essere libero.

In maggiore dettaglio, la parte vincolata è costituita da euro 68.988.534,38 per i progetti in affidamento ed euro 839.760,30 per gli accantonamenti relativi al personale (accantonamenti per la formazione obbligatoria del personale e per i benefici socio assistenziali).

Secondo quanto riportato nella nota integrativa, la parte non vincolata, pari a euro 22.270.906, è costituita dall'avanzo di amministrazione disponibile 2019, unitamente ad ulteriori entrate per euro 13.116.555 (di cui 12.364.653 euro di entrate FOE, euro 102.710 di entrate fondo emergenza covid, euro 482.108 entrate per assunzione ricercatori ed euro 167.083 per altre entrate non vincolate).

Alla luce di quanto sopra, la Sezione ribadisce la necessità che vengano effettuate specifiche verifiche sulla corretta perimetrazione dell'avanzo vincolato e di quello disponibile, sia da parte dell'Amministrazione che degli organi competenti, ivi incluso il Collegio dei revisori, considerandone i riflessi sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

L'esercizio 2020 si chiude con un risultato economico negativo, pari a euro 9.726.482, invertendo il risultato positivo dell'esercizio 2019 (euro 2.242.886 nel 2019). Tale risultato, è interamente dovuto al risultato negativo della parte caratteristica (euro -10.523.507 rispetto a euro 783.846 dell'esercizio precedente), saldo mitigato dal risultato positivo della gestione extra caratteristica (euro 1.826.919).

Nel dettaglio, la diminuzione del valore della produzione (-2,5 per cento rispetto al 2019) è dovuto alla riduzione dei proventi e corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi (da euro 180.879.325 del 2019 a euro 175.532.267 del 2020).

L'incremento dei costi di produzione è imputabile all'aumento dei costi per servizi (+4,5 per cento rispetto al 2019 e sarebbe dovuto in prevalenza, secondo quanto riportato dall'ente, ai

trasferimenti eseguiti a favore dei beneficiari finanziati nell'ambito del programma Erasmus Plus). Aumentano, però, sensibilmente anche i costi per godimento di beni di terzi (che passano da euro 752.297 del 2019 a euro 1.309.374 del 2020). Tale aumento non è compensato, se non parzialmente (per circa 273 mila euro) dalla riduzione dei costi per materie prime, sussidiarie e di consumo (che passano da circa euro 461.000 del 2019 a euro 188.000 del 2020). Diminuiscono, però, le spese per il personale (-5,9 per cento rispetto all'esercizio precedente), gli ammortamenti (-32,7 per cento sul 2019), le variazioni delle rimanenze di materie sussidiarie e consumo e merci (da euro 55.665 del 2019 a euro del 7.498 del 2020) e gli oneri diversi di gestione (che passano da euro 77.518 del 2019 a euro 55.513 del 2020).

Le componenti patrimoniali attive aumentano nel 2020 del 17,3 per cento rispetto al 2019, passando da 317.968.087 euro del 2019 a euro 372.879.849 del 2020. Esse sono formate per il 51,6 per cento dall'attivo circolante (di cui circa il 47,3 per cento è dato dalle "disponibilità liquide" e il 53 per cento da residui attivi), per circa il 47 per cento da ratei e risconti attivi e per il restante 1,4 per cento dalle immobilizzazioni.

Sul predetto incremento incide soprattutto l'aumento del 19,6 per cento dell'attivo circolante e del 15,8 per cento dei ratei e risconti attivi (in valore assoluto pari a circa euro 23,9 milioni).

L'incremento dell'attivo circolante è dovuto essenzialmente al netto aumento dei residui attivi (+45,8 per cento rispetto al 2019).

Sostanzialmente stabili le disponibilità liquide (che si attestano su circa euro 91,3 milioni nel 2020), mentre si riducono le rimanenze (che passano da euro 26.057 del 2019 a euro 18.558 del 2020).

Dal lato del passivo, ancora netto l'aumento dei debiti, che crescono del 19,1 per cento rispetto al 2019, in linea con quello dei residui passivi (euro 100.319.241).

Nel dettaglio, i debiti che aumentano più sensibilmente sono quelli verso lo Stato e altri soggetti pubblici (che passano da euro 52.910.413 del 2019 a euro 64.975.551 del 2020) e i debiti diversi, in particolar modo, a causa dei trasferimenti verso istituzioni sociali private e altre imprese che hanno subito un incremento rispetto al 2019 del 31,3 per cento.

Anche per il 2020, l'Ente non ha costituito il fondo per rischi e oneri.

Confermandosi un *trend* in peggioramento, nel 2020 il patrimonio netto diminuisce del 18,3 per cento rispetto all'esercizio precedente. Nel dettaglio, il fondo di dotazione del 2020 registra un lieve aumento (4,4 per cento) rispetto all'esercizio 2019, passando da euro 50.826.292 del 2019 a euro 53.069.178 del 2020.

L'andamento del patrimonio netto nell'arco temporale 2016-2021 evidenzia una netta riduzione (tasso medio annuo del -9,7 per cento) così come il fondo di dotazione (-7,2 per cento di tasso medio annuo).

Alla luce della disamina della complessiva situazione finanziaria ed economico-patrimoniale, è emerso, come confermato dallo stesso Ente, che nel triennio 2018-2020 l'avanzo di amministrazione si è mantenuto sempre molto alto ed è addirittura aumentato tra il 2019 ed il 2020 nella misura di oltre il 21 per cento, passando da euro 76.000.000 circa ad euro 92.000.000 circa. Questa crescita, però, è stata sempre affiancata da risultati d'esercizio negativi (tranne un miglioramento nel 2019), che nel corso del triennio considerato hanno portato ad una riduzione del patrimonio netto e del fondo di dotazione.

Sui motivi di tale così netto disallineamento tra gestione "contabile" e gestione "economica e patrimoniale" l'Ente, neppure in questa sede, ha fornito riscontri esaustivi, limitandosi a ribadire che *"Le motivazioni di tali risultati economici negativi sono molteplici e sono stati esplicitati negli altri punti, ne è un esempio la crescita dei costi ed in particolar modo la voce 'per servizi'. E' stato anche più volte evidenziato come nei costi 'Per Servizi' sono ricompresi non soltanto gli impegni relativi a tutti i servizi propriamente detti e agli acquisti di beni e materiali di consumo, ma soprattutto gli impegni relativi ai trasferimenti attinenti ai progetti assegnati all'Ente ed in particolar modo quelli legati alla gestione del Programma Erasmus Plus"*.

Il riscontro fornito, al di là della sua non significatività rispetto alle ragioni del disallineamento, conferma la necessità di provvedere ad una razionalizzazione della spesa per beni e servizi. Non si ritiene che possano assumere rilievo, al riguardo, gli impegni relativi ai trasferimenti per progetti connessi al Programma Erasmus Plus, e ciò in quanto tali impegni sono sostenuti, a monte, da correlate entrate; gli eventuali disallineamenti temporali, in termini di accertamenti ed impegni, avrebbero, comunque, dovuto evidenziare un corrispondente *trend* "alternato", in luogo di evidenziare un progressivo e costante deterioramento del patrimonio netto.

Sul punto, lo stesso Ente ha confermato la *"formazione di elevati importi di residui attivi riportati nell'Attivo dello Stato Patrimoniale alla voce dei Crediti verso lo Stato ed altri soggetti Pubblici e nel Conto economico alla voce "Proventi e corrispettivi per la produzione della prestazione di servizi"*.

La criticità, peraltro, ha interessato anche l'esercizio 2021. Nell'ambito del verbale n. 89 del 27 luglio 2022, il Collegio dei revisori -in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2021- ha rilevato - infatti- la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione si riserva di approfondire la questione in sede di successivo referto, anche all'esito delle verifiche che saranno effettuate - nel dettaglio - dagli organi competenti.

In conclusione, dalle verifiche attualizzate all'oggi, l'Ente risulta aver attivato un processo di adeguamento ad alcuni dei rilievi formulati da questa Sezione nell'ambito dei precedenti referti e, in particolare, di quello relativo all'esercizio 2019.

Permangono specifiche criticità con riguardo ad alcune dinamiche di gestione della spesa e dell'entrata che riflettono i propri effetti sulle risultanze della gestione finanziaria ed economica.

A fronte di un elevato avanzo di amministrazione, dovuto essenzialmente alla consistente mole di residui attivi, si registra un risultato economico negativo, causato - sostanzialmente - dall'aumento dei costi di produzione rispetto al valore della gestione caratteristica. Tale circostanza ha comportato - nel periodo 2016-2021 - la progressiva erosione del patrimonio netto.

Alla luce di quanto sopra, risulta necessario che l'Ente adotti concrete misure di efficientamento della complessiva dinamica della spesa, in particolare quella di personale e per servizi, partendo a monte da un'adeguata attività di programmazione e di rappresentazione dei dati di bilancio, e ciò quale presupposto indefettibile per la tenuta degli equilibri di bilancio anche prospettici.

