



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE SUL RISULTATO
DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LA
VALUTAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO DI
ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE
(INVALSI)

2019

Determinazione del 15 giugno 2021, n. 59



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 PER LA
VALUTAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO DI
ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE
(INVALSI)

2019

Relatore: I° Ref. Giovanni Guida

Ha collaborato per l'istruttoria
e la elaborazione dei dati
Dott. ssa Arianna Liberati



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 giugno 2021 tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 8 bis, del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 di conversione del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104, nonché, da ultimo, dall'articolo 6, comma 2, del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazione dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 e secondo le "Regole tecniche e operative" adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, n. 153 e del 27 ottobre 2020 n. 287;

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, con il quale l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo 2019 dell'Ente suddetto, nonché le annesse relazioni del Direttore generale e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Primo Referendario Giovanni Guida e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte dei conti, in base agli atti ed elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del predetto Ente per l'esercizio 2019;



CORTE DEI CONTI

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, si possano, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, comunicare alle dette Presidenze, il rendiconto - 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'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con conto consuntivo per l'esercizio 2019 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Giovanni Guida

PRESIDENTE

Andrea Zacchia

DIRIGENTE

Fabio Marani

depositata in segreteria



INDICE

PREMESSA.....	1
1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	2
2. ORGANI DELL'ENTE E COMPENSI.....	4
2.1 Il Presidente	4
2.2 Il Consiglio di amministrazione.....	5
2.3 Il Collegio dei revisori	7
2.4 Il Consiglio scientifico	8
2.5 Compensi.....	8
2.6 Organi di controllo interno	9
2.6.1 Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	9
2.6.2 Comitato unico di garanzia per le pari opportunità	10
3. LA STRUTTURA AMMINISTRATIVA	11
3.1 Uffici di supporto del Presidente e del Direttore generale	11
3.2 Settore amministrativo-tecnologico.....	11
3.3 Settore della ricerca valutativa	12
4. LE RISORSE UMANE.....	14
4.1 Il Direttore generale	14
4.2 La consistenza dell'organico e il costo del personale	15
4.3 Consulenti ed esperti	21
4.4 Personale comandato.....	26
5. PATRIMONIO IMMOBILIARE	27
6. ATTIVITA' ISTITUZIONALE	28
6.1 Lo svolgimento delle prove nel 2019 e gli effetti dell'emergenza COVID	29
6.2 Gli obiettivi strategici	31

6.3 Iniziative in partenariato con Università e altri enti	33
6.4 Partecipazioni societarie.....	36
7. CONTENZIOSO	38
8. RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE.....	41
8.1 Rendiconto generale	41
8.1.1 Gestione finanziaria	42
8.2 Situazione amministrativa	50
8.3. Conto economico.....	52
8.4. Stato patrimoniale	58
9. ATTIVITA' CONTRATTUALE.....	61
10. CONCLUSIONI.....	65

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spese per organi 2018-2019	9
Tabella 2 - Retribuzione del Direttore generale (*)	15
Tabella 3 - Piano di reclutamento del personale a tempo indeterminato	18
Tabella 4 - Consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2019 e variazione rispetto al 31 dicembre 2018	20
Tabella 5 - Spesa per il personale.....	21
Tabella 6 - Consulenti ed esperti al 31 dicembre 2019 (*).....	22
Tabella 7 - Evoluzione del costo per consulenti ed esperti 2017-2019	23
Tabella 8 - Iniziative in partenariato e convenzioni attive con enti di ricerca.....	34
Tabella 9 - risultati complessivi della gestione	42
Tabella 10- Risultati della gestione finanziaria di competenza	43
Tabella 11 - Dettaglio dei trasferimenti correnti.....	44
Tabella 12 - Dettaglio delle principali voci di spesa.....	45
Tabella 13 - Residui attivi.....	48
Tabella 14 - Gestione residui.....	49
Tabella 15 - Percentuale di riscossione e di pagamento residui pregressi	49
Tabella 16 - Situazione amministrativa	51
Tabella 17 - Principali voci conto economico	53
Tabella 18 - Conciliazione tra disavanzo finanziario ed economico	57
Tabella 19 - composizione risconti attivi al 31.12.2019	58
Tabella 20 - Stato patrimoniale.....	59
Tabella 21 - Procedure acquisitive di lavori, beni e servizi.....	62
Tabella 22 - Ricorso a procedure Mepa e Consip.....	63

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della l. 21 marzo 1958 n. 259, sul risultato del controllo eseguito, con le modalità dell'art. 12 della predetta legge, sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (in seguito Invalsi) per l'esercizio 2019, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute successivamente.

La Corte ha riferito sulla gestione finanziaria 2018 con relazione approvata nell'adunanza del 15 ottobre 2020 (determinazione n. 98 del 2020, pubblicata in Atti parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 353).

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'Invalsi è ente di ricerca di diritto pubblico, che trae origine dal Centro Europeo dell'Educazione - CEDE, costituito nel 1974 per effettuare studi sulla scuola e sull'insegnamento.

Con decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258, nell'ambito di una complessiva riforma dell'autonomia scolastica, il CEDE è stato trasformato in "Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione", con il compito di valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale.

Ai fini del progressivo miglioramento e dell'armonizzazione della qualità del sistema educativo, con decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286 l'Istituto è stato riordinato e ridenominato "Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi)", con il compito di effettuare prove periodiche e sistematiche di apprendimento.

L'Ente di ricerca è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria, ai sensi dell'art. 1 del d. lgs. 25 novembre 2016 n. 218, ed è parte del Sistema nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (SNV), disciplinato dal d.p.r. 28 marzo 2013, n. 80 del 2013 di cui assicura il coordinamento funzionale.

L'Ente è inserito nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge di contabilità pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196 ed è sottoposto al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'istruzione (Mi) esercitato congiuntamente con il Ministero dell'università e della ricerca (Mur)¹.

L'Istituto ha vissuto un lungo periodo di commissariamento, dal gennaio 2007 al luglio 2013, e solo con i decreti ministeriali del 29 luglio 2013 sono stati nominati il Presidente ed i componenti del Consiglio di amministrazione, con decorrenza 1° agosto 2013.

Come ampiamente già illustrato nel precedente referto, con la riforma degli enti pubblici di ricerca introdotta dal citato d.lgs. n. 218 del 2016, l'Invalsi ha adottato un nuovo statuto (deliberazione del

¹ Cfr. art. 50 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dall'art. 2 del d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 12.

Consiglio di amministrazione del 29 settembre 2017), pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 novembre 2017 e successivamente, i regolamenti che ne disciplinano il funzionamento e l'attività². Con il Piano triennale di attività 2020-2022, approvato dal Cda in data 21 novembre 2019 e dal Miur con nota del 15 gennaio 2020, e con il più recente Piano triennale di attività 2021-2023, deliberato dal Cda nella seduta del 16 novembre 2020, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (Pnr), l'Ente ha anche rideterminato la consistenza e le variazioni dell'organico e la programmazione per il reclutamento del personale.

² Sono stati adottati i seguenti testi regolamentari:

- regolamento del funzionamento del Consiglio di amministrazione, approvato con deliberazione dello stesso CdA n.6 del 2020;
- regolamento per il trattamento dei dati personali relativo alle prove Invalsi dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado (deliberazione CdA n. 4 del 1° marzo 2019). Sul regolamento e sul relativo allegato tecnico si è espresso positivamente il Garante per la Protezione dei Dati Personali nella seduta del 14 febbraio 2019;
- regolamento per il trattamento dei dati personali relativo alle prove Invalsi dell'ultimo anno della scuola secondaria di primo grado (delibera CdA n. 7 del 16 febbraio 2018). Sul regolamento e sul relativo allegato tecnico si è espresso positivamente il Garante per la protezione dei dati personali nella seduta del 15 febbraio 2018;
- regolamento di amministrazione, contabilità e finanza (schema adottato con deliberazione del CdA del 24 maggio 2017 e poi definitivamente approvato con deliberazione del CdA n. 6 del 19 gennaio 2018);
- regolamento di organizzazione e del personale (schema adottato con deliberazione del CdA del 24 maggio 2017; definitivamente approvato con deliberazione n. 5 del 19 gennaio 2018).

2. ORGANI DELL'ENTE E COMPENSI

Ai sensi dell'articolo 9 dello statuto sono organi dell'Ente:

- a) il Presidente;
- b) il Consiglio di amministrazione;
- c) il Consiglio scientifico;
- d) il Collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente ed i componenti del Consiglio di amministrazione sono nominati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, durano in carica quattro anni e possono essere rinnovati una sola volta.

Le cariche degli organi dell'Istituto sono incompatibili tra di loro e con quella di Direttore generale.

2.1 Il Presidente

Il Presidente ha la rappresentanza legale ed è responsabile delle relazioni istituzionali dell'Istituto, delle cui attività assicura l'unità di indirizzo.

Convoca e presiede le riunioni del Consiglio di amministrazione, convoca il Consiglio scientifico; formula le proposte al Cda per la definizione del Documento di visione strategica decennale (DVS), del Piano triennale di attività (PTA) e dei relativi aggiornamenti annuali; propone al Cda le strategie per lo sviluppo dell'Istituto e gli indirizzi generali per la gestione in coerenza con il Pnr, il DVS decennale, il PTA nonché con le direttive ministeriali e la linee-guida definite in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del d.lgs. 19 novembre 2004, n. 286; presiede la Conferenza per il coordinamento funzionale del sistema nazionale di valutazione ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del d.p.r. 28 marzo 2013 n. 80.

L'assetto complessivo di governo dell'Ente, da quanto emerge dallo statuto, prevede una concentrazione di poteri propositivi in capo al Presidente, il quale tuttavia può conferire, nell'ambito delle proprie attribuzioni, deleghe specifiche ai consiglieri di amministrazione. L'attuale organo di vertice è stato nominato con decreto ministeriale n. 564 del 3 agosto 2017.

2.2 Il Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione dell'Invalsi è formato dal Presidente e da due componenti, in possesso dei necessari requisiti di qualificazione scientifica e di comprovata conoscenza dei sistemi di istruzione e valutazione in Italia e all'estero, di cui uno eletto dal personale dell'Istituto tra ricercatori e tecnologi di I e di II livello a tempo indeterminato.

Il Cda 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.

Su proposta del Presidente, delibera l'approvazione del bilancio di previsione, delle relative eventuali variazioni, del conto consuntivo e delle rispettive relazioni di accompagnamento e verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici. Delibera, altresì, la ratifica dei provvedimenti di urgenza adottati dal Presidente, nonché, 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.

Il Consiglio di amministrazione, in carica nell'esercizio in esame e all'attualità, è stato nominato con decreti del Miur nn. 565 e 566 del 3 agosto 2017.

Per quanto attiene al funzionamento dell'organo, sia nell'esercizio in esame che nella gestione attuale³, è emersa una criticità, in ordine al contemporaneo svolgimento da parte del componente interno eletto dal personale dell'Istituto, rivestente la qualifica di dirigente di ricerca, anche del ruolo di responsabile di uno dei due settori, in cui si articola l'Istituto e da cui dipendono le relative aree di ricerca, "Settore della ricerca valutativa", nonché di responsabile dell'Area 1-"Rilevazioni nazionali".

In assenza, infatti, sia a livello di Statuto che di "Disciplinare per lo svolgimento delle elezioni del rappresentante del personale ricercatore, tecnologo dipendente di ruolo in seno al

³ Si evidenzia, a titolo esemplificativo, che nel corso del Cda del 29 marzo 2021 siano state approvate undici deliberazioni, di cui sei istruite o illustrate dal componente, che riveste anche l'incarico di dirigente di ricerca, responsabile del Settore della ricerca valutativa. Tra queste si segnala, in particolare, la delibera n. 24/2021, concernente la "Procedura aperta per l'affidamento dell'Accordo Quadro di durata quadriennale con un solo operatore economico, ai sensi dell'art. 54 comma 3 del d. lgs. n. 50/2016, avente ad oggetto la realizzazione dei servizi di supporto e assistenza, di *software engineering* e di *cloud* connessi alle prove *computer based* (CBT) per gli anni scolastici 2021-22, 2022-23, 2023-24, 2024-25".

Consiglio di amministrazione dell'Invalsi"⁴ di una idonea disciplina relativa all'incompatibilità⁵ ed inconfiribilità - contrariamente a quanto previsto dagli atti regolamentari di altri enti di ricerca, che hanno, ad esempio, previsto l'incompatibilità tra incarico di componente del consiglio di amministrazione e cariche di direttore scientifico o di direttore di una struttura di ricerca dell'ente stesso⁶ - appare potersi configurare una situazione di "conflitto di interessi strutturale"⁷, in quanto appunto legata alla posizione ricoperta e alle funzioni attribuite e ai correlati interessi professionali coinvolti. Tale posizione, a causa della quale sarebbe necessaria una ripetuta astensione, potrebbe recare un pregiudizio al funzionamento, al buon andamento e alla continuità dell'azione amministrativa⁸.

Più nello specifico, il contestuale svolgimento dei predetti incarichi, unitamente alla partecipazione alla discussione e alla votazione delle deliberazioni adottate dal Cda su materie proprie del settore e dell'area di cui si ha anche la responsabilità e il coordinamento, appaiono mettere a rischio la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

In sede istruttoria, è emersa, altresì, una non piena attuazione della disciplina recata dall'art. 5, c.9, del d.l. 6 luglio 2012, n.95, conv. dalla l. 7 agosto 2012, n.135, in tema di divieto di conferimento a titolo non gratuito a soggetti in quiescenza o la successiva gratuità dello stesso, ove lo *status* cambi nel corso del mandato, alla luce delle coordinate interpretative fissate dalla giurisprudenza di questa Corte⁹. Da un esame delle dichiarazioni reddituali pubblicate nel sito amministrazione trasparente dell'Istituto sono, in particolare, emersi elementi anagrafici e reddituali da cui è risultato possibile inferire che il Presidente del Cda (dalla fine dell'anno accademico 2020/21) e l'altro componente esterno (dal 2018) fossero in quiescenza. Al riguardo, in sede di controdeduzioni, l'Istituto ha rappresentato che *"gli uffici hanno ricevuto dal Presidente l'autocertificazione di status di pensionato e pertanto sospeso il pagamento delle competenze come da norma. Per quanto riguarda il consigliere ... dalla verifica della dichiarazione dei*

⁴ Peraltro aggiornato nella seduta del Cda del 30 aprile 2021 con l'introduzione della sola incompatibilità tra incarico del componente del Cda e carica di Dirigente amministrativo del settore dei servizi amministrativi e tecnologici.

⁵ art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013.

⁶ Cfr., ad esempio, l'art. 2 del Regolamento per la disciplina delle elezioni dei rappresentanti del personale in Consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale di astrofisica.

⁷ Cfr. art. 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241; Anac, Delibera n. 818 del 18 settembre 2019.

⁸ Anac, Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 - Piano Nazionale Anticorruzione 2019, 47 ss.

⁹ In questo senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 178 del 2020.

redditi del 2019 (730/2018) gli uffici hanno richiesto, a mezzo di autocertificazione, la data di pensionamento per provvedere al successivo recupero delle somme erogate e non dovute”.

Questa Corte si riserva di effettuare ulteriori approfondimenti in merito alla definizione dell'azione di recupero nel prossimo referto.

2.3 Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori dei conti, costituito con decreto del Miur, si compone di tre membri, di cui due designati dal Miur ed uno dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. I componenti designano al loro interno, nella prima riunione utile, il Presidente. Il Collegio dura in carica quattro anni e può essere confermato per un altro quadriennio.

Esprime parere obbligatorio su atti deliberativi riguardanti i bilanci di previsione, variazioni ai medesimi, rendiconti generali, operazioni finanziarie e partecipazioni in enti, fondazioni, consorzi e società, ricognizione e accertamenti di residui attivi e passivi e inesigibilità dei crediti iscritti nella situazione patrimoniale, nonché sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e di quelli derivanti dalla applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.

Il Collegio in carica all'inizio dell'esercizio di riferimento è stato nominato con d.m. n. 393 del 14 maggio 2018.

Successivamente in data 26 giugno 2020 sono state comunicate le dimissioni di un componente designato dal MI, che è stato sostituito con d.m. n. 67 del 22 luglio 2020, nonché del Presidente del Collegio, le cui irrevocabili dimissioni sono state comunicate in data 4 settembre 2020. Di tali dimissioni il Collegio ha preso atto nella riunione del 18 settembre 2020, procedendo alla nomina del nuovo Presidente. Da tale data, il Collegio ha operato in composizione ridotta a due soli componenti, non essendo prevista da Statuto la figura del supplente. Soltanto con d.m. n. 80 del 16 marzo 2021 il MI ha provveduto alla nuova designazione del componente mancante, che ha preso parte alla riunione del Collegio del 17 marzo 2021, nel corso della quale è stato scelto come Presidente del Collegio il componente designato in rappresentanza del MEF.

2.4 Il Consiglio scientifico

Il Consiglio scientifico, che svolge funzioni consultive limitatamente agli aspetti di carattere tecnico-scientifico dell'attività dell'Invalsi, è composto da cinque membri designati dal Cda scelti da una lista di nomi proposta dal Presidente dell'Istituto tra esperti e personalità di alta qualificazione, professionalità ed esperienza nei settori dell'istruzione, della valutazione degli apprendimenti, delle istituzioni scolastiche e dei sistemi educativi e formativi, di cui uno eletto dal personale dell'Invalsi tra ricercatori e tecnologi di I e II livello a tempo indeterminato.

I pareri espressi hanno carattere non vincolante.

Almeno una volta l'anno il Consiglio scientifico deve esprimere un proprio parere scritto sui profili di adeguatezza metodologica del lavoro svolto e dei programmi posti in essere da parte dell'Istituto.

Ciascun componente dura in carica quattro anni e può essere confermato per una sola volta.

Il Consiglio scientifico si è insediato dal 17 novembre 2015 ed è stato riconfermato per ulteriori quattro anni con delibera del Cda del 16 dicembre 2019.

2.5 Compensi

I compensi lordi annui degli organi sono quantificati dall'Istituto, secondo i criteri fissati dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2001 e stabiliti con decreto del Miur di concerto con il Mef in data 31 ottobre 2002 nei seguenti importi: al Presidente, euro 31.866; ai componenti del Consiglio di amministrazione, euro 6.373; al Presidente del Collegio dei revisori, euro 5.098; ai componenti del Collegio dei revisori, euro 4.248.

Agli organi e al Direttore generale competono, inoltre, ai sensi dell'art. 38 del regolamento di amministrazione, contabilità e finanza, rimborsi per missioni e uscite di rappresentanza e per convegni. A ciascun membro del Consiglio scientifico compete, oltre al rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alle sedute, un compenso non superiore al venti per cento di quello spettante ai membri del Consiglio di amministrazione.

L'organo di revisione ha verificato (verbale n. 36 del 2020) che l'Ente effettua le decurtazioni dei compensi sopra indicati ai sensi della vigente normativa di contenimento della spesa pubblica (d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010, art. 6, c.3; l. n. 266 del 2005, art. 1, cc. 58 e 59) e provvede al conseguente versamento al bilancio dello Stato. Gli importi dei compensi, al netto delle decurtazioni, sono i seguenti: Presidente, euro 25.811; componenti del Consiglio

di amministrazione, euro 5.162; Presidente del Collegio dei revisori, euro 4.129; componenti del Collegio dei revisori, euro 3.441; componenti del Consiglio scientifico, euro 1.032.

Nel corso del 2019 sono state sostenute le spese per gli organi dell'Ente indicate nella seguente tabella, che riporta gli importi pagati solo su impegni di competenza¹⁰.

Tabella 1 - Spese per organi 2018-2019

Organi	2019		2018	
	Compensi	Rimborsi spese	Compensi	Rimborsi spese
Cda	7.743	558	5.162	2.023
Presidente	25.811	953	25.811	2.726
Collegio dei revisori	11.011	27	11.011	24
Consiglio scientifico	3.625	1.503	3.097	2.031
TOTALE	48.191	3.042	45.082	6.805

2.6 Organi di controllo interno

2.6.1 Organismo indipendente di valutazione della *performance*

L'Organismo indipendente della valutazione della *performance* (OIV), in composizione monocratica, è nominato dal Consiglio di amministrazione a seguito di procedura comparativa e su proposta del Presidente. Assiste il Presidente ed il Consiglio di amministrazione, in particolare per quanto attiene alla determinazione degli indicatori della *performance*, al monitoraggio di primo livello del ciclo della *performance* e all'integrazione tra Piano della *performance*, Piano triennale anticorruzione e Piano triennale trasparenza e integrità, ai risultati dell'attività dei dirigenti in relazione agli obiettivi assegnati, alla relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità.

L'Organismo in carica nell'esercizio in esame era stato nominato con disposizione del Presidente n. 3 del 6 marzo 2017 e successiva determinazione direttoriale n. 73 del 5 aprile 2017, per il periodo di tre anni, con un compenso annuo lordo di euro 10.000.

In data 24 giugno 2020 è stato bandito l'avviso di selezione pubblica finalizzata all'acquisizione di manifestazioni di interesse per la nomina del nuovo OIV.

¹⁰ A tali importi devono aggiungersi, per quanto attiene al 2019, euro 5.162 relativi a compensi Cda ed euro 3.225 relativi a compensi del Consiglio scientifico, pagati su in conto residui del 2018; in riferimento al 2018 risultano ulteriori euro 2.164 concernenti compensi del Cda pagati su impegni in conto residui del 2017.

Con delibera del Cda n.47 del 19 ottobre 2020 e successiva disposizione n. 18 del 2020 è stato nominato il nuovo componente, al quale è stato attribuito il compenso lordo annuo di euro 10.000

2.6.2 Comitato unico di garanzia per le pari opportunità

Presso l'Invalsi è stato istituito, con determinazione a firma del Direttore generale n. 223 del 30 novembre 2015 e successive integrazioni, il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (di seguito CUG-Invalsi), ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 21 della legge 183 del 2010) e della direttiva del 4 marzo 2011, emanata di concerto dal Ministro della funzione pubblica e dal Ministro per le pari opportunità. Il CUG-Invalsi, attualmente composto da 8 membri effettivi, di cui uno assolve le funzioni di Presidente, e da otto componenti supplenti, è nominato dal Direttore generale dell'Istituto e sostituisce, unificandole in un solo organismo, le competenze del Comitato per le pari opportunità e dei Comitati paritetici per il contrasto del fenomeno del mobbing in applicazione della contrattazione collettiva e di altre disposizioni di legge, evitando discriminazioni e garantendo pari dignità a tutti i lavoratori sul posto di lavoro.

Il CUG-Invalsi ha sede presso gli uffici della sede legale dell'Invalsi e durata quadriennale; la sua composizione è stata rinnovata con determinazione del Direttore generale n. 139 del 6 giugno 2018.

3. LA STRUTTURA AMMINISTRATIVA

L'Invalsi ha sede legale a Roma.

La struttura organizzativa dell'Istituto, ai sensi dello Statuto e del regolamento di organizzazione, si suddivide in Settori, Aree, Servizi e Uffici, tra i quali quelli di supporto della Presidenza e della Direzione generale, che dipendono direttamente dal Direttore generale.

I Settori, come definiti dalla recente deliberazione del Cda n. 3 del 2 febbraio 2021 sono due:

- Settore amministrativo-tecnologico;

- Settore della ricerca valutativa.

Il Settore dei servizi amministrativi e tecnologici si suddivide in Aree e Servizi, il Settore della ricerca valutativa si suddivide in Aree.

Il Direttore generale, con propria determinazione, stabilisce l'organizzazione dei settori al fine di migliorare l'efficienza organizzativa dell'Istituto.

I responsabili dei Servizi e delle Aree e delle altre eventuali unità organizzative sono nominati dal Direttore generale, sentiti i responsabili dei Settori cui afferiscono, sulla base dei criteri generali deliberati dal Consiglio di amministrazione.

Alle aree della ricerca valutativa è preposto personale appartenente al profilo dei ricercatori o dei tecnologi e con esperienza nel coordinamento dei gruppi di lavoro.

3.1 Uffici di supporto del Presidente e del Direttore generale

Gli uffici di supporto della Presidenza e della Direzione generale sono: l'Ufficio stampa e comunicazione, la Segreteria generale, l'Ufficio di protocollo, la Biblioteca e Centro di documentazione, l'Ufficio per la sicurezza, prevenzione e protezione, l'Ufficio affari legali; i Servizi generali.

3.2 Settore amministrativo-tecnologico

Al Settore amministrativo-tecnologico fanno capo l'Area dei servizi amministrativi e l'Area dei servizi tecnologici. Il Settore svolge attività strumentali e di supporto alle attività di ricerca dell'Istituto, garantendo il funzionamento della sede, dell'apparato tecnico - informatico, delle

reti e del sito web istituzionale, l'acquisizione di beni e servizi necessari all'espletamento delle attività istituzionali, il reclutamento del personale e la gestione dei relativi rapporti di lavoro, assicurando altresì la gestione della contabilità dell'Istituto. Al vertice del Settore è nominato un Dirigente amministrativo di seconda fascia.

L'Area dei servizi amministrativi si articola in: Servizio ragioneria, Servizio del personale, Servizio contratti, Servizio progettazione, gestione e rendicontazione fondi U.E.

3.3 Settore della ricerca valutativa

Una posizione peculiare nell'ambito dell'Istituto occupa il Settore della ricerca valutativa, cui compete lo svolgimento delle attività di studio e ricerca previste dall'articolo 5 dello statuto, realizzato tanto dai singoli studi dei ricercatori Invalsi, quanto con la collaborazione di studiosi di diverse università mediante apposite convenzioni.

La doppia caratteristica dei dati prodotti (prove per i diversi gradi scolari e loro esiti, rapporti di autovalutazione delle scuole e loro analisi, analisi dei rapporti di valutazione delle visite esterne alle scuole, partecipazione alle ricerche internazionali e analisi degli esiti degli studenti italiani) come servizio istituzionale che Invalsi svolge per il Ministero dell'istruzione e come dati attendibili per sviluppi di ricerca, rappresenta il dato caratterizzante dell'Istituto.

L'erogazione, inoltre, di fondi relativi a Programmi operativi nazionali (PON) ha consentito sinora anche approfondimenti di ricerca con la produzione di Report, articoli su riviste nazionali e internazionali, pubblicazioni e divulgazione di studi al fine di potenziare la cultura della valutazione nel Paese.

A capo del Settore è nominato un ricercatore con profilo professionale ed esperienza di elevato livello.

Il Settore della ricerca valutativa è stato riorganizzato con delibera del Consiglio di amministrazione del 27 agosto 2019, rendendo operativa la quinta Area di ricerca, già prevista dal Regolamento dell'Invalsi, con l'obiettivo del potenziamento delle finalità dell'Istituto come ente di ricerca, auspicando anche ulteriori ed autonome fonti di finanziamento. Attualmente, dunque, il Settore si articola in cinque aree tematiche:

1. Rilevazioni nazionali;
2. Servizi statistici e informativi;
3. Valutazione delle scuole;

4. Indagini internazionali, studi e ricerche;
5. Innovazione e sviluppo.

L'area delle rilevazioni nazionali comprende i progetti riguardanti le attività di misurazione degli apprendimenti, previste dalla normativa vigente e programmate annualmente in base alle priorità stabilite dalle direttive ministeriali.

L'area dei servizi statistici opera trasversalmente alle altre aree. Il Servizio statistico è responsabile, inoltre, della gestione dei dati prodotti nell'ambito delle attività inserite nel Piano statistico nazionale.

L'area della valutazione delle scuole garantisce il supporto all'azione di autovalutazione e alla valutazione esterna delle istituzioni scolastiche secondo gli indirizzi del Ministero vigilante e della Conferenza per il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione, con definizione di strumenti atti a rilevare situazioni critiche e di disagio e a fornire un *feedback* alle singole scuole e alle diverse componenti.

L'area delle indagini internazionali comprende i progetti relativi alle indagini internazionali sugli apprendimenti: OCSE – PISA, riguardante le competenze dei quindicenni; IEA – TIMSS, riguardante i risultati in matematica e scienze degli studenti delle classi IV primaria e III secondaria di primo grado; IEA – PIRLS, riguardante la competenza nella lettura degli studenti della classe IV primaria.

L'Area denominata "Innovazione e sviluppo", recentemente resa operativa, svolge compiti di realizzazione di attività di ricerca, innovazione e sviluppo relative alla qualità del servizio scolastico, coerenti e funzionali agli indirizzi strategici dell'Istituto, utilizzando anche i dati delle altre aree.

A capo delle aree sono nominati, in qualità di responsabili, ricercatori e tecnologi con profili coerenti alle attività di competenza di ciascuna area.

4. LE RISORSE UMANE

4.1 Il Direttore generale

Al vertice della struttura gestionale dell'Invalsi si colloca il Direttore generale, nominato dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Presidente, a seguito di procedura di valutazione comparativa ed è assunto con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato, la cui durata non può essere superiore a tre anni, rinnovabili. Il Direttore generale può essere anche esterno alla pubblica amministrazione. Se professore o ricercatore universitario, è collocato in aspettativa.

Il Direttore generale ha, nel rispetto degli indirizzi determinati dal Consiglio di amministrazione, la responsabilità della gestione e della cura dell'ordinaria amministrazione dell'Istituto, dà attuazione alle delibere del Consiglio di amministrazione e ai provvedimenti del Presidente; dirige, coordina e controlla la struttura amministrativa; partecipa alle riunioni del Consiglio di amministrazione con facoltà di intervento e proposta, senza diritto di voto.

La carica di Direttore generale è incompatibile con le cariche degli organi statutari e con qualsiasi altra attività.

Il Direttore generale dell'Istituto è stato nominato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 11 del 19 maggio 2014 e riconfermato per ulteriori tre anni con deliberazione del Cda n. 26 del 29 novembre 2016.

Dopo la cessazione, per collocamento in quiescenza, del predetto Direttore, avvenuta il 31 maggio 2020, è stato nominato il nuovo Direttore generale, designato nell'ambito di una rosa di candidature esaminate da una apposita Commissione incaricata con disposizione presidenziale n. 6 del 1° aprile 2020. La nomina, su proposta della Presidente Invalsi, è avvenuta con delibera del Cda. n. 20 del 4 maggio 2020 e con decorrenza giuridica ed economica 1° giugno 2020.

Nella tabella che segue è esposta la retribuzione annua lorda corrisposta al Direttore generale in carica nell'esercizio in esame, risultante dal contratto individuale di lavoro, stipulato ai sensi dell'art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i. e del vigente CCNL per l'Area VII della Dirigenza amministrativa. La retribuzione è rimasta invariata, eccetto l'indennità di vacanza contrattuale soggetta ad adeguamento, anche per il nuovo Direttore generale.

Tabella 2 - Retribuzione del Direttore generale (*)

RETRIBUZIONE ANNUA LORDA RISULTANTE DAL CONTRATTO INDIVIDUALE					
Stipendio tabellare comprensivo	Indennità di vacanza contrattuale	Posizione parte fissa	Posizione parte variabile	Retribuzione di risultato	Totale lordo annuo
57.893	405	37.593	47.040	15.533	158.464

(*) Importi annualizzati

A seguito della intervenuta validazione da parte dell'OIV della Relazione sulla *performance* relativa all'anno 2019, il Consiglio di amministrazione dell'Ente, con delibera n.17 adottata nella seduta del 20 aprile 2020, ha attribuito al Direttore generale p.t. la retribuzione di risultato riferita all'esercizio finanziario 2019, nella misura del cento per cento in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, pari ad euro 15.533 a valere sul corrispondente capitolo di bilancio dell'esercizio 2019.

Deve evidenziarsi come il Consiglio di amministrazione dell'Ente abbia provveduto ad attribuire gli obiettivi individuali del Direttore generale per il triennio 2021/2023 solo in data 29 marzo 2021.

4.2 La consistenza dell'organico e il costo del personale

L'Istituto si avvale di personale a tempo indeterminato e di personale assunto a tempo determinato, oltre a collaboratori e consulenti.

Nel Piano triennale di attività 2019-2021, approvato dal Cda in data 5 ottobre 2018 e dal Ministero vigilante con nota del 7 dicembre 2018, per effetto delle ulteriori funzioni assegnate all'Invalsi, è stato stimato un fabbisogno di personale pari a complessive 145 unità di personale¹¹. Deve evidenziarsi come il percorso, che sta portando alla copertura di tale fabbisogno di personale, presenti elementi di non linearità, di scostamento rispetto alle soluzioni prospettate negli stessi documenti di programmazione e di non congruenza rispetto all'individuazione delle figure professionali da assumere per il conseguimento degli scopi

¹¹Tale fabbisogno è stato confermato nel Piano triennale di attività 2020-2022, adottato dal Cda in data 21 novembre 2019 e dal Ministero di istruzione con nota n. 580 del 15 gennaio 2020, nonché nel PTA 2020-2022, che risulta essere stato aggiornato con deliberazione del Cda del 2 marzo 2020.

istituzionali dell'Ente, nonché di assenza di un'effettiva valutazione, in chiave prospettica, sulla sostenibilità della spesa di personale e il mantenimento degli equilibri di bilancio¹².

La programmazione - aggiornata nel Cda del 25 febbraio 2020 - è stata repentinamente modificata il successivo 2 marzo 2020, per poter procedere, nella ridottissima finestra temporale apertasi per il mancato coordinamento di due interventi normativi, alla stabilizzazione ex art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017 e s.m.i. di 15 unità di personale, di cui 12 con profilo CTER, VI livello, e 3 con profilo CAMM, VII livello.

Più nello specifico si è proceduto alla predetta stabilizzazione, sfruttando un lieve disallineamento temporale tra due provvedimenti, nella precaria vigenza dell'art. 1, comma 1-bis, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, inserito in sede di conversione dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8¹³, quando il Legislatore, con un provvedimento in corso di definitiva approvazione (d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, come convertito dalla l. 5 marzo 2020, n. 12)¹⁴ aveva già espressamente escluso che l'ampliamento della platea - data dalla possibilità di considerare anche il personale che avesse maturato il requisito per la stabilizzazione dell'aver prestato servizio per almeno un triennio al 31 dicembre 2020, anziché al 31 dicembre 2017 - potesse trovare applicazione proprio per il personale degli enti pubblici di ricerca.

Va, altresì, al riguardo evidenziato che nel corso del 2019 erano state già effettuate altre stabilizzazioni ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017.

Con delibera n. 30 del 2019 del Consiglio di amministrazione, e conseguente determinazione n. 186 del 21 novembre 2019, l'Invalsi aveva, infatti, stabilizzato ulteriori 20 unità di personale non dirigenziale.

Inoltre, con determinazione n. 189 del 2019 l'Istituto ha assunto, ai sensi degli artt. 9 e 12 d.lgs. n. 218 del 2016, 2 unità di personale rispettivamente nel profilo di primo ricercatore e primo

¹² Art. 9, comma 1, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218: "Gli Enti, nell'ambito della rispettiva autonomia, tenuto conto dell'effettivo fabbisogno di personale al fine del migliore funzionamento delle attività e dei servizi e compatibilmente con l'esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa di personale e gli equilibri di bilancio, nel rispetto dei limiti massimi di tale tipologia di spesa, definiscono la programmazione per il reclutamento del personale nei Piani Triennali di Attività di cui all'articolo 7".

¹³ Cfr. art. 1, comma 1-bis: "all'articolo 20, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le parole: "31 dicembre 2017" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2020".

¹⁴ Art. 3-ter, comma 1 (già approvato dal Senato al momento dell'adozione della deliberazione del Cda del 2 marzo 2020): "All'articolo 12, comma 4-ter, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per le procedure di cui al primo periodo si continua a tenere conto esclusivamente dei requisiti di cui al comma 1, lettera c), del medesimo articolo 20 maturati al 31 dicembre 2017, anche in deroga a norme di proroga del predetto termine»".

tecnologo, tramite scorrimento delle graduatorie di merito di idonei di merito di cui alle determinazioni n. 168 e 171 del 2017.

Nelle proprie controdeduzioni, l'Istituto ha, al riguardo, evidenziato che il ricordato percorso di stabilizzazione risulta conforme alla *ratio* del d.lgs. n. 75 del 2017, ovvero il superamento del precariato nella Pa, in modo da internalizzare le professionalità acquisite nel corso degli anni dal personale a tempo determinato, non avendo il *“legislatore ... previsto nessun vincolo o percentuali massime di assunzioni per stabilizzazioni rispetto al numero di posti da garantire con accesso dall'esterno”*.

Al riguardo si evidenzia, però, che il medesimo art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 espressamente prevede che la stabilizzazione debba essere finalizzata anche a ridurre il ricorso ai contratti a termine. Tale finalità, alla luce di quanto di seguito evidenziato in ordine alla nuova immissione di personale a tempo determinato effettuata nel corso del 2020, non appare essere stata adeguatamente perseguita da parte dell'Istituto.

Con il PTA 2021 - 2023, approvato dal Cda il 16 novembre 2020, l'Invalsi ha delineato il seguente percorso di incremento del personale a tempo indeterminato:

Tabella 3 - Piano di reclutamento del personale a tempo indeterminato

Profili professionali	Livello	Consistenza al 1/9/2020	Fabbisogno PTA 21-23	Costo fabbisogno PTA 21-23
Dirigente di ricerca	I	1	1	106.656
Primo ricercatore	II	5	10	740.467
Ricercatore	III	19	27	1.676.786
<i>Totale Ricercatori</i>		25	38	2.523.909
Dirigente tecnologo	I	2	3	297.073
Primo tecnologo	II	4	5	384.210
Tecnologo	III	1	7	388.914
<i>Totale Tecnologi</i>		7	15	1.070.197
<i>Totale Livelli I-II-III</i>		32	53	3.594.107
Dirigente Amministrativo	II fascia	1	1	134.034
<i>Totale Dirigenza</i>		/	1	134.034
Collaboratore TER	IV	1	3	172.703
Collaboratore TER	V	5	9	477.301
Collaboratore TER	VI	40	51	2.488.180
<i>Totale CTER</i>		46	63	3.138.184
Funzionario amm.ne	IV	1	1	58.791
Funzionario amm.ne	V	2	5	263.740
<i>Totale FA</i>		3	6	322.531
Collaboratore amm.ne	V	1	1	53.849
Collaboratore amm.ne	VI	5	6	293.267
Collaboratore amm.ne	VII	11	14	624.351
<i>Totale C.A.</i>		17	21	971.467
Operatore tecnico	VI	0	0	0
Operatore tecnico	VII	0	0	0
Operatore tecnico	VIII	1	1	42.031
<i>Totale O. T.</i>		1	1	42.031
Operatore amm.ne	VII	0	0	0
Operatore amm.ne	VIII	0	0	0
<i>Totale O.A.</i>		0	0	0
<i>Totale Livelli IV-VIII</i>		67	91	4.474.214
<i>Totale I-III e IV-VIII</i>		100	145	8.202.354
<i>Categorie protette L. 68/99</i>				
Collaboratore TER	VI	0	1	47.348
Collaboratore amm.ne	VII	0	2	86.308

Operatore tecnico	VIII	0	1	40.196
Operatore amm.ne	VIII	0	4	160.783
<i>Totale Legge 68/99</i>		0	8	334.635
TOTALE GENERALE	I-VIII	100	153	8.536.989

Anche le più recenti decisioni assunte dal Cda appaiono far emergere un percorso volto a privilegiare il ricorso, nella misura massima consentita, a strumenti che derogano alle ordinarie regole concorsuali di accesso al pubblico impiego o di progressione tra le aree, che dovrebbero avvenire mediante procedure concorsuali aperte.

In merito la Sezione si riserva puntuali approfondimenti nel prossimo referto.

Quanto al personale a tempo determinato, l'Istituto nel corso del 2019, ha prorogato un totale di 38 unità di personale, con contratto in scadenza, nello specifico: 4 unità di personale nel profilo di ricercatore; 1 unità di personale nel profilo di tecnologo; 23 unità di personale nel profilo di collaboratore enti di ricerca; 9 unità di personale nel profilo di collaboratore amministrativo; 1 unità di personale nel profilo di operatore tecnico.

Nel 2020, il Cda ha autorizzato con delibera 22 giugno 2020 n. 25 l'assunzione a tempo determinato di 32 unità di personale di cui 29 unità nel profilo di collaboratore tecnico enti di ricerca (Cter), VI livello professionale, e 3 unità nel profilo professionale di collaboratore amministrativo (Camm) - VII livello professionale.

Successivamente il Cda, con delibera n. 54 del 19 ottobre 2020, ha autorizzato l'assunzione di 2 ricercatori per le esigenze del progetto PON Value. La prima delle predette procedure concorsuali si è conclusa con la determinazione n. 221 del 2020 di approvazione dei relativi atti e della graduatoria di merito.

Al 31 dicembre 2019 la consistenza dell'organico, secondo i dati desunti dal conto annuale e dal PTA 2020-2022, comunicati dall'Invalsi, è pari a 86 unità a tempo indeterminato e 49 a tempo determinato, incluso il Direttore generale.

Di seguito la tabella che illustra la consistenza del personale al 31 dicembre 2019.

Tabella 4 – Consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2019 e variazione rispetto al 31 dicembre 2018

Tipologia di personale	personale in servizio al 31/12/ 2018			personale in servizio al 31/12/ 2019			Var.
	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale	
Dirigente di ricerca e dirigente tecnologo	3		3	3		3	0
Primo ricercatore e ricercatori	21	4	25	25	1	26	1
Primo tecnologo e tecnologi	3	1	4	4		4	0
Dirigente amministrativo	1		1	1		1	0
Dirigente I fascia a tempo determinato	1		1		1	1	0
Collaboratori TER	23	55	78	34	41	75	-3
Funzionari amministrativi	3		3	3		3	0
Collaboratore amministrativo	9	13	22	15	6	21	-1
Operatori tecnici		1	1	1		1	0
Operatori amministrativi				0		0	0
TOTALE	64	74	138	86	49	135	-3

Fonte Conto Annuale 2018-2019

La spesa complessivamente sostenuta per il personale, desunta dal conto economico 2019 e al netto delle spese per gli organi dell'Ente, ammonta a complessivi euro 9.267.450, in lieve contrazione rispetto al valore registrato nel 2018 (euro 10.926.394). Come si evince dalla tabella

di seguito riportata, la contrazione rispetto all'esercizio precedente è determinata principalmente da una riduzione degli oneri per missioni, che compensa l'incremento della voce per salari e stipendi:

Tabella 5 - Spesa per il personale

Spesa per il personale	ANNO 2018	ANNO 2019	Var. %
a) salari e stipendi	5.396.060	5.492.219	1,8
b) oneri sociali	1.990.434	1.652.594	-17
c) trattamento di fine rapporto	0	0	0
d) trattamento di quiescenza e simili	0	0	0
e) altri costi	340.230	80.382	-76,4
f) borse di studio e assegni di ricerca	0	0	0
g) missioni	3.199.670	2.042.255	-36,2
TOTALE	10.926.394	9.267.450	-15

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto.

4.3 Consulenti ed esperti

L'Invalsi si avvale della collaborazione di consulenti ed esperti, sia nelle attività istituzionali che in quelle di ricerca.

Nella tabella sotto riportata sono indicate le consistenze delle diverse forme di collaborazione occasionale di cui si avvale l'Istituto.

Tabella 6 – Consulenti ed esperti al 31 dicembre 2019 (*)

	Esperti di alta qualificazione o chiara fama (tra cui art. 12 del D. Lgs. 286/2004)	Autori delle prove (cessione diritti d'autore)	Somministratori e codificatori (contrattualizzati dalle scuole polo)	Somministratori e codificatori (contrattualizzati da Invalsi)	Consulenti	Collaboratori occasionali (Nev, 58, Prodis)	Assegni di ricerca
Rilevazioni nazionali (Istituzionale)	10	300	3.500				
Rilevazioni nazionali (Ricerca - Pon 1)				150	2	58	9
Indagini internaz. (Istituzionale)			200				
Indagini internaz. (Ricerca - Pon 1)							
Valutazione scuole (Istituzionale)						200	
Valutazione scuole (Ricerca - Pon 2)					2	200	2
Organi di vertice					1		
ProDis (Pon 3)	5					14	

*Fonte: PTA 2020-2022 adottato dal Consiglio di Amministrazione il 21 novembre 2019 approvato dal Miur con nota 580 del 15/01/2020

Tenuto conto del numero ancora significativo degli incarichi affidati dall'Istituto, si è ritenuto di esaminare il dato quantitativo relativo agli incarichi affidati nell'ultimo triennio. Nella tabella seguente si riportano i relativi valori, comparati con l'andamento della spesa per stipendi del personale in servizio:

Tabella 7 – Evoluzione del costo per consulenti ed esperti 2017-2019

	2017	2018	2019	Var. % 2017-2019
Incarichi libero professionali di studi, ricerca e consulenza	2.121.824	2.184.243	2.022.455	-5
Stipendi personale t.i. e t.d.	3.993.833	5.396.060	5.633.213	41

Fonte: Rendiconti Invalsi; voci considerate al netto dei contributi previdenziali e fiscali e considerato il valore degli impegni; per ciascuna annualità è stato considerato il totale dell'impegnato, risultante dal relativo gestionale parte uscite; per la voce stipendi si è considerato il dato del relativo conto annuale, al netto degli oneri riflessi

In disparte dall'autonoma rilevanza del dato, in termini assoluti, della spesa per la predetta tipologia di incarichi, emerge che a fronte di un incremento dal 2017 al 2019 del 41 per cento della spesa per stipendi, quella per incarichi diminuisce soltanto del 5 per cento.

Ne appare conseguentemente derivare una significativa possibile criticità relativa alla programmazione del piano assunzionale in corso, in quanto l'ampliamento dell'organico avrebbe dovuto determinare una riduzione dell'esternalizzazione di funzioni necessarie per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Istituto.

Al riguardo, l'Istituto ha controdedotto in sede istruttoria che i dati relativi al 2020 cominciano a segnare un'inversione di tendenza, con una significativa riduzione della spesa per incarichi esterni¹⁵, evidenziandosi, altresì, che l'aumento della spesa per il personale dipendente risulta pienamente rispettosa del limite previsto dall'art. 9, c. 2, del d. lgs. n. 218 del 2016 (80% della media delle entrate complessive dell'ente dell'ultimo triennio, per l'Invalsi tale rapporto desunto dal PTA 21-23 è pari al 24 per cento).

Particolarmente rilevante, oltre che costante negli anni, appare il ricorso ad un significativo numero di incarichi esterni per la costruzione delle prove di apprendimento di italiano, matematica ed inglese. Oltre che dal punto di vista quantitativo del numero di conferimenti annualmente posti in essere - 122 nuovi incarichi attribuiti nel 2019 (determinazione D.G. n.

¹⁵ Si è osservato, in particolare, che "le procedure di assunzioni di personale con contratto di lavoro subordinato consentono solo nel medio periodo di sostituire la spesa di personale con quella per consulenze; nell'anno 2018 sono stati sottoscritti contratti con esperti esterni di durata triennale che nel 2021 non sono stati rinnovati, anche a seguito del completamento del percorso assunzionale di personale a tempo indeterminato, e, pertanto, gli effetti finanziari di risparmio della spesa si hanno a partire dall'esercizio finanziario 2020. A dimostrazione di ciò è bene evidenziare che la spesa per incarichi a personale esterno nell'anno 2020 ha subito una drastica riduzione di circa il 50% rispetto al 2017 e contemporaneamente è cresciuta nel corso del triennio quella di personale subordinato come evidenziato nel fabbisogno del P.T.A. a completamento per gli anni successivi delle n. 145 unità di personale. Si fa inoltre presente che ad oggi l'Ente ha azzerato le consulenze che riguardano attività tecniche, amministrative e legali, sostituite come previsto dalla normativa vigente da personale strutturato. ... L'incremento della spesa di personale calcolata nel triennio 2017-2019 è giustificato dalle procedure di assunzione operate dall'ente la cui consistenza dell'organico ha raggiunto il 50% solo a fine 2019 in termini assoluti il personale assunto nel periodo 2017-2020 risulta essere di n. 70 unità, che portano il totale delle unità di ruolo dell'ente a n. 100 unità".

178/2019), con compensi variabili tra euro 1.500 ed euro 15.500 per ciascun esperto (a seconda che si tratti di esperto o esperto *senior*) – emerge, altresì, la presenza di incarichi triennali, tuttora in corso, di coordinamento scientifico-tecnico della produzione delle domande per le predette materie, con importi per singolo incarico di euro 108.000, che si segnalano, in particolare, per l'ammontare dei singoli compensi corrisposti. A ciò si aggiunge che per l'oggetto stesso della prestazione, costruzione delle prove di apprendimento e relativo coordinamento, la reiterazione dei predetti incarichi e la loro mole quantitativa, trattandosi di attività direttamente riconducibili all'attività istituzionale dell'Istituto¹⁶ e che dovrebbero essere svolte con personale interno, appaiono porre significativi problemi di compatibilità con il disposto dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, che subordina la possibilità di far ricorso a tali tipologie di incarico all'eccezionalità e temporaneità degli stessi.

L'attività istruttoria condotta per la predisposizione della presente relazione e gli accertamenti in corso di svolgimento da parte del Collegio dei revisori¹⁷, hanno, peraltro, portato all'emersione di un'ulteriore e grave criticità attinente alle procedure di affidamento finora svolte.

Da un'analisi degli incarichi conferiti per la costruzione delle prove di apprendimento nel triennio 2018-2020, è emersa la corresponsione di più di un milione di euro a 91 esperti risultati in quiescenza. Alla luce delle verifiche effettuate dal Collegio dei revisori¹⁸, supportate anche dalle valutazioni dell'Avvocatura dello Stato, appare emergere una non conformità dei relativi contratti con la disciplina di cui al combinato disposto dell'art. 5, comma 9, del d.l. n.95 del 2012, convertito nella l. n. 135 del 2012, s.m.i. e dell'art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto l'oggetto delle relative prestazioni appare riconducibile, alla luce della giurisprudenza di questa Corte¹⁹, nella nozione di incarichi di studio e consulenza vietati dalla legge. Al riguardo l'Istituto ha controdedotto evidenziando che risultano essere state già internalizzate le competenze relative alle metodologie di costruzione e di analisi delle prove²⁰, mentre non

¹⁶ Cfr., da ultimo, la delibera del Cda n. 3 del 2021, contenente la declaratoria aggiornata delle aree: "AREA 1 – RILEVAZIONI NAZIONALI Costruzione delle prove nazionali di Italiano, Matematica e Inglese per i gradi scolastici 2, 5, 8, 10 e 13 ..."

¹⁷ Cfr. verbale della seduta del 29 dicembre 2020.

¹⁸ Cfr. verbale della seduta del 7 maggio 2021.

¹⁹ Cfr. *ex plurimis* Corte dei conti SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 6/2005; Corte dei conti Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato deliberazione n. 6/2015/PREV.).

²⁰ L'Istituto rappresenta di disporre di una dotazione adeguata di ricercatori afferenti ai settori disciplinari M-PED (scienze pedagogiche), M-PSI (scienze psicologiche); SPS (scienze sociologiche) e SECS-S (scienze statistiche).

sarebbe possibile procedere in tal modo anche con le competenze che attengono alla didattica delle discipline d'italiano, matematica e inglese in ambito scolastico o universitario, frutto di un consolidato esercizio professionale e che non potrebbero pertanto essere interne all'ente²¹. Ciò in quanto, ad avviso dell'Istituto, *“per poter contribuire alla redazione dei test di apprendimento, la caratteristica essenziale che devono possedere gli esperti necessari è quella di essere ‘interni’ alla scuola o all'università, dunque ulteriore e diversa rispetto a quella degli esperti (ricercatori) interni”*.

Ad avviso della Sezione, tale argomentazione, fermo restando che si tratta di incarichi vietati in quanto svolti a titolo oneroso, in ogni caso, sul piano fattuale, è inconferente in quanto, un numero assolutamente significativo degli stessi ed, in particolare, quelli relativi ai ruoli più importanti di coordinamento, risultano essere stati ripetutamente conferiti a soggetti già da diversi anni in quiescenza e, dunque, non più 'interni' alla scuola o all'università.

Le verifiche effettuate dal Collegio dei revisori e i conseguenti rilievi mossi hanno, portato l'Istituto, da ultimo, a non proseguire la prassi dell'affidamento di consulenze nel settore legale e in quello informatico, per le cui attività deve farsi fronte con personale interno²².

Nelle proprie controdeduzioni l'Istituto ha rappresentato che *“nell'anno 2020 non sono più stati affidati tali incarichi anche in ossequio ai rilievi espressi dal collegio dei revisori dei conti”*.

²¹ Si afferma nello specifico che *“qualora si volesse disporre di tali competenze, la loro varietà richiederebbe all'Istituto di sostenere dei costi assunzionali per il numero di professionisti necessari assolutamente sovraccaricanti le sue attuali possibilità. Per fare un confronto, l'analogo istituto olandese consta di 400 persone (cfr Poggi, 2012, p.7) per la predisposizione di un numero ben ridotto di prove, data la minore consistenza numerica degli studenti di quel Paese. D'altra parte, anche non considerando la questione dal punto di vista economico, l'assunzione di professionisti e accademici detentori di quelle competenze, produrrebbe una rapida obsolescenza proprio di quella caratteristica per la quale sono reclutati. È quindi necessario ricorrere a figure professionali esterne che abbiano un'esperienza specifica in tale settore diverso, ma complementare, rispetto ai profili propri del personale incardinato nell'istituto. Per disegno, è necessario che gli esperti esterni siano in grado di garantire esperienze specifiche che sono maturate con un'attività professionale che si svolge tipicamente al di fuori di un DPR e a contatto diretto ed effettivo con il mondo della didattica scolastica o universitaria. ... Per definizione, quindi, è necessario ricorrere a figure professionali esterne che abbiano un'esperienza specifica in tale settore che è diverso, ma complementare, da quello proprio del personale incardinato nell'istituto. Non è un caso che l'assunzione di ricercatori negli ambiti ITA, LING e MAT è tipico di altri tipi di DPR che hanno nella loro finalità istituzionale prevalente la didattica e la ricerca in didattica, mentre la nostra è quella tipica della pedagogia sperimentale (M-PED/04), della psicologia educativa (M-PSI/01, M-PSI/04), della psicometria (M-PSI/03) e della statistica (SECS-S/01, SECS-S/05). Infine, ma non da ultimo, non è auspicabile andare nella direzione di incardinare in istituto le competenze suddette poiché nel giro di poco tempo verrebbe meno una componente comprimaria per la costruzione di prove che rispondano ai requisiti di cui agli artt. 4, 7, 9, 11, 19 del D. Lgs. n. 62/2017, puntualmente correlati ai curricoli e agli ordinamenti vigenti (e in continua evoluzione). In particolare, si segnala l'art. 9 del D. Lgs. n. 62/2017, relativo agli allievi con bisogni educativi speciali (BES). La realizzazione di prove adatte a questa tipologia di allievi, e degli strumenti compensativi idonei a consentire a queste tipologie di studenti di svolgere le prove standardizzate, non può in alcun modo prescindere dall'esperienza diretta e continua nell'insegnamento”*.

²² Cfr. verbale n. 33/2020. Su tali problematiche cfr. anche verbali C.d.A. del 18 maggio 2020, del 4 maggio 2020, del 16 dicembre 2019 e del 21 novembre 2019.

4.4 Personale comandato

L'articolo 19, comma 4, dello statuto prevede l'utilizzazione di personale comandato anche con oneri a proprio carico. Il ricorso a personale comandato consente all'Istituto di avvalersi di personale avente specifica professionalità per forme di collaborazione temporanea ed esigenze di tipo straordinario.

A partire dal 1° settembre 2017 e sino al 31 agosto 2019 è stato attivato il comando di un docente di scuola secondaria per "progetti nazionali" ai sensi dell'art.1, c.65, della legge 13 luglio 2015 n. 107.

5. PATRIMONIO IMMOBILIARE

Dal 2015 l'Invalsi si è trasferito in Roma, in via Ippolito Nievo n. 35, in un edificio di proprietà di privati assegnato all'Istituto dall'Agenzia del demanio, locataria dell'intero compendio, previo apposito disciplinare di assegnazione. L'edificio è attualmente utilizzato da quattro diverse amministrazioni pubbliche.

La precedente sede storica dell'Invalsi, situata in Villa Falconieri a Frascati, è stata definitivamente riconsegnata all'Agenzia del demanio il 5 maggio 2016.

Il canone di locazione annuo che l'Istituto corrisponde per la sede (di via Ippolito Nievo) che attualmente occupa è pari ad euro 370.553. Tale importo viene, però, rimborsato all'Istituto dal Ministero dell'istruzione; la non contestualità tra pagamento effettuato dall'Invalsi e rimborso da parte del Ministero determina la formazione di residui attivi, evidenziati nell'apposito paragrafo di trattazione.

L'obiettivo di completare il trasferimento dei beni dell'Istituto con la sistemazione definitiva della biblioteca negli ulteriori locali siti al piano terra in Via Ippolito Nievo 47, che l'Agenzia del demanio ha destinato all'Invalsi con verbale di consegna del 7 dicembre 2016, è stato raggiunto nel 2018. In particolare, nel 2018 sono stati affidati i lavori di ristrutturazione del locale biblioteca per un importo complessivo di euro 148.425.

I locali sono divenuti operativi in data 9 novembre 2018.

Inoltre, l'Istituto ha preso in locazione il piano II dello stabile sito in Via Giuseppe Marcora 18, a circa 400 metri dalla sede di Via Ippolito Nievo 35. Il contratto di locazione, della durata di anni 6 (con rinnovo per ulteriori 6 anni salvo disdetta), è stato stipulato in data 1° dicembre 2018. Il canone di locazione annuo è pari ad euro 96.000 (1° dicembre 2018 - 30 novembre 2024). Il contratto per i servizi integrati, che segue nella durata il contratto di locazione, ha un canone annuo pari a euro 62.000.

6. ATTIVITA' ISTITUZIONALE

La finalità che l'Istituto persegue è contribuire al progressivo miglioramento e all'armonizzazione della qualità del sistema italiano di istruzione e formazione, mettendo a disposizione i risultati di verifiche periodiche e sistematiche sugli apprendimenti e sulle loro determinanti, realizzando altresì analisi volte a fornire indicazioni utili alle scelte di governo e di indirizzo del sistema di istruzione e formazione.

In base all'attuale quadro normativo, l'Istituto:

- effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente; in particolare gestisce il

Sistema nazionale di valutazione (SNV);

- studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- effettua le rilevazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto realizzato dalle scuole;
- predispose annualmente le prove computerizzate il cui svolgimento, fino all'anno scolastico 2017/2018, è stato requisito di ammissione all'esame di Stato conclusivo del primo e del secondo ciclo d'istruzione;
- fornisce supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;
- svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche;
- svolge attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati;
 - assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;
- formula proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, definisce le procedure da seguire per la loro valutazione e realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

Come già in precedenza evidenziato, il d. lgs. n. 62 del 2017 affida all'Invalsi ulteriori funzioni, con particolare riferimento alle seguenti:

- realizzazione a sistema di prove nazionali standardizzate di italiano e matematica per la seconda e quinta classe della scuola primaria, la terza classe della scuola secondaria di primo grado, la seconda e quinta classe della scuola secondaria di secondo grado (dall'a.s. 2018 - 2019);
- realizzazione di prove nazionali standardizzate di inglese per la quinta classe della scuola primaria, la terza classe della scuola secondaria di primo grado e la quinta classe della scuola secondaria di secondo grado;
- somministrazione, con tecnologia CBT (*computer based testing*) di tutte le prove della scuola secondaria di secondo grado;
- certificazione per ciascuno studente dell'ultimo anno della scuola secondaria di primo grado e dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado di un livello descrittivo delle competenze acquisite in italiano, matematica e inglese.

Gli esiti delle attività svolte dall'Invalsi sono oggetto di apposite relazioni al Ministro dell'istruzione e possono altresì segnalare indicatori utili al miglioramento della qualità complessiva del sistema.

6.1 Lo svolgimento delle prove nel 2019 e gli effetti dell'emergenza COVID

Nel 2019 è arrivato a compimento il sistema delle prove Invalsi, dopo un percorso durato oltre dieci anni. Le prove Invalsi si svolgono in II e V elementare, in III media, in II e V superiore. Riguardano tutti gli studenti di queste classi, i quali sostengono una prova d'italiano, una di matematica e, limitatamente alla V elementare, alla III media e alla V superiore, anche una prova d'inglese. Dal 2018 le prove Invalsi della scuola media e della scuola superiore sono svolte dagli studenti interamente *online*.

La principale novità del 2019 è stata l'introduzione delle prove Invalsi anche al termine della scuola superiore. Per la prima volta, nel mese di marzo 2019 gli studenti della V superiore hanno svolto una prova al *computer* di italiano, matematica e inglese. Nonostante che per l'anno scolastico 2018/2019 le prove Invalsi non costituissero requisito di ammissione all'esame di maturità, oltre il 96% degli studenti le ha sostenute.

A causa dell'emergenza COVID le prove Invalsi 2020 non si sono svolte²³, per questa ragione l'istituto ha avviato il progetto "Percorsi e strumenti Invalsi" (*Formative testing*), che ha la finalità di verificare se alcuni traguardi delle Indicazioni nazionali/Linee guida del grado scolastico precedente (a.s. 2019-20) sono stati raggiunti, sia in termini di competenze sia, dove possibile, anche di contenuti tipicamente attesi.

A partire dalla fine del mese di ottobre 2020 e fino alla fine di marzo 2021 (per la sola scuola primaria, mentre la scuola secondaria ha già terminato) l'Istituto ha pubblicato sul proprio sito istituzionale video fruibili in qualsiasi momento in cui esperti disciplinari trattano alcuni nodi metodologici e concettuali fondamentali per il raggiungimento di specifici traguardi di base, necessari per il conseguimento di buoni e solidi apprendimenti. A partire da lunedì 9 novembre 2020 e fino alla fine del mese di marzo 2021 nella area riservata a ciascuna scuola sono state messe a disposizione delle scuole prove *formative* da proporre - per i docenti che se ne sono voluti servire - agli studenti, secondo le modalità ritenute più opportune.

Le prove *formative* sono state predisposte per la:

- terza primaria (grado 3): italiano e matematica, in formato .pdf da svolgere in modalità cartacea;
- prima secondaria di primo grado (grado 6): italiano, matematica e inglese (lettura e ascolto) in formato elettronico (CBT);
- prima secondaria di secondo grado (grado 9): italiano, matematica e inglese (lettura e ascolto) in formato elettronico (CBT);
- terza secondaria di secondo grado (grado 11): italiano, matematica e inglese (lettura e ascolto) in formato elettronico (CBT);
- ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado (grado 13): Inglese (lettura e ascolto) in formato elettronico (CBT).

Le prove formative sono state progettate con riferimento all'anno scolastico successivo a quello in cui si svolgono le tradizionali prove Invalsi; ciò perché si muove dal presupposto che i più frequenti ostacoli cognitivi ai quali si riferiscono i video avranno costituito le difficoltà principali che gli studenti hanno dovuto fronteggiare durante il periodo di chiusura delle scuole.

²³ Più nel dettaglio, le prove del grado 13 sono iniziate il 2 marzo e sospese a causa della chiusura generalizzata delle scuole a partire dal 5 marzo, mentre l'erogazione delle prove di grado 8 e di grado 10 non è avvenuta a causa del protrarsi della sospensione delle lezioni, prorogata dal governo ogni circa 2/3 settimane, ma resa definitiva per tutto l'anno scolastico solo alla fine di aprile 2020.

Ad avviso dell'Ente, il progetto si sta concludendo con risultati superiori rispetto alle finalità definite in fase di disegno e di avvio del progetto stesso. Dopo un primo inizio in cui le scuole hanno usato soprattutto il materiale informativo, sono state svolte più prove dell'atteso, superando il milione di accessi e raggiungendo quindi circa il 10% della popolazione scolastica di riferimento. I video formativi hanno invece superato le 50.000 visualizzazioni complessive. La complessità del disegno di rilevazione e l'introduzione su larga scala del *multistage adaptive testing* richiederà alcuni mesi per l'elaborazione di un primo rapporto di ricerca, previsto per l'autunno 2021.

Per quanto qui maggiormente interessa, merita evidenziare che il mancato svolgimento delle prove ordinarie 2020 - stante la tempistica con la quale il Ministero dell'istruzione²⁴ ha comunicato in via definitiva l'impossibilità di procedere al loro svolgimento e le previsioni contrattuali relative alla fornitura dei servizi a ciò strumentali (es. messa a disposizione della piattaforma telematica) - ha, comunque determinato per l'Istituto un onere finanziario pari ad euro 5.064.120 , a fronte della spesa di euro 7.625.232 che si sarebbe sostenuta per il loro regolare svolgimento²⁵.

6.2 Gli obiettivi strategici

Gli obiettivi dell'Istituto per il triennio 2021-2023 sono stati così aggiornati, da ultimo, con la Direttiva generale approvata dal C.d.a. del 1° febbraio 2021:

- **Sviluppo e innovazione.** L'Invalsi ha avuto negli ultimi anni un impetuoso sviluppo in termini di potenziamento e articolazione delle finalità da perseguire e di risorse umane impegnate nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Un'area di più recente istituzione -area 5- si connota proprio come una prima risposta affinché l'Istituto possa svolgere i suoi compiti con il sostegno della ricerca e sperimentazione nei diversi campi a cui fanno

²⁴ Nota del Ministero dell'istruzione del 28 aprile 2020, con la quale "lungi dal voler pregiudicare in alcun modo l'attività e la corretta gestione economico finanziaria dell'Invalsi, in considerazione della perdurante, grave emergenza epidemiologica che ha interessato l'intero Paese ed ha giustificato la sospensione dell'attività didattica, si comunica la sospensione dello svolgimento delle prove in oggetto per le scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2019/2020".

²⁵ In sede di controdeduzioni l'Istituto ha rappresentato che "il processo di implementazione delle prove si realizza nei 3-4 mesi precedenti l'inizio della loro somministrazione. La chiusura delle scuole è stata disposta a causa della pandemia, in modo imprevedibile e senza alcun preavviso, il 5 marzo 2020. A quella data le prove dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado erano già iniziate, mentre quelle della III secondaria di primo grado sarebbero dovute iniziare l'1.4.2020. È quindi del tutto evidente che l'emergenza sanitaria ha determinato il sostenimento dei costi indicati, ma senza alcuna possibilità per l'istituto di evitarli. Sono invece stati fortemente contenuti i costi per le prove che si sarebbero dovute realizzare nel mese di maggio 2020, nonostante la tardiva comunicazione ufficiale del Ministero dell'Istruzione della loro sospensione (nota del 28 aprile 2020 del Ministro Azzolina e del Vice Ministro Ascani)".

riferimento le attività delle specifiche aree (1-2-3-4). Nelle diverse aree, pertanto, ci sarà personale che svolgerà studi e ricerche volte all'approfondimento di temi specifici propri di quell'area che rappresenteranno le direzioni di sviluppo che potranno prendere le attività; tali ricerche si rapporteranno anche alle attività generali che l'area 5 perseguirà in una prospettiva di armonica e coerente crescita complessiva dell'Invalsi. Una simile prospettiva richiederà inoltre, attività manageriali, gestionali e amministrative indirizzate all'opportuno sostegno per la realizzazione delle innovazioni individuate.

- **Comunicazione.** L'implementazione della comunicazione strategica dell'Istituto che a breve dovrà colmare una carenza ricorrentemente segnalata, ma che per la pandemia non è stato possibile sollecitamente ripristinare, dovrà corrispondere alla maggiore articolazione delle attività dell'Invalsi. Proprio alla luce del ruolo riconosciuto di ente di ricerca (D.lgs. n.218/2016) sarà necessario distinguere questa funzione nelle sue componenti relative a: *comunicazione internazionale* (per la cura dei necessari rapporti con organismi con i quali l'Istituto svolge attività); *comunicazione nazionale* (per il mantenimento delle relazioni con i diversi e molteplici stakeholder del sistema formativo e di istruzione); *comunicazione istituzionale* (rivolta agli Enti pubblici a partire dai due Ministeri vigilanti - MI e MUR - e i membri del Parlamento con i quali si realizzano diverse occasioni di incontro per comuni interessi). In ogni area dell'Invalsi ci sarà un referente per la comunicazione che farà riferimento al responsabile della comunicazione strategica. Saranno da definire e potenziare le modalità gestionali che dovranno supportare modalità relazionali efficaci tra i componenti che faranno riferimento a questo genere di attività.
- **Potenziamento della struttura amministrativa.** Lo sviluppo dei compiti istituzionali e il raggiungimento degli obiettivi tecnico-scientifici ad esse connessi richiedono un ulteriore potenziamento dell'efficienza amministrativa dell'istituto, in grado di assicurare il raggiungimento delle finalità istituzionali, coniugando la correttezza giuridico-amministrativa con la rapidità e l'efficacia delle soluzioni individuate, potenziando e migliorando quindi la capacità di Invalsi di realizzare e sviluppare la propria attività di ricerca.
- **Sviluppo e potenziamento tecnologico.** Il progresso tecnologico sta modificando le modalità di lavoro e di comunicazione nei più svariati settori della vita sociale ed economica del Paese. È pertanto necessario che Invalsi si doti della tecnologia materiale e immateriale per garantire la piena realizzazione di nuove modalità di lavoro che

incrementino ulteriormente l'efficienza e l'efficacia dell'istituto. Anche le strutture comunicative, in primo luogo il sito istituzionale, devono garantire il raggiungimento del predetto obiettivo, avendo cura di avvantaggiarsi di modalità di comunicazioni più moderne e efficaci.

- **Benessere organizzativo e formazione.** Lo sviluppo dell'Invalsi, le innovazioni che stanno accompagnando diverse modalità di prestazioni professionali – in presenza e in remoto – stanno determinando diverse configurazioni del lavoro e diversi comportamenti organizzativi e individuali. In questa prospettiva è necessario accompagnare i differenti cambiamenti con attività di formazione mirate ad articolare la consapevolezza delle diverse aspettative reciproche e a dotare le persone delle competenze ulteriori necessarie nel nuovo scenario di lavoro che si sta delineando nel nostro Istituto.

6.3 Iniziative in partenariato con Università e altri enti

L'Istituto ha fatto ricorso ad iniziative di partenariato pubblico-privato con altri enti ed istituzioni, finalizzate alla valorizzazione delle attività istituzionali e di ricerca. In particolare, l'Invalsi ha attivato convenzioni con le seguenti finalità:

- affidamento di progetti PON da parte della DG competente del Miur;
- reclutamento degli osservatori nelle classi campione delle rilevazioni nazionali;
- sperimentazione nella formazione professionale;
- sovra-campionamento nell'ambito delle indagini PISA;
- sperimentazioni nell'ambito dei progetti PON;
- tirocinio e scambio di professionalità;
- sorveglianza sanitaria e utilizzo locali; - studi e sperimentazioni di altro tipo.

Nella tabella seguente sono elencate le convenzioni attive e passive.

Tabella 8 – Iniziative in partenariato e convenzioni attive con enti di ricerca

Nr.	Soggetti coinvolti	Data Stipula / Deliberazione Cda	Data scadenza	Finalità	Attiva (X) (Passiva (P) Non onerosa (N.O.)
1	Università la Sapienza	11/06/2015	11/06/2020	Collaborazione in attività didattiche curricolari	N.O.
2	Save the Children Italia onlus	27/02/2017	27/02/2021	Linee guida per lo scambio di informazioni e dati	N.O.
3	Scuola Vaticana	26/08/2019	26/08/2020	Tirocini per i propri diplomati a scuola	N.O.
4	Anvur	24/06/2016	23/06/2021	Progetto teco prove competenza studenti universitari	N.O.
5	Fondazione per la scuola	02/12/2013	31/12/2019	Supporti scuole con criticità	N.O.
6	Miur	16/12/2015	31/12/2023	progetto VALU.E	X
7	Miur	27/10/2016	31/12/2019	Progetto pon prodis	X
8	REGIONE SARDEGNA	10/10/2017	03/12/2019	Realizzazione indagine OCSE PISA 2018	X
9	REGIONE TOSCANA	29/11/2017	19/03/2020	Realizzazione indagine OCSE PISA 2018	X
10	Il Dipartimento Istruzione e Formazione italiana della Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige il Dipartimento Istruzione, Formazione e Cultura ladina - la Direzione Istruzione e Formazione tedesca	06/02/2018	03/12/2019	Realizzazione indagine OCSE PISA 2018	X
11	Miur	16/12/2015	31/12/2023	Progetto PON CBT	X
12	IPRASE 2019/2020	17/02/2020	31/12/2020	Organizzazione e lo svolgimento presso gli Ie FP della provincia di Trento per le rilevazioni del sistema nazionale di valutazione relative all'anno 2019/2020	X
13	SPAZIO 06 PANTAGRUEL Cooperativa Sociale a.r.l	18/01/2017	36 mesi dall'avvio	Progetto spazio zero sei cod 2016 pin 00038	X
14	INAS CISL	04/07/2016	04/07/2019	Convenzione gestione pratiche pa04-2016/2018	p
15	Associazione Nazionale Enti di Formazione Professionale FORMA	10/05/2018	10/05/2020	Progetto ValeFP	p
16	Alma mater studiorum UniBO, UniBA, UniTO (Psicologia e DFE) e Invalsi_2019	24/05/2018	24/05/2019	Progetto: “Formative Educational Evaluation per il miglioramento scolastico”, Anno 2019	p
17	Università di Bologna Dipartimento di Scienze Statistiche "P. Fortunati"	15/05/2018	31/12/2020	Test Assembly per la misurazione diacronico-longitudinale degli apprendimenti	p
18	SLORI Slovenski raziskovalni institut/Istituto Sloveno di Ricerche eUSR Friuli	23/05/2018	31/12/2020	per la realizzazione delle prove nazionali in lingua slovena per gli anni 2018, 2019 e 2020	p

19	IPRASE 2018-2019	10/12/2018	31/12/2019	La gestione delle operazioni di conferimento e remunerazione degli incarichi di osservatore esterno delle rilevazioni del S.n.v a.s 2018-2019	p
20	UNIGE UNIVERSITA' DI GENOVA	03/04/2018	16/11/2021	Finanziamento di una borsa di studio presso il corso di dottorato di ricerca in Scienze sociali	p
21	POLITECNICO DI MILANO	24/06/2019	24/06/2020	Definizione di modelli statistici per l'analisi del valore aggiunto delle scuole primaria e secondaria di I grado	p
22	INAS CISL 2019-2021	06/09/2019	06/09/2022	Convenzione gestione pratiche pa04	p
23	CRUI	22/11/2019	31/05/2021	Per l'accesso all'E.T.A. "Education Transformation Agreement" CRUI – Microsoft	p
24	CINECA	02/04/2019	31/12/2019	Affidamento per servizi di infrastruttura tecnologica e sistemistici e per servizi relativi al sistema "Gestione Domande" 2019	p
25	UNIVERSITA' DI TOR VERGATA - CEIS	04/09/2019	31/12/2020	Costruzione di un Human Capital index per le province italiane	p
26	CINECA	27/11/2019	31/12/2021	Affidamento per servizi di infrastruttura tecnologica e sistemistici e per servizi relativi al sistema "Gestione Domande"2020-2021	p
27	CINECA	27/04/2020	30/06/2021	OPENBADGE -affidamento per Servizi della Piattaforma Cineca Bestr per Invalsi	p
28	ESPANET	31/01/2020	31/12/2020	Adesione associazione Espanet	p
29	FLIP- Adesione quota associativa	10/02/2020	31/12/2020	Convenzione Internazionale che ha per oggetto quello di definire il quadro di condivisione delle pratiche di valutazione nel settore dell'e-assessment - comunità di e-valutazione FLIP Associazione	p
30	Alma mater studiorum UniBO, UniBA, UniTO (Psicologia e DFE) e Invalsi_2020	18/03/2020	18/03/2021	Seconda macro fase di approfondimento del Progetto 2018/2019 "Formative Educational Evaluation per il miglioramento scolastico" 2020	p

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

In ordine alle modalità di perfezionamento delle predette convenzioni, si evidenzia, per quanto attiene in particolare a quelle sottoscritte con soggetti privati, che, pur non

comportando oneri finanziari diretti per l'Istituto, ne impegnano risorse interne, la mancata adozione di procedure che assicurino il pieno rispetto di quanto previsto dall'art. 12 della l. n.241 del 1990 e dall'art. 26 del d.lgs. n. 33 del 2013.

In sede di controdeduzioni, l'Istituto ha evidenziato che *"è in fase di predisposizione una circolare interna su criteri e modalità di conclusione di accordi e convenzioni da parte dell'Invalsi"*.

6.4 Partecipazioni societarie

Per quanto riguarda gli adempimenti in materia di partecipazioni societarie, previsti dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i, l'Istituto ha proceduto solo nel 2020, con determinazione direttoriale n. 68 del 13 maggio 2020, a dare atto a questa Corte dell'esito della ricognizione periodica delle partecipazioni al 31 dicembre 2018 (art. 20)²⁶.

Tale ricognizione ha avuto esito negativo, in quanto, visto il combinato disposto degli artt. 1, 2, comma 1, lett. l) e 3, comma 1, del suddetto decreto, alla data del 31 dicembre 2018 Invalsi, secondo quanto attestato dal Direttore generale, risultava partecipare esclusivamente al Consorzio interuniversitario Cineca, non rientrante fra gli enti di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, bensì nel titolo X e XI del medesimo libro del codice.

Nella medesima determina direttoriale l'Ente ha provveduto a dichiarare l'assenza di partecipazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, alla data del 31 dicembre 2018 e l'impegno a comunicare l'esito della ricognizione alla Struttura di monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze mediante l'apposito applicativo "Partecipazioni" e a questa Sezione di controllo sugli Enti. Tale comunicazione è pervenuta alla Sezione di controllo sugli Enti con pec in data 4 giugno 2020.

Si evidenzia al riguardo la necessità di un puntuale adeguamento alla tempistica stabilita dall'art. 20, comma 3, del citato d.lgs. n. 175 del 2016.

²⁶ In sede di controdeduzioni l'Istituto ha, al riguardo, precisato che: *"Gli adempimenti previsti dalla normativa, art. 20 del Dlgs. n. 175/2016, in merito alla rilevazione dei dati sulle partecipazioni pubbliche sono stati assolti tutti nella tempistica definita. A tal fine con Prot. n. DT 4078-2019 del 12/04/2019 di acquisizione Determinazione Invalsi n. 60 del 12/04/2019 del MEF-Dipartimento del tesoro-Patrimonio PA-Applicativo PARTECIPAZIONI del portale tesoro <https://portaletesoro.mef.gov.it>, si certifica per l'anno 2018 che l'Invalsi ha concluso la comunicazione delle partecipazioni societarie detenute in data 12 aprile 2019. Stessa cosa per l'anno 2019 con prot.n. 39981-2020 del 15/05/2020 di acquisizione Determinazione Invalsi n. 68 del 13/05/2020 del MEF-Dipartimento del tesoro-Patrimonio PA-Applicativo PARTECIPAZIONI del portale tesoro <https://portaletesoro.mef.gov.it>. Per gli anni presi in considerazione la rilevazione terminava il 15/05"*.

In data 26 marzo 2019 l'Invalsi ha stipulato un atto di affidamento *in house* di servizi con il suddetto Cineca ai sensi dell'articolo 9, comma 11-ter della legge 6 agosto 2015 n. 125 per un importo massimo annuo pari a euro 94.750.

7. CONTENZIOSO

Il contenzioso in corso negli ultimi anni intentato dal personale assunto a tempo indeterminato nei confronti dell'Istituto per il riconoscimento della natura subordinata del precedente rapporto di lavoro, con conseguenti domande di risarcimento danni, differenze retributive e versamento dei relativi contributi, è significativo.

Nel solo mese di dicembre 2019 sono stati notificati all'Istituto 3 ricorsi, di alcuni ricercatori Invalsi a tempo indeterminato, riguardanti la ricostruzione della carriera e il riconoscimento dell'anzianità di servizio a tempo determinato. In via di estrema sintesi, tale tipologia di contenzioso origina dal reiterato ricorso allo strumento contrattuale a tempo determinato o di forme di collaborazione coordinata e continuativa da parte dell'Istituto (cfr. *ex plurimis* Cass. S.U. sentenza n. 5072/2016). Ad oggi l'Invalsi, per il contenzioso di tale natura, ha sostenuto un esborso di euro 803.567, di cui euro 93.074 per interessi legali e rivalutazione monetaria. L'Istituto non ha, allo stato, dato applicazione al disposto del comma 5 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in forza del quale, in caso di condanna al risarcimento per violazione dei vincoli in tema di utilizzo di personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile, *"le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave"*.

In sede di controdeduzioni, l'Istituto ha precisato che tale contenzioso *"riguarda prestazioni lavorative avvenute invero diversi anni or sono, ossia fra il 1998 e il 2009, e che sono state intentate nel corso del tempo dai dipendenti per i periodi in cui svolgevano le proprie prestazioni lavorative come co.co.co. e come lavoratori a tempo determinato, tutti successivamente assunti a tempo indeterminato, al fine di ottenere il risarcimento per un asserito abuso di tali contratti"*. Si dà, altresì, atto di un parziale superamento della predetta criticità, in quanto il contenzioso più recente vede l'Istituto non più soccombente.

La Sezione, nel prendere atto di tali sviluppi, non può, però, non rilevare come, a fronte di un quadro giurisprudenziale e normativo sostanzialmente invariato, il pregresso esito sfavorevole di tale contenzioso appare riconducibile ad una non corretta gestione dello stesso da parte dell'Istituto, da cui è scaturito un esborso, connotato da possibili profili di danno, per la liquidazione di somme a titolo risarcitorio a dipendenti non di ruolo, poi stabilizzati.

Nel 2019 si è definito, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 965 del 2019, il contenzioso amministrativo relativo alla procedura di affidamento di un Accordo Quadro con un unico operatore economico, avente ad oggetto la successiva conclusione di singoli contratti relativi al

servizio di implementazione della piattaforma per la somministrazione *Computer Based Test* delle prove standardizzate Invalsi su larga scala connesso al progetto “Misurazione diacronico-longitudinale dei livelli di apprendimento degli studenti”, per il periodo 2015-2023 nell’ambito del PON plurifondo FSE -FERS 2014-2020 “Per la scuola-competenze e ambienti per l’apprendimento” in favore di tutte le scuole del territorio nazionale a valere sull’Asse III “*Capacità istituzionale e amministrativa*”.

La predetta sentenza, nel confermare sostanzialmente la sentenza di primo grado (Tar Lazio n. 5139/2018), ha accertato l’illegittimità dell’affidamento posto in essere dall’Istituto in favore di *Open Assessment Technologies S.A.* (“OAT”). Per quanto qui maggiormente interessa va evidenziato come il Consiglio di Stato abbia messo in evidenza una significativa criticità nello svolgimento del predetto affidamento, in quanto “*il mancato rispetto della sospensione del termine per la stipulazione derivante dalla proposizione di ricorso giurisdizionale [cd. “stand still” processuale] ha influito sulla possibilità del ricorrente di ottenere l’affidamento, risultandogli preclusa la possibilità di ottenere l’affidamento dei richiamati contratti attuativi dell’accordo quadro e, dunque, di svolgere la prestazione contrattuale per il periodo in cui il servizio è stato svolto da OAT, nonostante tale ultima società non potesse essere aggiudicataria dell’accordo quadro*”. Soltanto problematiche operative derivanti da un immediato subentro del legittimo affidatario, RTI TIM, hanno determinato il Consiglio di Stato a non disporre la retroattività della declaratoria di inefficacia, che è stata “*limitata alle prestazioni ancora da eseguire ... con decorrenza dal 15 giugno del 2019, data alla quale, secondo le argomentazioni fornite da Invalsi, può avvenire il subentro del nuovo operatore economico*”.

Nel 2020 si è concluso il contenzioso relativo allo svolgimento da parte della società affidataria - per l'importo complessivo di euro 716.800 oltre IVA - dei servizi di editing, stampa, allestimento e spedizione delle prove per la valutazione nazionale degli apprendimenti per l’anno scolastico 2015/2016, per le indagini internazionali IEA PIRLS 2016, ICCS 2016 e per la Misurazione diacronico-longitudinale degli apprendimenti, per gli anni 2015/2016. L’Istituto ha imputato all’affidatario una non corretta esecuzione del servizio inerente la fase di fascicolazione degli opuscoli. Nel giudizio civile avviato dalla società, a fronte di una richiesta di condanna dell’Istituto al pagamento di euro 102.480, il Tribunale di Roma (sentenza n. 101/2020) ha condannato l’Istituto al pagamento di euro 32.836. Stante l’avviso dell’Avvocatura Generale dello Stato della mancanza di utili margini per proporre appello, si è proceduto a dare tempestivamente esecuzione alla sentenza, al fine di evitare l’aggravio di spese derivante da una eventuale esecuzione.

8. RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE

8.1 Rendiconto generale

Il rendiconto 2019 è stato approvato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione del 7 agosto 2020, n. 33, sulla base del parere favorevole reso in data 5 agosto 2020 dal Collegio dei revisori dei conti, espresso con verbale n. 36/2020.

L'approvazione è intervenuta, quindi, oltre il termine previsto dall'art. 38 del d.p.r. n. 97 del 2003 e dall'art. 24 del d.lgs. n. 91 del 2011, come prorogato per l'anno 2019 fino al 30 giugno 2020 dall'art. 107 comma 1, lett. a) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella l. 24 aprile 2020, n. 27²⁷.

Il MI ha inviato la nota di approvazione in data 17 settembre 2020 .

L'Istituto ha adottato la classificazione del piano dei conti integrato come previsto dal d.p.r. n. 132 del 2013, emanato ai sensi dell'art. 4, c. 3, lett. c), del d.lgs. n. 91 del 2011 ed ha provveduto alla redazione del prospetto riepilogativo nel quale viene riassunta la spesa riclassificata in base alle missioni ed ai programmi.

²⁷ L'Istituto ha, al riguardo, evidenziato che "ad inizio giugno 2020 ha preso servizio il nuovo Direttore generale che si è immediatamente attivato per l'approvazione del consuntivo. Il documento è stato inviato formalmente al Collegio dei revisori il 06/07/2020 (ns prot. 3844/2020) che ha espresso proprio parere con verbale n. 36 del 05/08/2020 e approvato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione n. 33 del 07/08/2020. Si evidenzia che il termine per l'approvazione del rendiconto è un termine ordinatorio e non perentorio e l'Istituto ha posto in essere tutte le azioni necessarie per il rispetto delle prescrizioni normative nonostante le difficoltà dovute alla situazione di emergenza".

Tabella 9 – risultati complessivi della gestione

Descrizione	2018	2019	var. % 2019/2018
Risultato finanziario di competenza	-5.590.693	-8.141.715	-46
<i>di cui:</i>			
<i>saldo corrente</i>	-4.768.927	-7.988.496	-68
<i>saldo in c/capitale</i>	-741.058	-154.057	79
<i>saldo delle partite di giro</i>	-80.707	838	101
Risultato di amministrazione	16.624.885	10.909.376	-34
Risultato economico	1.248.570	-70.722	-106
Patrimonio netto	26.530.492	26.459.770	0

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Il consuntivo 2019 evidenzia un disavanzo di competenza pari a 8.141.715²⁸ e un avanzo di amministrazione pari ad euro 10.909.376 di cui euro 6.395.520 di parte vincolata.

Pertanto il suddetto disavanzo è parzialmente coperto da entrate accertate in esercizi precedenti, che in particolare si riferiscono a progetti a valere sul PON (Programma Operativo Nazionale) “Per la scuola 2014-2020”. Dette somme sono state accertate, per loro natura, nei primi anni di vita del progetto, ma hanno un'utilizzazione pluriennale, e, pertanto, nel corso degli esercizi successivi, sono confluite nell'avanzo vincolato.

L'Istituto al fine di ridurre il disavanzo di competenza nell'esercizio 2020 ha, comunque, distribuito solo parte dell'avanzo disponibile 2019, ponendo altresì particolare attenzione all'andamento della gestione e al mantenimento degli equilibri.

8.1.1 Gestione finanziaria

Le previsioni originarie del bilancio 2019 sono state oggetto di due variazioni:

²⁸ Il saldo è formato per un esiguo importo di 838 euro da disallineamenti tra gli accertamenti e gli impegni, contabilmente irregolari, nelle partite di giro, di cui , come chiarito nella relazione illustrativa, per euro 707 formato da una riduzione IRPEF di euro 707 per aggiustamenti effettuata da NOIPA sugli stipendi del mese di luglio 2019.

- la prima variazione, si è resa necessaria per delle nuove entrate distribuite anche in uscita, inoltre, sono state inserite delle variazioni in uscita di tipo compensativo mantenendo un saldo totale a zero tra le entrate e le uscite;
- la seconda variazione, è stata adottata per delle nuove entrate, contabilizzate poi anche in uscita; inoltre sono state inserite delle variazioni in uscita di tipo compensativo e si è proceduto sia in entrata che in uscita ad una rimodulazione per minore attività dei progetti PON e un progetto in affidamento comportando un saldo a zero tra le entrate e le uscite.

Infine, l'Istituto ha proceduto all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'anno 2018, in sede di assestamento, per un importo di euro 6.560.364, che è stato imputato su diversi capitoli di varia natura del bilancio 2019. Pertanto, il Collegio dei revisori, con verbale n. 36 del 5 agosto 2020, ha accertato che l'equilibrio è stato conseguito, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 15, comma 1 bis, della l. 15 luglio 2011, n. 111, di conversione del d.l. n. 6 luglio 2011, n. 98 (nonché della relativa circolare applicativa del MEF del 28 dicembre 2011).

Tabella 10- Risultati della gestione finanziaria di competenza

ENTRATE	2018	2019	Var %	Var Assoluta
Trasferimenti correnti	29.670.518	19.338.228	-35	-10.332.290
Entrate extra tributarie	76.893	15.321	-80	-61.571
Entrate per conto terzi e per partite di giro	3.978.589	4.126.982	4	148.394
TOTALE ENTRATE	33.726.000	23.480.533	-30	-10.245.467
USCITE				
Spese correnti	34.439.445	27.326.724	-21	-7.112.721
Spese in conto capitale	817.951	169.379	-79	-648.572
Uscite per conto terzi e per partite di giro	4.059.296	4.126.144	2	66.848
TOTALE USCITE	39.316.692	31.622.248	-20	-7.694.444
Avanzo/Disavanzo di competenza	-5.590.692	-8.141.715	-46	-2.551.023

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Entrate

Dal lato delle entrate, che riportano nel 2019 un totale generale di euro 23.480.533, gli accertamenti riferiti alle entrate correnti hanno registrato un totale complessivo di euro 19.338.228, di cui 17.995.648 così ripartiti: per euro 8.000.000 dal contributo legge n. 107 del 2015, per euro 5.390.461 dal contributo FOE 2019, per euro 4.137.000 dal finanziamento ex d. lgs. n. 62 del 2017, per euro 374.166 dalla somma da trasferire all'Agenzia del Demanio per

la sede, per euro 70.600 da una convenzione con la Provincia autonoma di Bolzano, per complessivi euro 18.000 da convenzioni con l'Istituto provinciale per la ricerca e la sperimentazione educativa (IPRASE) e per euro 5.420 dalla restituzione da esposizione debitoria.

La somma complessiva citata è stata interamente incassata. Il residuo importo di euro 1.342.579 deriva principalmente dalle attività progettuali VALUE (Convenzione protocollo 10164 del 16/12/15), PRODIS (Convenzione protocollo 10822 del 01/12/16), PRIN, ICCS, OCSE PISA e SPAZIOZEROSEI, per le quali è stato incassato un importo parziale di euro 240.366, mentre rimangono da incassare euro 1.102.213.

Tabella 11 - Dettaglio dei trasferimenti correnti

Attività	Debitore	Importo	Incassato	Da incassare
CONVENZIONE	IPRASE	6.000	6.000	0
CONVENZIONE	IPRASE	6.000	6.000	0
CONVENZIONE	IPRASE	6.000	6.000	0
FOE	MIUR	5.390.461	5.390.461	0
AG. DEMANIO	MIUR	374.167	374.167	0
L 107/2015	MIUR	8.000.000	8.000.000	0
DLGS 62/2017	MIUR	4.137.000	4.137.000	0
CONVENZIONE	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	70.600	70.600	0
RESTITUZIONE	PRIVATO	5.421	5.421	0
PRIN	MIUR	202.487	159.679	42.808
ICCS	EUROPEAN COMMISSION	87.651	70.121	17.530
SPAZIOZEROSEI	ENTE PRIVATO	14.659	10.567	4.092
VALUE	MIUR	923.944	0	923.944
PRODIS	MIUR	76.123	0	76.123
ICCS	MIUR	29.217	0	29.217
CONVENZIONE	REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	8.500	0	8.500
TOTALE		19.338.228	18.236.015	1.102.214

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Le entrate extratributarie sono diminuite rispetto all'esercizio precedente da euro 76.693 ad euro 15.322, importo composto da rifusione stipendio personale comandato per euro 13.780

e per la restante parte da rimborsi telefonici per euro 737 e da rimborsi per spese di pubblicazione di gare per euro 806.

Le entrate per conto terzi e partite di giro registrano un incremento nel 2019 di euro 148.394 pari al 4 per cento per effetto dello *split payment*.

La differenza per le partite di giro, tra l'accertato di euro 4.126.982 e l'impegnato di euro 4.126.144, pari ad euro 838, è dovuta ad una riduzione IRPEF di euro 706 per aggiustamenti effettuata da NOIPA sugli stipendi del mese di luglio 2019, ad euro 150, importo incassato in entrata per iban errato, ma il cui impegno, per mero errore materiale, è stato registrato con importo 0 ed infine ad euro 18 per una reversale annullata.

Spese

Le spese totali impegnate per euro 31.622.248 hanno subito un decremento rispetto all'esercizio precedente di euro 7.694.444 (-20 per cento).

Gli impegni correnti di competenza 2019, pari a complessivi euro 27.326.724, hanno dato luogo a pagamenti per euro 15.828.721, mentre le somme rimaste da pagare ammontano ad euro 11.498.003.

Tabella 12 - Dettaglio delle principali voci di spesa

Dettaglio delle principali spese	2018	2019	Var. %
per materie prime, sussidiarie, consumo e merci	262.014	219.025	-16
per servizi	18.732.672	5.393.119	-71
per godimento beni di terzi	49.912	232.447	366
per il personale	10.993.366	9.345.024	-15
Ammortamento e svalutazione	255.835	139.710	-45

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

La significativa differenza della voce "Spese per i servizi" tra il 2018 e il 2019, con un decremento corrispondente a -71 per cento appare riconducibile alla circostanza che nel 2019, c'è stato di fatto, uno "slittamento" della spesa programmata verso il 2020. Infatti, tra i risconti attivi presenti nello stato patrimoniale al 31 dicembre 2019 e che ammontano complessivamente ad euro 10.761.978, ve ne sono euro 4.933.230 appartenenti alla tipologia B7 (spesa "per servizi"), i quali, se ricompresi nell'importo dell'anno 2019 porterebbero la spesa del 2019 ad euro 10.326.349 (euro 5.393.118 + 4.933.230).

Pertanto, un confronto maggiormente omogeneo potrebbe ottenersi tra quest'ultimo valore e l'importo di euro 18.805.763 del conto economico 2018, con una riduzione del 45 per cento anziché 71 per cento, in linea con la contrazione del 36 per cento del valore della produzione.

Indicatore di tempestività dei pagamenti

Nel corso dell'esercizio finanziario 2019 risultano effettuati pagamenti relativi a transazioni commerciali per un importo di euro 13.820.703 relativi a 770 fatture.

L'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231 ammonta ad euro 1.225.667 ed è relativo a 157 fatture.

In allegato al rendiconto è presente la relazione, ai sensi dell'art. 41 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in l. 23 giugno 2014 n. 89, contenente l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato in -10,96.

Nella menzionata relazione l'Invalsi rende noto che, al fine di consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti, ha adottato le misure di: centralizzazione del monitoraggio dei debiti con controlli periodici e puntuali dalla fase di registrazione dei documenti all'emissione del mandato di pagamento; attivazione di procedure informatiche attraverso il sistema di protocollazione DOCSIPA con invio diretto delle fatture al sistema di contabilità e ai responsabili di progetto ai fini dell'autorizzazione e verifica delle stesse; predisposizione di una piattaforma informatica per la gestione della fatturazione con l'agenzia di viaggi.

Per consentire al Servizio di ragioneria, il miglioramento dei tempi di pagamento è previsto un potenziamento dell'organico dell'ufficio stesso e l'analisi delle funzionalità del sistema di contabilità al fine di implementare apposite modalità di avviso agli operatori addetti ai pagamenti della presenza di fatture in scadenza e di calcolo dell'indice di tempestività dei pagamenti trimestrale e annuale che tenga conto di escludere i periodi di sospensione del pagamento di alcune fatture.

Rispetto delle norme di contenimento della spesa

Il Collegio dei Revisori dei conti, con verbale n. 36 del 2020, ha verificato il rispetto dei limiti imposti dalla normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica ed il conseguente versamento all'entrata dello Stato delle somme impegnate ed indicate nel consuntivo 2019 per un importo complessivo pari ad euro 19.014.

È stata, altresì, trasmessa la relativa scheda per il monitoraggio.

Gestione dei residui

La massa dei residui attivi, pari ad euro 18.027.975 al 31 dicembre 2019, risulta diminuita rispetto al 2018 (euro 25.335.986) ed è composta (euro 12.201.193) da residui di competenza 2018, mentre la restante parte riguarda residui attivi 2010-2011-2013-2015-2016-2017 (euro 4.474.565). Risultano incassati nel 2019 residui attivi per euro 8.408.908.

In merito alla natura dei residui attivi mantenuti in bilancio, euro 16.008.311 sono relativi ad accertamenti riferiti a progetti cofinanziati con Fondi strutturali europei 2014 – 2020.

La restante parte di euro 2.019.664 è composta principalmente da:

- euro 655.960 accertamenti 2015 e 2016 relativi ai trasferimenti da parte del Miur per il pagamento del canone di locazione della sede di Via Nievo. Nel 2020 sono stati incassati euro 327.979
- euro 40.860 (accertamenti provenienti dagli esercizi 2013, 2016 e 2019) relativi a convenzioni attive con regioni e università. La somma di euro 15.000 è stata incassata nel 2020, mentre per le altre convenzioni l'Istituto ha predisposto quanto necessario per il loro incasso;
- euro 194.844, relativi alla somma spettante all'Ente in esecuzione di sentenza di condanna di questa Corte. E' stato predisposto quanto necessario per il recupero crediti attraverso l'Agenzia delle entrate (EQUITALIA);
- euro 688.297, relativi al Progetto PON Governance e AT 2007-2013 per il quale l'Istituto ha dichiarato di aver predisposto quanto necessario per il loro incasso;
- euro 88.674 a valere su accertamenti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 relativi ai contributi per i progetti internazionali (TALIS e ICCS). Nel 2020 è stata incassata la somma di euro 22.439.

La distribuzione delle somme da riscuotere è così composta:

Tabella 13 – Residui attivi

Voce	Importo
Nuova Programmazione PON 2014 – 2020	15.008.244
Programmazione PON 2007 – 2013	688.297
Fitto sede Invalsi	655.960
Altro	424.389
Convenzioni	106.940
Progetto internazionale	41.927
Residui attivi da riscuotere	16.925.758

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Il totale dei residui passivi al 31 dicembre 2019 è pari ad euro 16.108.644, di cui ben 11.511.440 formati nel corso dell'esercizio di competenza. Risultano pagati nel 2019 residui passivi per euro 11.992.561.

Per quanto riguarda, in particolare, la voce di euro 655.960 "fitto sede Invalsi", essa deriva da due accertamenti, uno del 2015 pari a euro 163.990 e uno del 2016 pari ad euro 491.970,00 relativi alle quote di affitto che vengono rimborsate dal Miur all'Istituto per la sede di via Ippolito Nievo. Quest'ultimo paga l'affitto all'Agenzia del demanio e riceve il rimborso da parte del Miur. Nel 2020 è stata riscossa la somma di 163.990 (accertamento del 2015) ed euro 163.990 (accertamento del 2016), mentre rimangono ancora da incassare euro 327.980.

Va segnalato che l'Ente ha provveduto ad una operazione di riaccertamento dei residui passivi ed attivi degli anni precedenti. La Sezione prende atto del percorso intrapreso volto alla riduzione della mole di residui attivi da riscuotere, che provengono in gran parte dai progetti PON, attività ineludibile in quanto la permanenza degli stessi condiziona pesantemente il risultato di amministrazione.

La gestione dei residui relativa all'esercizio in esame è riportata nella tabella seguente.

Tabella 14 - Gestione residui

	ATTIVI	PASSIVI
Residui all'inizio del 2019	25.335.986	19.017.291
Residui radiati	1.320	2.427.527
Differenza (Totale residui anni precedenti)	25.334.665	16.589.765
Riscossi/Pagati nel 2019	8.408.908	11.992.561
Da riscuotere/pagare	16.925.757	4.597.204
Residui finali 2019	1.102.217	11.511.440
TOTALE RESIDUI	18.027.975	16.108.644

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Nel corso dell'esercizio finanziario 2019 sono state effettuate le radiazioni dei residui passivi ed attivi in base a quanto esposto nel verbale n. 22/2019 del Collegio dei revisori dei conti dell'8 luglio 2019. L'importo dei residui attivi radiato ammonta ad euro 1.320 mentre quello dei residui passivi corrisponde ad euro 2.427.527.

La seguente tabella espone l'indice di smaltimento dei residui, ovvero la percentuale di riscossione e di pagamento sul totale complessivo all'inizio dell'esercizio 2019.

Tabella 15 - Percentuale di riscossione e di pagamento residui pregressi

		% di riscossione (b/a)
Residui attivi anni precedenti (b)	8.408.908	33
Residui attivi anni precedenti riscossi (a)	25.334.665	100
		% di pagamento (d/c)
Residui passivi anni precedenti (d)	11.992.561	72
Residui passivi anni precedenti pagati (c)	16.589.765	100

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Si invita l'Ente a continuare nell'opera di verifica costante della permanenza nelle scritture contabili delle ragioni creditorie e debitorie, con particolare riferimento ai residui di parte corrente e a quelli aventi maggiore importo e più risalenti nel tempo, oltre ad assumere tempestive iniziative per l'abbattimento della mole di residui attivi da incassare, che determina inevitabili ripercussioni sul risultato di amministrazione.

8.2 Situazione amministrativa

Dalla relazione al rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2019 (verbale n. 36 del 2020 del Collegio dei revisori), che accompagna la delibera n.33 del 2020 di approvazione del rendiconto medesimo, risulta che l'avanzo di amministrazione alla data del 31 dicembre 2019 è pari a euro 10.909.377 (euro 16.624.885 nel 2018).

Nella tabella seguente viene esposto l'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 con l'indicazione della composizione della parte vincolata, pari complessivamente ad euro 6.395.520, relativa, nelle principali componenti, alla gestione dei fondi PON.

Tabella 16 - Situazione amministrativa

	2018	2019	Var. %
Fondo cassa iniziale	18.009.917	10.306.191	-43
Riscossioni c/residui	3.017.697	8.408.908	179
Riscossioni c/competenza	21.450.135	22.378.316	4
Totale riscossioni	24.467.832	30.787.223	26
Pagamenti c/residui	8.467.959	11.992.561	42
Pagamenti c/competenza	23.703.599	20.110.808	-15
Totale pagamenti	32.171.558	32.103.369	0
Fondo cassa al 31 dicembre	10.306.191	8.990.045	-13
Residui attivi esercizi precedenti	13.060.121	16.925.758	30
Residui attivi esercizio	12.275.864	1.102.217	-91
Totale residui attivi	25.335.985	18.027.975	-29
Residui passivi esercizi precedenti	3.404.198	4.597.204	35
Residui passivi esercizio	15.613.093	11.511.440	-26
Totale residui passivi	19.017.291	16.108.644	-15
Residui attivi radiati	0	1.320	100
Residui passivi radiati	5.921.097	2.427.527	-59
Avanzo di amministrazione	16.624.885	10.909.377	-34
Parte vincolata			
al Fondo per rinnovo contrattuale			
alle attività di formazione (art.51, c.2, 4, 61 del CCNL 98/01)	22.366	13.570	-39
Alla restituzione/riassegnazione delle somme relative agli affidamenti	1.742.422		-100
Alla restituzione/riass. somme spese gen.li PON	4.938.874		-100
alla effettiva esigibilità del credito	354.966	354.966	0
alla effettiva esigibilità del credito (PON 2007/2013)	688.297	688.297	0
alla restituzione/riassegnazione delle somme relative agli affidamenti PON (*) - 2019		145.248	100
alla restituzione/riassegnazione delle somme relative a spese generali sui PON - CERTIFICAZIONE 2017 (*)		65.868	100
Alla restituzione/riassegnazione delle somme relative agli affidamenti PON (*) - 2018		2.551.108	100
Radiazioni 2016-2017-2018-2019 non riassegnate		1.233.097	100
Economie PON VALUE 2016-2017		1.343.366	100
Totale parte vincolata	7.746.925	6.395.520	-17
Parte disponibile	8.877.960	4.513.856	-49

* restituzione/riassegnazione delle somme relative agli affidamenti

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

La consistenza del fondo cassa al 31 dicembre 2019 ammonta ad euro 8.990.045, a fronte di euro 10.306.191 nel 2018.

Si evidenzia, altresì, che, nei successivi esercizi, la parte disponibile dell'avanzo di amministrazione ha subito l'apposizione di un ulteriore vincolo, quantificato in euro 1.177.000 nel bilancio di previsione 2021, per fare fronte con risorse proprie alla copertura di quota parte della spesa sostenuta dall'Ente, che avrebbe dovuto trovare copertura nel PON per la Scuola 2014-2020. A seguito, infatti, delle verifiche svolte dal Collegio dei revisori in sede di controlli di I livello afferenti ai progetti finanziati con il predetto PON, sono emerse una serie di criticità, relative prevalentemente a procedure di affidamento a terzi non conformi alla normativa vigente, che hanno comportato l'eliminazione dalla relativa certificazione di spese per l'importo di euro 1.176.661.

8.3. Conto economico

Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione secondo criteri di competenza economica e presenta i seguenti valori:

Tabella 17 - Principali voci conto economico

	2018	2019	Var. %
A) Valore della produzione			
1) Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni di servizi	19.753.394	17.527.461	-11
2) Altri ricavi e proventi, con separata indicazione dei contributi di competenza dell'esercizio			
- Sopravvenienze attive ordinarie			
5) Altri ricavi e proventi, con separata indicazione dei contributi di competenza dell'esercizio	12.441.476	3.112.977	-75
-Contributi in conto esercizio erogati dal Miur	12.182.061	2.914.447	-76
-Contributi in conto esercizio erogati da altri ministeri			
-Contributi in conto esercizio erogati da altri Enti pubblici e privati	182.442	177.787	-3
-Altri ricavi e proventi	76.893	20.743	-73
-Sopravvenienze attive ordinarie	80		
Totale valore della produzione (A)	32.194.870	20.640.438	-36
B) Costi della produzione			
6) per materie prime, sussidiarie, consumo e merci	262.014	219.025	-16
7) per servizi	18.732.672	5.393.119	-71
8) per godimento beni di terzi	49.912	232.447	366
9) per il personale (e organi):	10.993.366	9.345.024	-15

a) salari e stipendi	5.396.060	5.492.219	2
b) oneri sociali	1.990.434	1.652.594	-17
c) Accantonamento per trattamento di fine rapporto			
e) altri costi	340.230	80.382	-76
f) spese per gli organi dell'ente	66.972	77.574	16
g) missioni	3.199.670	2.042.255	-36
10) Ammortamenti e svalutazioni	255.835	139.710	-45
a) ammortamento delle immobilizzazioni immateriali	186.328	46.157	-75
b) ammortamento delle immobilizzazioni materiali	69.506	93.553	35
11) Variazioni delle rimanenze dei materiali di consumo	4.214	-6.863	-263
14) Oneri diversi di gestione	6.569.383	6.169.608	-6
Totale costi della produzione (B)	36.867.397	21.492.071	-42
Differenza tra valore e costi della produzione (A - B)	-4.672.527	-851.633	82
E) Proventi ed oneri straordinari			
Sopravvenienze attive	5.921.097	782.231	-87
Sopravvenienze passive		1.320	100
Totale proventi ed oneri straordinari	5.921.097	780.911	-87
Imposte dell'esercizio			
Avanzo /Disavanzo economico	1.248.571	-70.722	-106

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Il valore della produzione è dato da due voci: 1) proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi - euro 17.527.461; 2) altri ricavi e proventi - euro 3.112.977. I costi della produzione risultano determinati dalle seguenti poste: 1) per materie prime, sussidiarie, consumo e merci - euro 219.025; 2) per servizi - euro 5.393.118; 3) per godimento beni di terzi

- euro 232.446; 4) per il personale - euro 9.345.024; 5) ammortamento e svalutazione - euro 139.710; 6) variazione delle rimanenze dei materiali di consumo - euro -6.862; 7) oneri diversi di gestione - euro 6.169.608. Per quanto attiene la voce pari ad euro 17.527.461, relativa ai proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni di servizi, essa risulta composta per euro 5.390.461 dal contributo ordinario FOE, per euro 8.000.000 dal contributo *ex lege* n. 107 del 2015, per euro 4.137.000 dal finanziamento *ex art. 27*, comma 4, del d.lgs. n. 62 del 2017. In riferimento alla voce Contributi in conto esercizio erogati dal Miur pari ad euro 2.914.447 si precisa che risulta composta da somme relative a progetti - Pon Value, Pon Prodis e Prin 2017 - accertate, ma non riscosse.

I proventi e gli oneri straordinari si riferiscono a sopravvenienze attive e insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui, per euro 780.910. Più nello specifico, occorre premettere che nelle operazioni di registrazione in contabilità economica, l'imputazione a costo per quanto attiene ai movimenti che comportano variazioni finanziarie, avviene sulla base degli impegni regolarmente assunti e registrati in contabilità finanziaria, alla luce dell'operatività del criterio della competenza economica. Con la conseguenza che si determina la registrazione a costo dei soli impegni o quota di essi la cui competenza temporale risulti essere dell'esercizio in chiusura, mentre gli altri vengono registrati come costi sospesi (risconti attivi). Nel caso di specie, a fronte della radiazione di residui passivi del 2019 per complessivi euro 2.427.527, si è prodotta, lato impegni registrati a costo, una variazione positiva del risultato economico (riscontrabile in E22 - insussistenze del passivo) per euro 782.231, nonché, in riferimento agli impegni registrati a "risconti attivi", se ne è determinata, dall'altro, una diminuzione di questi ultimi riscontrabile nello stato patrimoniale per l'importo complessivo di euro 1.645.295 (voce D2 - risconti attivi).

La gestione 2019 chiude, pertanto, considerato il totale dei proventi e oneri straordinari registrante una variazione di segno positivo netta di complessivi euro 780.910 dovuta, come visto, per la quasi totalità alla radiazione di residui passivi, con un disavanzo economico di euro 70.722, invertendo il risultato positivo del precedente esercizio (1.248.571 euro), sul quale avevano però inciso notevolmente le sopravvenienze attive derivanti dalle radiazioni dei residui passivi.

La gestione caratteristica registra un risultato ancora negativo, per euro 851.633, sia pure in netta contrazione (-87 per cento) rispetto a quello dell'esercizio 2018 (euro 4.672.527).

Il valore della produzione 2019 ha subito una variazione in diminuzione del 36 per cento rispetto all'esercizio 2018, assestandosi ad euro 20.640.438 (euro 32.194.870 nel 2018), ma questa risulta ampiamente assorbita da quella dei costi della produzione, che passano da euro 36.867.397 ad euro 21.492.071 (-42 per cento) a causa dell'andamento delle spese per servizi. La predetta diminuzione del valore della produzione rispetto al 2018 è dovuta essenzialmente alla minore incidenza dei contributi per lo più di fonte ministeriale, mentre, per quanto attiene alle componenti negative, si evidenzia che il decremento dei costi della produzione appare collegata alla significativa diminuzione della spesa per servizi, collegata, come sopra già ricordato, ad uno "slittamento" della spesa programmata verso il 2020. Le altre categorie di spesa subiscono tutte un decremento rispetto al 2018 tranne le spese per il godimento di beni di terzi (B8), che registrano, invece, un aumento di € 182.535 dovuto, principalmente, a spese condominiali ed all'affitto di ufficio periferico.

La gestione straordinaria incide sul risultato complessivo d'esercizio con un saldo positivo di euro 780.911 (euro 5.921.097 nel 2018).

Il disavanzo economico di euro 70.722 se contrapposto al disavanzo finanziario di competenza di euro 8.142.553 (escluse le partite di giro), genera la differenza di euro 8.071.831 imputabile alle componenti contabili che non danno luogo a movimenti finanziari di accertamento o di impegno come da seguente tabella

Tabella 18 - Conciliazione tra disavanzo finanziario ed economico

CONCILIAZIONE TRA DISAVANZO FINANZIARIO ED ECONOMICO	
Ripresa risconti attivi 2018	-6.756.724
Ripresa ratei passivi 2018	70.766
Capitalizzazione attrezzature su impegni 2019	80.284
Capitalizzazione mobili e arredi su impegni 2019	4.814
Capitalizzazione libri su impegni 2019	501
Radiazione residui passivi	782.231
Ammortamento beni immateriali (costi pluriennali)	-46.157
Ammortamento beni materiali (mobili e attrezzature)	-93.553
Variazione nelle rimanenze di magazzino	6.863
Risconti attivi 2019	10.761.979
Ratei passivi 2019	-45.059
Regolarizzazione delle partite di giro (v.relazione amm.va)	838
Risconti passivi 2019	-102.891
Ratei attivi 2019	1.763.965
Radiazione residui attivi	-1.320
Radiazione residui passivi già a risconti attivi al 31/12/2018	1.645.295
Totale	8.071.831
Sbilancio tra disavanzo finanziario ed economico	-8.071.831
Saldo	0

Fonte: nota integrativa consuntivo 2019

La voce più significativa appare quella relativa ai risconti attivi al 31 dicembre 2019, pari ad euro 10.761.978, riferiti ad impegni finanziariamente assunti in conto competenza nel 2019 e negli anni precedenti, ma la cui competenza economica è risultata essere di esercizi successivi. La tabella di seguito riportata evidenzia la composizione di tali risconti per tipologia di spesa

Tabella 19 - composizione risconti attivi al 31.12.2019

Consumi	46.030
Convenzioni con Istituzioni ed Università	215.923
Convenzioni con Scuole	1.712.603
Personale e relativi contributi e spese	1.150.312
Lavoro autonomo	1.442.567
Servizi da terzi	4.982.648
Altro	140.355
Totale complessivo	9.690.437

Fonte: nota integrativa consuntivo 2019

8.4. Stato patrimoniale

Lo stato patrimoniale dell'Ente è riportato nella seguente tabella:

Tabella 20 - Stato patrimoniale

	2018	2019	Var. % 2019/2018
ATTIVO			
Immobilizzazioni			
Immobilizzazioni immateriali	172.008	125.851	-27
Immobilizzazioni materiali	3.046.400	3.038.446	
Totale immobilizzazioni	3.218.408	3.164.297	-2
Attivo circolante			
Rimanenze	1.240	8.103	553
Residui attivi	25.335.986	18.027.975	-29
crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	0		
crediti verso altri	0		
Disponibilità liquide (depositi bancari e postali)	10.306.191	8.990.045	-13
Totale attivo circolante	35.643.417	27.026.123	-24
Risconti attivi	6.756.724	12.525.943	85
Totale attivo	45.618.549	42.716.364	-6
PASSIVO			
Patrimonio netto			
- Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	25.281.921	26.530.492	5
- Avanzo (disavanzo) economici di esercizio	1.248.571	-70.722	-106
Totale patrimonio netto	26.530.492	26.459.770	-0,3
Fondi per rischi ed oneri			
Trattamento di fine rapporto			
Residui passivi			
debiti verso banche	40.200	47.520	18
debiti verso fornitori	8.365.695	6.326.604	-24
debiti tributari	388.792	265.361	-32
debiti verso istituti di previdenza	485.525	818.444	69
debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici	2.834.468	1.861.510	-34
debiti diversi	6.902.612	6.789.205	-2
Totale debiti	19.017.291	16.108.644	-15
Ratei e Risconti			
Ratei passivi	70.766	45.059	-36
Risconti passivi		102.891	
Totale ratei e risconti	70.766	147.950	109
Totale passivo	19.088.057	16.256.594	-15
Totale passivo e netto	45.618.549	42.716.364	-6

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Il valore delle attività è complessivamente pari ad euro 42.716.364, con una variazione in diminuzione del 6 per cento rispetto al precedente esercizio.

Compongono le immobilizzazioni materiali: i mobili e gli arredi, gli impianti e macchinari e i beni librari.

Come illustrato dall'Ente nella nota integrativa, nell'esercizio sono stati effettuati acquisti per mobilio per complessivi euro 4.814. La consistenza degli arredi è relativa, quasi esclusivamente, ad acquisti effettuati dall'anno 2015 per la nuova sede di via Ippolito Nievo, risultando gli altri acquisti, in gran parte, completamente ammortizzati. L'esposizione debitoria registra una diminuzione del 15 per cento per cento rispetto al 2018, per effetto soprattutto dei debiti verso fornitori (-24 per cento), di quelli tributari (-32 per cento), verso lo Stato e altri soggetti pubblici (-34 per cento) e debiti diversi (-2 per cento).

Il patrimonio netto, di euro 26.459.770, registra un lieve decremento dello 0,3 per cento rispetto al dato del 2018.

Per quanto riguarda la mancata presenza di un fondo TFR, l'Istituto ha evidenziato, in sede di controdeduzioni, che *“le somme vengono versate mensilmente all'INPS che accantona le quote versate e le liquida direttamente al dipendente al momento della cessazione del rapporto di lavoro”*.

Di contro, alla luce anche di quanto sopra rappresentato in ordine al contenzioso in essere, appare costituire un evidente criticità l'assenza di un fondo rischi e oneri. In sede di controdeduzioni l'Istituto ha preso atto della mancata presenza di tale fondo e si è impegnato a costituirlo nel corso del corrente anno. La Sezione si riserva di verificare successivamente l'avvenuta costituzione e la congruità di tale fondo.

9. ATTIVITA' CONTRATTUALE

Invalsi, in quanto ente pubblico di ricerca, inserito anche nell'elenco Istat, è destinatario dell'articolata normativa che disciplina gli acquisti di beni e servizi contenuta, oltre che nel codice dei contratti pubblici (d.lgs.18 aprile 2016, n.50), in diverse disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti centralizzati (in particolare: art.26 l. 23 dicembre 1999, n. 488; art. 1, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012, n.95 conv. dalla l. 7 agosto 2012, n.135 e d.m. Mef 22 dicembre 2015; art.1, c.512 e 516 l. 28 dicembre 2015, n.208), tenuto conto delle deroghe previste per gli acquisti di beni funzionalmente destinati alla ricerca (art.10 d.lgs.n.218 del 2016; art.4 d.l. 29 ottobre 2019, n.126, conv. dalla l. 20 dicembre 2019, n.159).

Le seguenti tabelle evidenziano le procedure poste in essere nel 2019, a confronto con quelle del 2018:

Tabella 21 - Procedure acquisitive di lavori, beni e servizi

Acquisizione lavori, beni e servizi (d. lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. sino al d. lgs. 56/2017)	2018		2019	
	Numero procedure	Importo complessivo €	Numero procedure	Importo complessivo €
Artt. 59 e ss. (procedure ordinarie)				
- <i>procedure aperte (art. 60)</i>	2	4.002.796	1	727.864
- <i>procedure ristrette (art. 61)</i>				
- <i>procedura competitiva con negoziiazione (art. 62)</i>				
- <i>procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 63)</i>	5	396.153	2	76.431
- <i>dialogo competitivo (art. 64)</i>				
- <i>partenariato per l'innovazione (art. 65)</i>				
Totale		4.398.949		804.295
Art. 36 (sotto soglia)				
- <i>affidamento diretto (comma 2, lett. a):</i>	27	199.097	21	106.938
- <i>procedura negoziata previa consultazione di più operatori economici (comma 2, lett. b e c)</i>			1	165.299
- <i>procedure ordinarie (comma 2, lett. d)</i>				
- <i>mercato elettronico (comma 6)</i>	66	1.451.521	59	641.444
Totale		1.650.618		913.681
Totale complessivo		6.049.567		1.717.976

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

Tabella 22 – Ricorso a procedure Mepa e Consip

NUMERO PROCEDURE	201 8	INCIDENZA %	IMPORT O €	INCIDENZA %	201 9	INCIDENZA %	IMPORT O €	INCIDENZA %
CONSIP (ex art. 1, comma 449, secondo periodo, l. 296 del 2006)	0	0%		0	0	0		0
MEPA (ex art. 1, comma 450, secondo periodo, l. 296 del 2006)	63	64	1.534.111	25	57	68	501.325	29
CONSIP/MEPA/SDA PA (ex art. 1, comma 7, del d.l. 95 del 2012 conv. in l. 135 del 2012; d.m. Mef 22-12-2015)	2	2	80.589	1	2	2	156.287	9
CONSIP/sogg. aggr. (ex art. 1, comma 512, della l. 208 del 2015)	1	1	981	0	1	1	56.348	3
extra CONSIP/MEPA	33	33	4.433.886	74	24	29	1.004.016	59
TOTALE	99	0	6.049.566	100	84	100	1.717.9768	100

Fonte elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati comunicati dall'Istituto

La comparazione con i dati del 2018 consente di far emergere un percorso di maggior utilizzo delle procedure di acquisto tramite Consip e Mepa, essendo l'incidenza di quelle svolte senza utilizzo degli strumenti di acquisto centralizzati diminuita, dal punto di vista quantitativo degli importi degli affidamenti, dal 74 per cento al 59 per cento.

Per quanto riguarda le tre procedure di maggior rilievo, in forma aperta e di rilievo comunitario bandite nel 2018-2019, esse hanno riguardato:

- 1) gara aperta per l'affidamento di un Accordo Quadro con un unico operatore economico, avente ad oggetto la successiva conclusione di singoli incarichi relativi ai servizi di organizzazione eventi, seminari e convegni e relativi servizi di prenotazione alberghiera e biglietteria a favore dell'Invalsi. All'esito delle attività della Commissione incaricata è stato individuato l'operatore economico quale affidatario dell'accordo quadro di durata quadriennale per un importo presuntivo complessivo di euro 3.062.796, al netto dell'Iva (2018);
- 2) gara aperta per l'affidamento dei servizi di supporto alla somministrazione di prove e questionari e fornitura, consegna, assistenza tecnica PC notebook, gestione del calendario

e assistenza alle somministrazioni connessi alle indagini internazionali IEA eTIMSS 2019 MAIN STUDY, OCSE PISA 2021 FIELD TRIAL e IEA PIRLS 2021 FIELD TRIAL. All'esito delle attività della Commissione incaricata è stato individuato l'operatore economico quale affidatario del contratto per un importo di euro 940.000 al netto dell'IVA (2018);

- 3) gara aperta per l'affidamento dei servizi tecnologici di sviluppo, gestione e manutenzione finalizzati alla creazione di un portale informativo del progetto pon value, inclusivo di *repository* di documenti e materiali multimediali, erogazione di formazione specialistica tramite piattaforma e-learning, servizi multimediali, gestione e somministrazione di *web survey* - Progetto PON Valu.E (Autovalutazione/Valutazione Esperta). All'esito delle attività della Commissione incaricata è stato individuato l'operatore economico *Engineering* - Ingegneria Informatica SpA quale affidatario del contratto per un importo di euro 727.864,00 al netto dell'IVA (2019).

10. CONCLUSIONI

L'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione (Invalsi) è un ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'istruzione (MI) esercitato congiuntamente con il Ministero dell'università e della ricerca (MUR). Il rendiconto 2019 è stato approvato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione del 7 agosto 2020, n. 33, sulla base del parere favorevole reso in data 5 agosto 2020 dal Collegio dei revisori dei conti, espresso con verbale n. 36/2020. Il MI ha inviato la nota di approvazione in data 17 settembre 2020.

Gli obiettivi dell'Istituto per il triennio 2021-2023 sono stati così aggiornati, da ultimo, con la Direttiva generale approvata dal Cda del 1° febbraio 2021: Sviluppo e innovazione, Comunicazione, Potenziamento della struttura amministrativa, Sviluppo e potenziamento tecnologico e Benessere organizzativo e formazione.

Sono organi di governo dell'Istituto il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio scientifico e il Collegio dei revisori dei conti. La spesa per organi sostenuta nel 2019 è stata pari ad euro 51.233.

L'assetto organizzativo dell'Istituto, al vertice della cui struttura gestionale si colloca il Direttore generale, oltre agli uffici di supporto di quest'ultimo e della Presidenza, si articola in due settori: amministrativo-tecnologico e della ricerca valutativa. Al Settore amministrativo-tecnologico fanno capo l'Area dei servizi amministrativi e l'Area dei servizi tecnologici. Il Settore della ricerca valutativa si articola in cinque Aree: Rilevazioni nazionali; Servizi statistici e informativi; Valutazione delle scuole; Indagini internazionali, studi e ricerche; Innovazione e sviluppo.

In ordine alla composizione degli organi istituzionali, si evidenzia, in primo luogo, una possibile criticità in ordine al contemporaneo svolgimento da parte del componente del Cda eletto dal personale interno del ruolo di responsabile dell'intero "Settore della ricerca valutativa", nonché dell'Area 1 "Rilevazioni nazionali". Tale criticità si sostanzia in una situazione di potenziale conflitto d'interessi, che mette a rischio la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proprie del Cda, e funzioni di gestione amministrativa, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost., nonché il buon andamento dell'azione amministrativa dell'Istituto.

In secondo luogo, è emersa una non piena attuazione del principio di necessaria gratuità dell'incarico, in caso di conferimento a soggetto già in quiescenza o che assuma tale stato nel corso del mandato.

Per quanto riguarda i principali aspetti gestionali, emerge un significativo contenzioso da parte del personale ora a tempo indeterminato per precedente reiterato ricorso allo strumento contrattuale a tempo determinato o di forme di collaborazione coordinata e continuativa da parte dell'Istituto (cfr. *ex plurimis* Cass. S.U. sentenza n. 5072/2016). Ad oggi l'Invalsi, per il predetto contenzioso, ha sostenuto un esborso di euro 803.567, di cui euro 93.074 per interessi legali e rivalutazione monetaria. Al contempo, la conclusione, con la soccombenza dell'Istituto, del contenzioso amministrativo (sentenza del Consiglio di Stato n. 965/2019), relativo alla procedura di affidamento del servizio di implementazione della piattaforma per la somministrazione Computer Based Test delle prove standardizzate Invalsi su larga scala, appare denotare significative criticità nella gestione delle procedure di affidamento. Tale profilo risulta confermato dagli esiti dell'attività di certificazione svolte dal Collegio dei Revisori in sede di controlli di I livello afferenti ai progetti finanziati con il PON per la Scuola 2014-2020, che ha portato all'emersione di criticità, relative prevalentemente a procedure di affidamento a terzi non conformi alla normativa vigente, che hanno comportato l'eliminazione dalla relativa certificazione di spese per l'importo di euro 1.176.661, con conseguente necessità per l'Istituto di vincolare risorse proprie per far comunque fronte a tali spese. Le predette criticità appaiono, altresì, denotare l'importanza - nell'ambito dell'ampliamento dell'organico in corso di attuazione - di un rafforzamento della struttura amministrativa, allo stato sottodimensionata e non adeguatamente qualificata, tenuto conto delle funzioni attribuite all'Istituto e alle relative risorse finanziarie.

Infine, nel 2019 è arrivato a compimento il sistema delle prove Invalsi, dopo un percorso durato oltre dieci anni. Le prove Invalsi si svolgono in II e V elementare, in III media, in II e V superiore.

A causa dell'emergenza COVID le prove Invalsi 2020 non si sono svolte, per questa ragione l'istituto ha avviato - a partire dalla fine del mese di ottobre 2020 e fino alla fine di marzo 2021 - il progetto "Percorsi e strumenti Invalsi" (*Formative testing*), che ha la finalità di verificare se alcuni traguardi delle Indicazioni nazionali/Linee guida del grado scolastico precedente (a.s. 2019-20) sono stati raggiunti, sia in termini di competenze sia, dove possibile, anche di contenuti tipicamente attesi.

Il mancato svolgimento delle prove ordinarie 2020, stante la tempistica con la quale il Ministero dell'istruzione ha comunicato in via definitiva l'impossibilità di procedere al loro svolgimento e le previsioni contrattuali relative alla fornitura dei servizi a ciò strumentali (es. messa a

disposizione della piattaforma telematica), ha, comunque determinato per l'Istituto un onere finanziario pari ad euro 5.064.120, a fronte della spesa di euro 7.625.232, che si sarebbe sostenuta per il loro regolare svolgimento.

L'esecuzione delle prove suppletive relative al predetto progetto *Formative testing*, ha determinato oneri finanziari ulteriori pari a circa 1.8 milioni di euro, oltre Iva. Con il Piano triennale di attività 2020-2022, approvato dal Cda in data 21 novembre 2019 e dal Miur con nota del 15 gennaio 2020, e con il più recente Piano triennale di attività 2021-2023, approvato dal Cda con Delibera n.59/2020, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (Pnr), l'Ente ha anche rideterminato la consistenza e le variazioni dell'organico e la programmazione per il reclutamento del personale.

A partire dal 2017, infatti, l'Istituto, in considerazione delle incrementate funzioni assegnate dal d.lgs. 13 aprile 2017 n. 62, ha avviato un consistente Piano di reclutamento del personale. A fronte di n. 29 unità di personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio 2017, al 1° settembre 2020 risultano in servizio n. 100 dipendenti a tempo indeterminato, a fronte di un fabbisogno stimato nel PTA 2021-2023 di n. 153 unità di personale.

Nella concretizzazione di tale ampliamento dell'organico, anche le più recenti decisioni assunte dal Cda appaiono far emergere un percorso volto a privilegiare il ricorso, nella misura massima consentita, a strumenti - previsti dagli artt. 20 e 22 del d.lgs. n. 75 del 2017 - che derogano alle ordinarie regole concorsuali di accesso al pubblico impiego o di progressione tra le aree professionali.

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato, al 31 dicembre 2019 risultavano in servizio n. 49 dipendenti, mentre a gennaio 2021 hanno preso servizio ulteriori n. 32 unità di personale.

La spesa per il personale nel 2019 è pari ad euro 9.267.450.

A fronte di un sensibile incremento pari al 41 per cento della spesa di personale nel triennio 2017-2019 (da euro 3.993.833 a euro 5.633.213, valore al netto degli oneri riflessi), non si registra un'analogia contrazione della spesa per gli "Incarichi libero professionali di studi, ricerca e consulenza", registrando un valore pari ad euro 2.022.455, in riduzione di solo il 5 per cento rispetto al 2017. Inoltre si sottolineano significative criticità legate al ripetuto conferimento, per importi assolutamente rilevanti (più di un milione di euro nel solo ultimo triennio), di incarichi di consulenza, per la predisposizione delle prove nazionali, a soggetti già in quiescenza.

Al contempo significativa rimane la voce di spesa per servizi, pari ad euro 5.393.119, ma che, considerato lo slittamento di una parte della spesa al 2020, risulta complessivamente pari ad euro 10.326.349. Si evidenzia, dunque, pur a fronte del sensibile incremento del personale dipendente, una criticità legata al perseguimento di una conseguente riduzione dell'esternalizzazione di servizi e funzioni necessari alla realizzazione degli scopi istituzionali dell'Invalsi.

Il rendiconto 2019 registra un disavanzo finanziario di competenza per euro 8.141.715, quale differenza tra il totale generale delle uscite impegnate (euro 31.622.248) ed il totale generale delle entrate accertate (euro 23.480.533), in peggioramento rispetto al dato negativo già riscontrato nell'esercizio precedente (euro -5.590.693). Questa Sezione prende atto, al riguardo, che il Collegio dei revisori, con verbale n. 36 del 05 agosto 2020, ha accertato il conseguimento, comunque, dell'equilibrio del bilancio.

Gli accertamenti riferiti alle entrate correnti hanno registrato un totale complessivo di euro 19.338.228, provenienti per euro 18.133.331 da trasferimenti correnti dal Miur; per euro 97.100 da Convenzioni da Regioni e Province autonome, per euro 1.093.138 da finanziamenti della Comunità Europea e per euro 14.659 da altri Enti a struttura associativa.

Le spese totali impegnate per euro 31.622.248 hanno subito un decremento rispetto all'esercizio precedente di euro 7.694.444 (-20 per cento).

Allegata al rendiconto vi è la relazione ai sensi dell'art. 41 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in l. 23 giugno 2014 n. 89, contenente l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato in -10,96.

Il risultato finale di amministrazione al 2019 ammonta ad euro 10.909.377 ed è in significativa contrazione rispetto all'esercizio precedente (euro 16.624.885). La parte vincolata ammonta ad euro 6.395.520. Al riguardo si evidenzia, in particolare, la necessità che l'Istituto provveda ad una congrua valorizzazione del fondo rischi e oneri, attualmente non previsto, per poter fare adeguatamente fronte agli esiti del contenzioso in essere e ad eventuali imprevisti gestionali.

La consistenza del fondo cassa al 31.12.2019 è pari ad euro 8.990.045, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (euro 10.306.191).

La massa dei residui attivi, pari ad euro 18.027.975 risulta in sensibile diminuzione rispetto al 2018 (euro 25.335.986). I valori più significativi sono riferiti all'esercizio 2019 (euro 11.511.440). La Sezione prende atto del percorso intrapreso volto alla riduzione della mole di residui attivi da riscuotere, che provengono in gran parte dai progetti PON, attività ineludibile in quanto la permanenza degli stessi condiziona pesantemente il risultato di amministrazione.

Il totale dei residui passivi al 31.12.2019 è pari ad euro 16.108.644, di cui euro 11.511.440 formati nel corso dell'esercizio di competenza.

La gestione 2019 chiude con un disavanzo economico di euro 70.722, continuando un *trend* negativo (euro 5.458.226 nel 2017; euro 1.248.571 nel 2018).

La differenza tra valore (euro 20.640.438) e costi della produzione (euro 21.492.071) è pari a euro -851.633.

Il patrimonio netto, di euro 26.459.770, registra un lieve decremento rispetto al dato del 2018 per effetto del risultato economico negativo dell'esercizio, di euro 70.722.

L'esposizione debitoria, pari ad euro 16.108.644 registra un decremento del 15 per cento per cento rispetto al 2018.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

