



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE  
SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA  
GESTIONE FINANZIARIA DELL'  
ISTITUTO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE,  
INNOVAZIONE E RICERCA EDUCATIVA  
(INDIRE)  
2019

Determinazione del 15 dicembre 2021, n. 137







CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

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

2019

Relatore: Consigliere Vanessa Pinto

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



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 dicembre 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, più volte modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126 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 ed in particolare l'art. 14, che ha disposto per l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) il controllo della Corte dei conti, da esercitarsi con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958,;

visti il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2019, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Referendario Vanessa Pinto, e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2019 del citato Istituto;



## CORTE DEI CONTI

---

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente medesimo.

RELATORE

*Vanessa Pinto*

PRESIDENTE

*Andrea Zacchia*

DIRIGENTE

*Fabio Marani*

depositata in segreteria

# SOMMARIO

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| PREMESSA .....                                                         | 1  |
| 1. IL QUADRO NORMATIVO .....                                           | 2  |
| 2. GLI ORGANI.....                                                     | 5  |
| 2.1 Consiglio di amministrazione .....                                 | 5  |
| 2.2 Collegio dei revisori.....                                         | 5  |
| 2.3 Consiglio tecnico- scientifico .....                               | 6  |
| 2.4 Compensi degli organi .....                                        | 7  |
| 3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA .....                                       | 12 |
| 3.1 Ufficio di Presidenza.....                                         | 13 |
| 3.2 Strutture Centrali .....                                           | 13 |
| 3.2.1 Settore ricerca.....                                             | 13 |
| 3.2.2 Settore amministrativo-gestionale .....                          | 14 |
| 3.2.3 Agenzia nazionale.....                                           | 15 |
| 3.3 Gli Uffici di staff del Direttore generale.....                    | 17 |
| 3.4 Direttore generale.....                                            | 17 |
| 3.5 Organismo indipendente di valutazione.....                         | 23 |
| 4 PERFORMANCE - TRASPARENZA - TUTELA DELLA PRIVACY - PARTECIPATE ..... | 24 |
| 4.1 Gestione della <i>performance</i> .....                            | 24 |
| 4.2 Gestione degli obblighi di pubblicità e trasparenza .....          | 25 |
| 4.3 Misure anticorruzione .....                                        | 26 |
| 4.4 Misure assunte in materia di tutela della <i>privacy</i> .....     | 26 |
| 4.5 Obblighi in tema di partecipazioni societarie .....                | 30 |
| 5. IL PERSONALE .....                                                  | 31 |
| 5.1 Collaborazioni coordinate e continuative e consulenze .....        | 36 |
| 5.2 Il fondo per il trattamento accessorio.....                        | 37 |

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 6. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE .....                          | 39 |
| 7. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA.....                   | 43 |
| 8. ATTIVITA' NEGOZIALE .....                               | 50 |
| 9. CONTENZIOSO.....                                        | 55 |
| 10. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE.....              | 57 |
| 10.1 Gestione di competenza .....                          | 59 |
| 10.2 Residui .....                                         | 65 |
| 10.3 Situazione amministrativa .....                       | 68 |
| 10.4 Conto economico.....                                  | 69 |
| 10.5 Stato patrimoniale .....                              | 72 |
| 11. MISURE ASSUNTE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID..... | 76 |
| 12. CONCLUSIONI.....                                       | 78 |

## INDICE DELLE TABELLE

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabella 1 – Compensi degli organi .....                                           | 9  |
| Tabella 2 – Spese.....                                                            | 10 |
| Tabella 3 – Compensi Direttore generale.....                                      | 18 |
| Tabella 4 – Compensi OIV – dati di bilancio prospetto finanziario gestionale..... | 23 |
| Tabella 5 – Dotazione organica .....                                              | 33 |
| Tabella 6 – Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 2019 .....             | 33 |
| Tabella 7 – Personale a tempo determinato 2018-2019 .....                         | 34 |
| Tabella 8 - Spesa impegnata per il personale.....                                 | 35 |
| Tabella 9- Compensi collaborazioni coordinate e continuative.....                 | 36 |
| Tabella 10 – Consulenze .....                                                     | 37 |
| Tabella 11 – Fondo per il trattamento accessorio .....                            | 37 |
| Tabella 12 – Attività negoziale 2019 .....                                        | 52 |
| Tabella 13 - Accertamenti e impegni per titoli.....                               | 59 |
| Tabella 14 – Trasferimenti relativi al TITOLO I.....                              | 60 |
| Tabella 15 – Dettaglio delle entrate correnti .....                               | 60 |
| Tabella 16 - Dettaglio delle spese correnti.....                                  | 62 |
| Tabella 17 - Dettaglio delle spese in conto capitale.....                         | 63 |
| Tabella 18 - Dettaglio partite di giro.....                                       | 63 |
| Tabella 19 - Residui.....                                                         | 65 |
| Tabella 20 – dettaglio dei residui passivi.....                                   | 66 |
| Tabella 21 - Incidenza dei residui .....                                          | 67 |
| Tabella 22 - Situazione amministrativa.....                                       | 68 |
| Tabella 23 - Conto economico .....                                                | 70 |
| Tabella 24 - Stato patrimoniale.....                                              | 73 |

## INDICE DELLE FIGURE

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| Figura 1- Organizzazione interna .....       | 12 |
| Figura 2 - Organigramma <i>privacy</i> ..... | 29 |

## **PREMESSA**

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

La precedente relazione al Parlamento, concernente l'esercizio finanziario 2018 del predetto Ente, è stata approvata con la determinazione del 22 ottobre 2020, n. 104 e pubblicata in Atti Parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 350.

## 1. IL QUADRO NORMATIVO

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

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

Per l'inquadramento dell'Ente, rispetto alla sua nascita (nel 1925, come Museo didattico nazionale), alla sua trasformazione in ente pubblico nazionale (per effetto del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258) ed infine al suo attuale assetto (ripristino dell'Ente ai sensi del sopra citato d.l. n. 98 del 2011), si rinvia agli approfondimenti svolti nell'ambito delle precedenti relazioni concernenti gli esercizi 2017 e 2018<sup>2</sup>.

Inoltre, l'Ente opera, dal 2006 (nell'ambito del programma comunitario "*Lifelong 2007 -2013*") ad oggi (programma "Erasmus+ 2021-2027"), anche come "Agenzia nazionale" incaricata, sulla base di specifiche designazioni effettuate dalla competente "Autorità nazionale", di gestire l'attuazione dei programmi di finanziamento europei, volta per volta, istituiti con regolamenti dell'U.E. nello specifico settore di riferimento.<sup>3</sup>

L'Istituto è parte del conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come

---

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

<sup>2</sup> cfr. deliberazioni n. 148 del 19 dicembre 2019 e n. 104 del 22 ottobre 2020.

<sup>3</sup> In particolare, secondo quanto riferito dall'Ente, la prima designazione di INDIRE come "Agenzia nazionale" risale al 2006, con riferimento al Programma comunitario "*Lifelong 2007-2013*" e, in particolare, ai sotto programmi "*Comenius e Grundig*". Successivamente, tale designazione è stata confermata dall'Autorità nazionale di riferimento per il Programma Erasmus + istituito per il periodo 2014-2020 dal Regolamento UE n. 1288/2013 e con riguardo al Programma Erasmus 2021-2027, istituito con Regolamento n. 2021/817 del 20 maggio 2021.

individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità nazionale).

Quanto alla gestione del sistema di bilancio, l'Ente è soggetto alle prescrizioni ed ai principi di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili), nonché a quelle di cui al d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97 ("Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70")<sup>4</sup>.

In quanto Ente di ricerca, INDIRE è sottoposto alle disposizioni contenute nel d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218 ("Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124")<sup>5</sup>, nonché alle norme contenute nel d.p.r. 28 marzo 2013, n. 80 ("Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione") e, per la parte non abrogata dal citato d.lgs. n. 218 del 2016, alle disposizioni di cui al d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213 ("Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 16).

L'Ente, per tutto il 2019, è stato sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

L'art. 2 del decreto legge 9 gennaio 2020, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, ha proceduto ad una modifica dell'art. 50 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ed introdotto l'art. 50 *ter*, disponendo la sottoposizione di INDIRE, al pari dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), alla vigilanza sia del Ministero dell'istruzione che del Ministero dell'università e della ricerca, e ciò *"fermo restando che la nomina dei relativi presidenti e componenti dei consigli di amministrazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione"*.

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

---

<sup>4</sup> Nelle more dell'approvazione del regolamento di cui all'art. 4, comma 3, lett. b) del suddetto articolato normativo.

<sup>5</sup> Si tratta dell'ultima riforma generale intervenuta nel settore degli enti di ricerca, il cui art. 1, comma 1, lett. p) espressamente contempla INDIRE. Nell'ambito di tale nuova conformazione normativa degli Enti di ricerca, viene previsto l'obbligo di recepire la raccomandazione della Commissione europea dell'11 marzo 2005 riguardante la "Carta europea dei ricercatori" e il codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori (articolo 2). È altresì previsto l'obbligo di adottare un piano triennale di attività (PTA), aggiornato annualmente, che si intende tacitamente approvato se il Ministero vigilante, entro sessanta giorni dalla ricezione, non formula osservazioni (articolo 7). Nell'ambito del predetto piano, l'ente ha il potere di definire in via autonoma, senza ulteriori vincoli, la programmazione per il reclutamento del personale, con la sola esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa e gli equilibri di bilancio (articolo 9 e articolo 12, comma 4).

Il regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza (di seguito anche soltanto "regolamento di contabilità") è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 11 del 21 marzo 2019. Con la medesima delibera consiliare è stato approvato anche il regolamento di organizzazione e del personale (di seguito anche "regolamento di organizzazione") vigente nel 2019<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La prima versione del Regolamento di contabilità era stata approvata dal Consiglio di amministrazione, con delibera n. 82 del 5 dicembre 2018, successivamente modificato a seguito di alcuni rilievi formulati dal Ministero vigilante. Per completezza, si precisa che il regolamento è stato oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per annullamento da parte dei sindacati dei ricercatori. A tale riguardo, secondo quanto riferito dall'Ente, il Consiglio di stato - con parere n. 399 del 15 marzo 2021 - ha ritenuto l'inammissibilità del ricorso. Allo stato, però, si è in attesa del provvedimento finale.

## **2. GLI ORGANI**

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

### **2.1 Consiglio di amministrazione**

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

Con riferimento ai componenti in carica nell'esercizio 2019, il Presidente è stato nominato con d.m. del 27 giugno 2017 n. 472 e gli altri due membri, rispettivamente, con d.m. n. 473 del 27 giugno 2017 e con d. m. 480 del 28 giugno 2017 per il periodo 28 giugno 2017 – 28 giugno 2021.

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

Nel corso dell'esercizio 2019 si è riunito per dodici sedute.

### **2.2 Collegio dei revisori**

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

Secondo l'Ordinamento vigente nel 2019, è costituito con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Si compone di tre membri effettivi, di cui due componenti e i supplenti designati dal Ministero dell'istruzione ed il terzo componente dal Ministero dell'economia e delle finanze.

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

I componenti effettivi dell'organo di controllo in carica nell'esercizio 2019 sono stati nominati con d.m. dell'8 febbraio 2018; il Presidente è stato nominato nella riunione del Collegio dei revisori del 20 febbraio 2018 (verbale n. 35).

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

Nel corso dell'esercizio 2019, l'organo di controllo si è riunito per dieci sedute, mentre non risulta agli atti la partecipazione di alcun membro del Collegio alle riunioni del Consiglio di amministrazione.

A questo proposito si rileva che il comma 6 dell'art. 20 del d.lgs. n. 123 del 2011 prescrive che *"Alle sedute degli organi di amministrazione attiva assiste almeno un componente del collegio dei revisori e sindacale"*.

Di conseguenza, a parere di questa Corte, il comma 6, dell'art. 12 dello statuto, che prevede che *"I membri del Collegio dei Revisori dei Conti **possono** assistere alle riunioni del Consiglio di Amministrazione. (...)"* (enfasi aggiunta), ai fini di compatibilità con il disposto della normativa vigente, è da interpretare in termini di legittimazione (e non di mera facoltà) alla partecipazione almeno di un membro del Collegio alle sedute del Consiglio di Amministrazione dell'Ente.

La circostanza risulta, peraltro, confermata ai sensi del paragrafo 3 dell'allegato 17 (principi di revisione) del d.p.r. n. 97 del 2003<sup>7</sup>.

A tale riguardo, in sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha dichiarato di aver sempre proceduto alla formale convocazione dell'organo di controllo alle sedute consiliari e che ai fini della concreta partecipazione, per il futuro, verrà tenuto conto della diversa interpretazione -in termini di legittimazione e non di mera facoltà- della clausola statutaria<sup>8</sup>.

## 2.3 Consiglio tecnico- scientifico

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

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 80 del d.p.r. 97 del 2013 (Modalità del controllo) *"L'esercizio del controllo eseguito dal Collegio dei revisori dei conti si conforma ai principi di revisione contenuti nell'allegato 17 al presente regolamento che, all'occorrenza, possono essere aggiornati con determinazione del Ragioniere Generale dello Stato in relazione al processo evolutivo delle fonti normative che concorrono a costituirne il presupposto"*.

<sup>8</sup> Cfr. nota di risposta del 22 novembre 2021, cit..

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

I membri interni in carica nel 2019 sono stati nominati con delibera del Consiglio di amministrazione n. 8 del 7 marzo 2016, per quattro anni dalla data della deliberazione; quelli esterni sono stati nominati con delibera del Consiglio di amministrazione n. 16 del 13 marzo 2016 per il medesimo periodo.

Nell'esercizio 2019 l'organo ha tenuto quattro sedute.

Il nuovo organo è stato nominato con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 33 del 23 giugno 2020 e si è insediato in data 12 ottobre 2020, a seguito di un periodo di *prorogatio* dei precedenti membri dovuto all'emergenza pandemica da Covid-19.

## 2.4 Compensi degli organi

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

A tale fine, il provvedimento di riferimento è - a tutt'oggi- il decreto interministeriale del 31 ottobre 2002, adottato in attuazione del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258<sup>9</sup>.

Tale decreto risale, però, all'Istituto "*ante*" gestione commissariale di ANSAS (2007-2012), in quanto - alla data odierna- non risulta ancora concluso l'*iter* funzionale all'adozione di un decreto "attualizzato" al nuovo assetto istituzionale e funzionale dell'Ente, né risultano approvati i nuovi parametri ed indici previsti dalla riforma introdotta dal comma 596, dell'art. 1 della legge n. 27 dicembre 2019, n. 160<sup>10</sup>.

---

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

<sup>10</sup> A tale riguardo, il Ministero vigilante con nota di risposta (ns protocollo 2284) del 24 luglio 2020 in riscontro a specifiche

In ragione di tale situazione, secondo quanto riportato dal Collegio dei revisori, INDIRE ha sempre ritenuto che tale provvedimento non potesse trovare applicazione “(..) in quanto riferito ad un ente con struttura organizzativa e di gestione molto diversa da quella attuale. Ci si riferisce infatti all’INDIRE precedente alla gestione commissariale del periodo 2007-2012 che ha portato alla costituzione del nuovo INDIRE a partire dal 10 settembre 2012. Pur essendoci stata una sorta di continuità tra BDP, INDIRE, ANSAS e nuovo INDIRE sono evidenti le diversità dei due enti sia in termini di organico, di strutture organizzative, di attività istituzionali, di progettazione, di organizzazione e per questo motivo INDIRE, ente di nuova costituzione, ha sempre sostenuto di essere fuori dal campo di applicazione del predetto DM del 2002”<sup>11</sup>.

Il Ministero vigilante, pur dando atto dell’inattualità del sopra citato decreto ministeriale e, quindi, ritenendo “discutibile” la sua applicazione al “nuovo” INDIRE<sup>12</sup>, in sede approvazione del rendiconto relativo all’esercizio 2019, ha invitato l’Ente a “continuare, in via prudenziale, a far riferimento al D.I. del 31 ottobre 2002, che è ad oggi l’ultimo atto ufficiale di determinazione dei compensi da corrispondere agli organi dell’Ente”.

Tale indicazione è stata ribadita anche in sede di approvazione del bilancio di previsione 2020, del rendiconto 2020 e del bilancio di previsione 2021<sup>13</sup>.

In realtà, nelle more dell’approvazione del nuovo decreto interministeriale, il compenso degli organi viene determinato - sin dal 2013 - con delibere del Consiglio di amministrazione, sulla base dei parametri e dei criteri contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2001, così come successivamente esplicitata con la circolare n. 4993 del 29 maggio 2001 e, in particolare, secondo le voci e gli indici riportati nel *software* a questa allegato.

Gli importi come sopra determinati differiscono in maniera consistente rispetto ai compensi

---

richieste di questa Corte, ha dichiarato che l’iter di emanazione del decreto interministeriale per la determinazione dei compensi degli organi dell’Ente, in attuazione dell’art.1, comma 596, della legge di bilancio 2020 (legge n.160 del 2019) è stato ripetutamente interrotto. Ai sensi di tale disposizione “I compensi, i gettoni di presenza ed ogni ulteriore emolumento, con esclusione dei rimborsi spese, spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo, ordinari o straordinari, degli enti e organismi di cui al comma 590, escluse le società, sono stabiliti da parte delle amministrazioni vigilanti, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, ovvero mediante deliberazioni dei competenti organi degli enti e organismi, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, statutarie e regolamentari, da sottoporre all’approvazione delle predette amministrazioni vigilanti. I predetti compensi e i gettoni di presenza sono determinati sulla base di procedure, criteri, limiti e tariffe fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.”

<sup>11</sup> Cfr. verbale n. 67 del 29 gennaio 2021 del Collegio dei revisori.

<sup>12</sup> Cfr. nota del Ministero vigilante del 23 luglio 2020 n. 12733.

<sup>13</sup> In particolare, nella nota del 14 gennaio 2021 avente per oggetto l’approvazione del bilancio di previsione 2021, il Ministero vigilante ha evidenziato la necessità di fare riferimento al d.i. del 2002 al fine di evitare ai “percepti la eventuale restituzione delle somme riscosse”.

individuati ai sensi del sopra citato decreto interministeriali del 2002 (sul punto si rinvia alla nota n. 9).

Tale peculiarità ha connotato anche le indennità relative all'esercizio 2019 così come determinate sulla base della delibera del Consiglio di amministrazione n. 5 del 3 agosto 2017 e trasmessa al Ministero vigilante con nota del 30 agosto 2017.

Sulla base di tale deliberazione, sono stati confermati gli importi già fissati con la precedente deliberazione n.4 del 9 ottobre 2013<sup>14</sup>.

In particolare, per il Presidente è previsto un compenso pari a 91.245 euro annui lordi, che, per il 2019, non è stato in concreto riconosciuto, in quanto soggetto in quiescenza<sup>15</sup>.

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

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

Nel 2019 non sono previste indennità per i supplenti dell'organo di controllo, né per i componenti del Consiglio tecnico-scientifico.

Qui di seguito si riportano i compensi degli Organi per l'esercizio 2019, comprensivi degli oneri previdenziali.

**Tabella 1 – Compensi degli organi**

|                                                   | 2019          |               | 2018          |               | Variazioni<br>(%)<br>impegni | Variazioni<br>(%)<br>pagamenti |
|---------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------|--------------------------------|
|                                                   | Impegni       | Pagamenti     | Impegni       | Pagamenti     |                              |                                |
| Compensi* componenti Consiglio di Amministrazione | 42.509        | 42.022        | 42.338        | 41.851        | 0,4                          | 0,4                            |
| Compensi componenti Organo di revisione           | 46.126        | 34.594        | 46.126        | 34.594        | 0,0                          | 0,0                            |
| <b>Totale</b>                                     | <b>88.635</b> | <b>76.616</b> | <b>88.464</b> | <b>76.445</b> | <b>0,2</b>                   | <b>0,2</b>                     |

*Note: \* L'importo si riferisce al compenso annuo complessivo dei due componenti, ripartiti in parti uguali. Non è stato valorizzato l'importo in astratto riconosciuto al Presidente (pari a circa 91 mila euro), in quanto soggetto in quiescenza.*

*Fonte: INDIRE*

Nel 2019, gli oneri sostenuti dall'Ente a titolo di rimborso spese degli Organi sono riportati nella seguente tabella, unitamente a quelle del 2018.

<sup>14</sup> Sempre secondo quanto osservato dal Collegio dei revisori nell'ambito del verbale n. 67 del 2021 "con nota 11132 del 6 novembre 2015 indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al MEF, il MIUR ha ritenuto congrue le somme deliberate rispetto all'attività istituzionale svolta rimandando alla convocazione di un tavolo tecnico al fine di addivenire quanto prima alla conclusione della procedura".

<sup>15</sup> Cfr. art. 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

**Tabella 2 – Spese**

|                                            | 2019          | 2018          | Var %<br>2018/2019 |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|--------------------|
| Presidente CDA                             | 17.342        | 20.801        | -16,6              |
| Membri CDA                                 | 2.716         | 8.057         | -66,3              |
| Presidente collegio dei revisori dei conti | 0             | 0             | -                  |
| Membri del collegio dei revisori dei conti | 1.261         | 671           | 87,9               |
| CTS                                        | 494           | 437           | 13,2               |
| <b>Totale</b>                              | <b>21.814</b> | <b>29.965</b> | <b>-27,2</b>       |

Fonte: INDIRE

Alla luce di tali risultanze, gli impegni per i compensi risultano sostanzialmente equivalenti a quelli registrati nel 2018, mentre risultano in diminuzione gli oneri per rimborso spese (-27,2 per cento), nonostante il persistente consistente importo delle spese rimborsate al Presidente per fini istituzionali.

Nel 2021, sempre nelle more dell'adozione del sopra citato decreto interministeriale, l'Ente ha affrontato nuovamente la questione, confermando, con delibera n. 22 del 3 marzo 2021, i medesimi compensi per il Presidente, per i consiglieri e per il Collegio dei revisori degli esercizi 2017 e 2019 e deliberando un compenso (euro 2.510) anche per il componente supplente del Collegio sindacale. Tale membro supplente ad oggi non risulta nominato.

La delibera è stata trasmessa al Ministero vigilante ma, secondo quanto riferito dall'Ente, ad oggi non è stata formalmente approvata per mancanza del relativo decreto interministeriale di autorizzazione<sup>16</sup>.

Si rileva, inoltre, che nell'esercizio 2019, al pari dei precedenti, l'Ente non risulta aver applicato i vincoli di spesa vigenti in materia<sup>17</sup>.

Il punto è affrontato *funditus* nel successivo par. 9 a cui si rinvia.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte, in disparte l'ulteriore profilo della previsione di un emolumento al membro supplente peraltro neppure nominato, evidenzia l'assoluta esigenza di una definizione in tempi rapidi della complessiva questione dei compensi, non potendo costituire l'erogazione a titolo provvisorio, nelle more dell'adozione del prescritto decreto interministeriale, un valido titolo di legittimazione delle spese all'esame.

La circostanza, peraltro, assume rilievo anche in termini di recupero delle eventuali somme riconosciute in eccesso, non soltanto rispetto alle procedure di determinazione, ma anche

<sup>16</sup> Cfr. nota di riscontro del 22 novembre 2021, cit..

<sup>17</sup> Cfr. nota di riscontro del 22 novembre 2021, cit..

avendo riguardo alla questione dei vincoli finanziari vigenti sino alla novella di cui alla legge n. 160 del 2019 che ha revisionato la complessiva dinamica dei vincoli di spesa.

### 3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA

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

Ciascuna sede territoriale è articolata in: ufficio affari generali e servizi giuridico-amministrativi e settore ricerca.

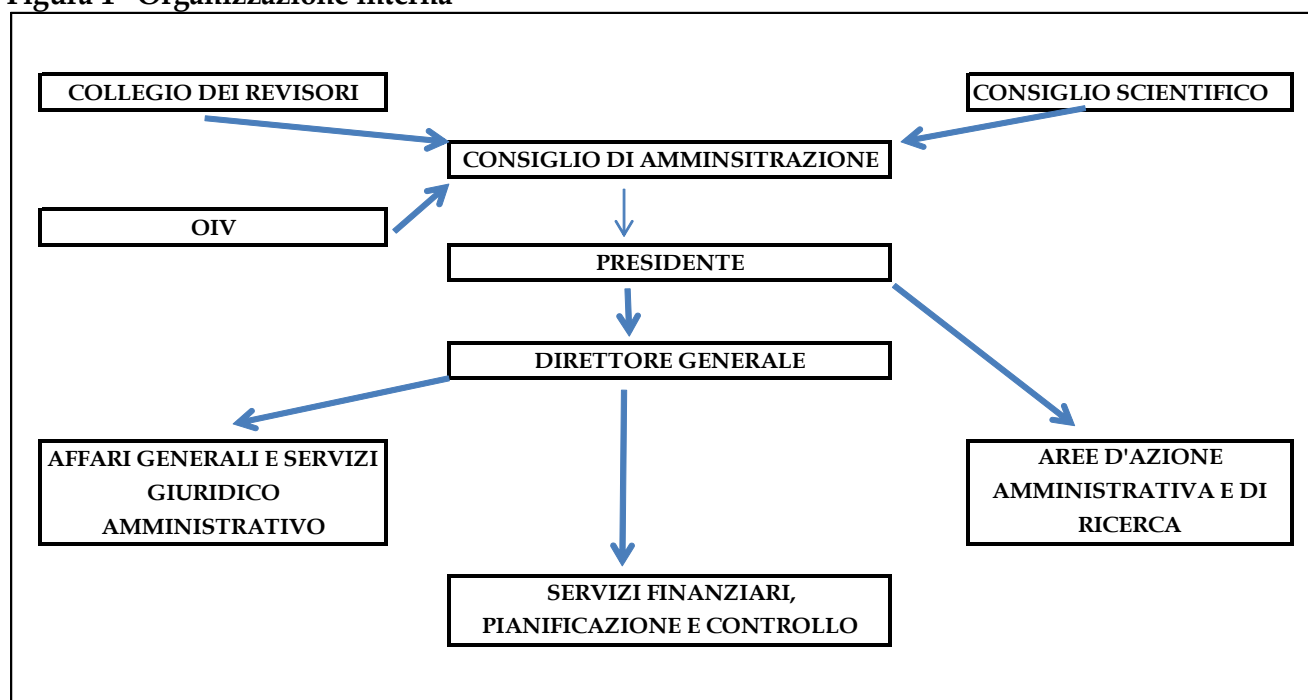
L'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente è disciplinato dal regolamento di organizzazione adottato ai sensi dell'art. 18 dello statuto.

Come già anticipato, nel 2019 era vigente il Regolamento adottato con delibera consiliare n. 11 del 2019.

I compiti e le responsabilità della gestione e del funzionamento dell'Istituto sono ripartite tra Consiglio di amministrazione, Consiglio tecnico-scientifico, Collegio dei revisori e Direttore generale (art. 2).

L'organizzazione delle attività dell'Ente è descritta dalla successiva figura 1.

**Figura 1- Organizzazione interna**



Fonte: INDIRE

La struttura organizzativa è articolata nelle seguenti macro strutture: Ufficio di Presidenza (art. 3), Strutture centrali (art. 4), Uffici di *staff* del Direttore generale (art. 7).

### 3.1 Ufficio di Presidenza

Per l'espletamento dei compiti e delle funzioni assegnate al Presidente del Consiglio di amministrazione, gli articoli 9 e 10 del vigente statuto prevedono che quest'ultimo si avvalga di una specifica struttura, denominata "Ufficio di Presidenza", composta da: Segreteria particolare; Segreteria tecnica; Consiglio di presidenza; Gruppo di coordinamento strategico e Gruppo di coordinamento delle strutture di ricerca<sup>18</sup>.

Secondo quanto riferito dall'Ente, ad oggi, l'Ufficio di Presidenza non risulta costituito.

### 3.2 Strutture Centrali

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

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

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

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

#### 3.2.1 Settore ricerca

Il settore si compone di 13 strutture.

Secondo quanto previsto nello statuto, la missione e gli obiettivi del Settore ricerca vengono

---

<sup>18</sup> La Segreteria particolare gestisce l'agenda del Presidente e fornisce servizi generali e di supporto all'organizzazione di viaggi/trasferte; seleziona e smista la corrispondenza e le comunicazioni quale prima interfaccia verso l'utenza interna ed esterna; gestisce gli archivi del Presidente, del Consiglio di amministrazione, del Collegio dei revisori dei conti, dell'Organismo indipendente di valutazione e del Consiglio tecnico-scientifico; convoca le riunioni; organizza e gestisce l'accoglienza e il cerimoniale. La Segreteria tecnica supporta il Presidente e i Consiglieri in tutte le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo come previste dalle lettere a) e h) art. 9 comma 3 dello Statuto. I componenti della Segreteria Tecnica vengono individuati dal Presidente tra figure di particolare rilievo scientifico.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2.2 Settore amministrativo-gestionale**

Il Settore amministrativo-gestionale si occupa delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessarie per il funzionamento e il raggiungimento degli obiettivi dell'Istituto. È, inoltre, responsabile dello svolgimento delle attività di tipo giuridico-amministrativo ed amministrativo-contabili necessarie per il rispetto degli adempimenti normativi. Il Settore riporta gerarchicamente al Direttore generale, il quale ne coordina le attività e ne verifica il corretto svolgimento, ed opera sulla base del regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità di cui all'art. 18 dello Statuto.

Si compone di due servizi:

- Risorse umane, affari generali e servizi giuridico-amministrativi. Tale servizio assicura

all'Istituto la gestione delle risorse umane e strumentali, il coordinamento degli acquisti di beni e servizi utili al suo funzionamento, nonché l'esecuzione di tutte le attività di natura giuridico-legale. Inoltre, è responsabile del coordinamento delle attività dei servizi Affari generali e servizi giuridico-amministrativi delle sedi territoriali.

- Finanza, pianificazione e controllo. Il servizio garantisce il rispetto degli adempimenti contabili, finanziari e fiscali; si occupa della rendicontazione dei progetti in affidamento e delle attività di pianificazione, programmazione e controllo.

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

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

In realtà la gestione "*ad interim*" di un ufficio dirigenziale non può che essere – per propria natura - eccezionale ed avere durata limitata nel tempo, mentre nel caso di specie risulta protrarsi da oltre tre anni.

Sul punto, in risposta allo specifico rilievo mosso in sede istruttoria, l'Ente ha riferito di stare "*valutando tutte le dovute strategie assunzionali per fare fronte alla vacanza di tale dirigenza*"<sup>19</sup>.

Alla luce di quanto sopra, si evidenzia la necessità di adottare, senza ulteriore indugio, misure volte a ripristinare il normale funzionamento dell'ufficio dirigenziale in parola, ponendo fine alla gestione "emergenziale" dell'ufficio stesso.

### **3.2.3 Agenzia nazionale**

Il Settore "Agenzia nazionale" costituisce una struttura amministrativa dell'Istituto che si occupa di gestire i programmi europei di finanziamento.

Infatti, alla luce della normativa eurounitaria del settore, le Agenzie nazionali vengono designate, volta per volta, a cura dell'Autorità nazionale competente, con riferimento ai singoli programmi di finanziamento approvati con Regolamento dell'U.E. Tali designazioni durano sino al termine del programma. Possono essere confermate anche per i programmi successivi, salvo contrario avviso espresso dalla Commissione europea, sulla base del proprio

---

<sup>19</sup> Cfr. nota di riscontro del 22 novembre 2021, cit..

giudizio sulla valutazione di conformità *ex ante*, o qualora l'Agenzia nazionale non soddisfi i requisiti minimi fissati<sup>20</sup>.

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

L'individuazione (*rectius* "individuabilità") per legge di INDIRE quale Agenzia nazionale, non risulta aver modificato, sostituendola, la procedura di designazione delle Agenzie nazionali fissata dalla normativa U.E..

Come già anticipato, successivamente a tale novella normativa, le Autorità nazionali di riferimento hanno espressamente designato INDIRE come "Agenzia nazionale", con uno specifico atto di nomina, relativo al successivo periodo 2021-2027, per il programma "Erasmus +" istituito con il Regolamento (UE) 2021/817 del 20 maggio 2021<sup>21</sup>.

Nel 2019, le funzioni svolte da INDIRE, nella qualità di "Agenzia nazionale", sono previste e disciplinate nell'ambito del regolamento di organizzazione, nel testo vigente nell'esercizio.

Ai sensi dell'art. 9 del predetto regolamento, l'Agenzia ha il compito di svolgere, su incarico della Commissione Europea e del Miur, il Programma dell'Unione Europea per l'istruzione e la formazione nell'ambito dei settori della scuola, dell'educazione degli adulti e dell'università. In base ai regolamenti comunitari, ai fini dell'implementazione del Programma stesso e dei relativi fondi, l'Agenzia nazionale, stipula annualmente un accordo di delega con la Commissione Europea.

L'Agenzia è coordinata da un responsabile incaricato dal Direttore generale, individuato tra persone con competenza in attività di carattere internazionale e di gestione di programmi o grandi progetti (art.9) e la cui attività rientra, al pari della complessiva Agenzia, nella responsabilità diretta dello stesso Direttore generale (art. 7).

Alla luce della novella normativa di cui al sopra citato d.l. n. 1 del 2020, il Consiglio di amministrazione dell'Ente ha ritenuto necessario ridisegnare l'assetto organizzativo della

---

<sup>20</sup> cfr. art. 26, commi 3 e 6 del Regolamento U.E. 2021/817.

<sup>21</sup> In particolare, con riferimento al programma "Erasmus +", periodo 2021-2027, INDIRE è stata designata, quale "Agenzia nazionale" sia dal Ministero dell'Università e della ricerca (provvedimento del 2 febbraio 2021) per il settore "Istruzione superiore" sia dal Ministero dell'Istruzione (provvedimento dell'11 dicembre 2020) per i settori "Istruzione scolastica" e "Istruzione degli adulti" - Entrambe le designazioni sono successive al d.l. n. 1 del 2020 che ha reso INDIRE "individuabile" come Agenzia nazionale di entrambi i Ministeri.

struttura amministrativa dell'Ente e, in particolare, della struttura "Agenzia nazionale", deliberando specifiche modifiche al regolamento di organizzazione (delibera n. 32 del 9 giugno 2020).

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

Con specifico riferimento alla "Agenzia nazionale", le modifiche apportate all'art. 9 del regolamento risultano specificare le modalità di funzionamento della struttura, nonché il ruolo e le responsabilità intestate (come già avveniva nell'ambito del Regolamento del 2019) al Direttore generale, con riferimento alla pianificazione delle attività dell'Ente ed al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia; questi costituiscono, al contempo, parametro per la valutazione della *performance* conseguita<sup>22</sup>.

### 3.3 Gli Uffici di staff del Direttore generale

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

### 3.4 Direttore generale

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

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

Nel caso all'esame, il Direttore generale, già in carica dal 2013<sup>23</sup>, è stato rinnovato in data 22

---

<sup>22</sup> In particolare, l'art. 9 del nuovo Regolamento ha cura di indicare le modalità che deve seguire il Direttore generale per individuare ed incaricare il Responsabile, ad esito di valutazione comparativa dei curricula e che tale coordinatore deve riportare gerarchicamente al Direttore Generale, il quale sovrintende le attività e ne verifica il corretto svolgimento (comma 2). Si dettagliano, inoltre, le articolazioni operative dell'Agenzia ripartite in Unità strategie e relazioni istituzionali; Unità istruzione superiore; Unità scuola; Unità adulti (comma 3). Ed infine viene specificato che "la pianificazione delle attività e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia Nazionale Erasmus+ costituiscono primaria responsabilità del Direttore Generale e costituiscono parametro per l'assegnazione degli obiettivi e il raggiungimento dei risultati dello stesso" (cfr. comma 9).

<sup>23</sup> In precedenza, l'attuale Direttore generale era stato già individuato come "facente funzione del Direttore generale", con delibera del Commissario straordinario n. 10/2012 del 15 ottobre 2012. Successivamente è stato nominato come "Direttore generale", con delibera del Commissario straordinario n. 15 del 28 febbraio 2013, per il periodo 1° marzo 2013 al 28 febbraio 2017.

settembre 2016 (deliberazione n. 28) per il periodo 1° marzo 2017 – 28 febbraio 2022 e confermato, per il medesimo periodo, a seguito della ricostituzione del Consiglio di amministrazione, in data 3 agosto 2017 (delibera del Consiglio di amministrazione n. 6).

Per l'esercizio 2019, la retribuzione è stata pari a complessivi 223.181 euro, secondo le voci riportate nel dettaglio nella seguente tabella.

**Tabella 3 – Compensi Direttore generale**

|                                  | 2019           | 2018           | Var %       |
|----------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| Tabellare                        | 57.893         | 55.397         | 4,5         |
| Indennità di posizione fissa     | 37.593         | 36.300         | 3,6         |
| Indennità di posizione variabile | 72.599         | 72.599         | 0,0         |
| Indennità di risultato           | 55.096         | 21.780         | 153,0       |
| <b>Totale</b>                    | <b>223.182</b> | <b>186.076</b> | <b>19,9</b> |

Fonte: INDIRE

L'aumento rispetto all'esercizio 2018 (pari al 19,9 per cento) è dovuto essenzialmente alla retribuzione di risultato riconosciuta - per il periodo 1° gennaio 2019-31 dicembre 2019 - con delibera consiliare n. 51 del 29 luglio 2020, per un importo pari al 50 per cento dello stipendio tabellare<sup>24</sup>, in aumento rispetto alla percentuale riconosciuta negli esercizi precedenti (pari al 30 per cento).

Tale delibera è stata assunta a seguito di validazione della relazione sulla *performance* anno 2019 da parte dell'Oiv (in data 30 giugno 2020), nonché della specifica valutazione dal medesimo effettuata in relazione agli obiettivi raggiunti dal Direttore generale.

Nelle premesse della suddetta delibera, ai fini della determinazione della retribuzione di risultato, viene "dato atto" della gestione *ad interim* dell'Ufficio dei Servizi giuridici ed amministrativi e degli Affari Generali e "tenuto conto" che "*ai sensi dell'art. 27, comma 3 del CCNL AREA VII – Dirigenza delle Università e degli Enti di Ricerca e di Sperimentazione quadriennio normativo 2002/2005 - biennio economico 2002/3 il trattamento economico del dirigente per i periodi di sostituzione è integrato nell'ambito della retribuzione di risultato, di un ulteriore importo la cui misura potrà variare dal 15% al 25% del valore economico della retribuzione di posizione prevista per l'incarico ricoperto dal dirigente sostituito.*

Tale clausola contrattuale, però, riconosce tale maggiorazione "*Nelle ipotesi di vacanza in organico ovvero di sostituzione del dirigente titolare dell'incarico assente con diritto alla conservazione*

<sup>24</sup> Anche con riferimento all'esercizio 2020, con la delibera n. 66, del 25 giugno 2021, è stata riconosciuta detta percentuale del 50 per cento.

*del posto, la reggenza dell'ufficio può essere affidata ad un altro dirigente del medesimo livello dirigenziale con un incarico ad interim".*

Nel caso all'esame, il Direttore generale è in posizione sovraordinata rispetto al dirigente "sostituito", rientrando - inoltre- nei propri compiti istituzionali provvedere alla continuità della gestione della "macchina amministrativa", anche nei casi di vacanza del dirigente preposto ad uno specifico settore.

A tale riguardo, in riscontro alle osservazioni formulate in sede istruttoria<sup>25</sup>, l'Ente ha dichiarato che il richiamo alla gestione dell'*interim* avrebbe avuto la sola funzione di dettagliare le attività del Direttore generale nel periodo di riferimento, non costituendo uno specifico elemento di valutazione per il suddetto incremento retributivo<sup>26</sup>.

Come anticipato, nel 2019, il Direttore generale era in carica in virtù della nomina "confermata" con delibera del Consiglio di amministrazione n. 6 del 2017, e lo sarebbe rimasto sino al 28 febbraio 2022. Con la delibera n. 68 del 28 ottobre 2020, però, l'incarico è stato ri-assegnato al medesimo soggetto ed alle medesime condizioni economiche, per il periodo 1° novembre 2020- 31 ottobre 2025, e ciò sull'assunto dell'intervenuta caducazione dell'incarico in essere per effetto delle modifiche apportate alla struttura organizzativa con la delibera consiliare n. 32 del 2020.

In tale sede, infatti, ritenendo che le modifiche organizzative approvate avessero "significativamente" inciso sulle competenze, sugli obiettivi e sulle responsabilità degli incarichi di funzione dirigenziale dell'Istituto, ivi compreso quello di Direttore generale, il Consiglio di amministrazione ha deliberato, tra l'altro, di provvedere, entro trenta giorni dalla entrata in vigore del nuovo Regolamento, *"al conferimento dell'incarico di Direttore Generale e degli altri incarichi dirigenziali delle strutture riorganizzate, secondo le modalità previste dallo Statuto"*.

Il nuovo conferimento è intervenuto con la sopra citata delibera n. 68 del 2020, senza procedere ad una previa procedura comparativa, e ciò in considerazione delle specifiche questioni amministrative e di gestione pendenti alla data della riorganizzazione, dei risultati conseguiti dal Direttore generale nell'espletamento dell'incarico dal 2014 al 2019 (confermati

---

<sup>25</sup> Cfr. nota del 15 novembre 2021, avente per oggetto la comunicazione delle esiti conclusivi dell'indagine istruttoria effettuata, era stato rilevato che *"In realtà, tale clausola contrattuale si riferisce alle gestioni ad interim affidate a soggetti del "medesimo livello dirigenziale", mentre nel caso di specie l'interim è affidato per un ufficio su cui il Direttore generale già esercita istituzionalmente un potere di direzione, seppur nell'ambito di un rapporto di sovraordinazione tra dirigenti"*.

<sup>26</sup> Cfr. nota di riscontro del 22 novembre 2021, cit.

anche nella valutazione dell'Oiv) e della necessità di dover garantire la continuità dell'azione amministrativa.

Tale determinazione risulta suffragata da specifici pareri legali, alla luce dei quali – secondo la prospettazione riportata nella sopra citata delibera consiliare – viene ritenuto che *“in presenza di una sostanziale modifica intervenuta nell'assetto istituzionale ed organizzativo dell'ente, si debba procedere ad un nuovo incarico dei vertici amministrativi e che nella fattispecie in esame le motivazioni di continuità dell'azione amministrativa giustificano il mancato ricorso a previe procedure di interpello*<sup>27</sup>.

In sostanza, secondo quanto ritenuto dall'Ente, nella fattispecie all'esame si verterebbe in un'ipotesi di decadenza automatica (o necessitata) , con conseguente necessità di procedere ai nuovi conferimenti.

In realtà, alla luce del vigente panorama normativo come ridisegnato dal consolidato orientamento del Giudice delle leggi<sup>28</sup>, le ipotesi di caducazione automatica degli incarichi dirigenziali sono solo quelle espressamente previste dalla legge e ritenute dallo stesso Giudice delle leggi conformi all'Ordinamento costituzionale<sup>29</sup>.

Al di là delle suddette fattispecie, risulta sempre necessario un formale provvedimento di

---

<sup>27</sup> Le indicazioni dello studio legale interpellato concludono nel senso *“(a) della decadenza degli incarichi dirigenziali in essere e, in particolare, dell'incarico di Direttore generale, a seguito del riordino, poiché questo, come non irragionevolmente riconosciuto dal Consiglio di amministrazione, ha assunto “carattere sostanziale”; (b) della legittimità della decisione di rinnovo, in presenza di ragioni di continuità dell'azione amministrativa, non irragionevolmente evidenziate nella bozza di delibera sottoposta a parere”*.

<sup>28</sup> Cfr. *ex pluribus*, Corte Costituzionale, sentenza n. 103 del 2007, relativa all'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002; sentenze n. 161 del 2008 e n. 81 del 2010, concernenti l'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 286 del 2006, nonché sentenza n. 15 del 2017, concernente l'art. 2, comma 20, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e sentenza n. 52 del 2017 avente per oggetto l'art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui estende all'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge (in materia di spoil system). Nell'ambito della sentenza n. 15/2017, in particolare, è stato affermato che *“una cessazione automatica, ex lege generalizzata, di incarichi dirigenziali, viola, in carenza di idonee garanzie procedimentali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento; che la esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale. Tali statuizioni, come si è visto, operano anche nei confronti degli incarichi dirigenziali, conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali si applicano le previsioni normative relative alla fissazione di obiettivi per l'incarico stesso, alla verifica dei risultati conseguiti, al regime della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001. In ordine a tale tipologia di incarichi occorre peraltro rilevare che ogni intervento che preveda in via automatica la risoluzione ante tempus dei relativi contratti dirigenziali comporta effetti caducatori sui connessi rapporti di lavoro a tempo determinato, con evidenti e ancor più intense implicazioni in termini di tutela dell'affidamento dei dipendenti interessati”*.

<sup>29</sup> In materia di incarichi dirigenziali a livello di funzioni centrali, viene in rilievo la fattispecie dello spoil system con riferimento agli incarichi dirigenziali di cui al comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, che vengono fatti cessare in via automatica *“decorso novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo”* (cfr. comma 8, art. 19 d.lgs. 165 del 2001). A tale riguardo il Giudice delle leggi ha ribadito che *“I predetti meccanismi di decadenza automatica sono stati da questa Corte ritenuti compatibili con l'art. 97 Cost., esclusivamente ove riferiti ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, quali quelle contemplate dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 34 del 2010). Relativamente a tali incarichi, causa et ratio della relativa normativa e delle conseguenti pronunce confermatrice della loro legittimità costituzionale, vanno individuate nella necessità per l'organo di vertice di assicurare, intuitu personae, una migliore fluidità e correttezza di rapporti con diretti collaboratori quali sono i dirigenti apicali e ovviamente il personale di staff, funzionali allo stesso miglior andamento dell'attività amministrativa”* (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 15 del 2017, cit.).

revoca che individui ed espliciti le ragioni della cessazione anticipata dell'incarico, e ciò anche in caso di "modifiche sostanziali" del settore in cui opera il dirigente interessato.

E ciò proprio al fine di evitare l'utilizzo arbitrario di tale strumento, in danno del diritto del dirigente alla "prosecuzione" dell'incarico sino alla sua naturale scadenza<sup>30</sup>.

La motivazione della revoca deve, quindi, evidenziare il "nesso eziologico" tra il riassetto organizzativo operato e la necessità di cessazione anticipata dell'incarico.

In quest'ottica le "modifiche organizzative", per fondare la revoca, devono incidere sull'attitudine del dirigente a continuare ad espletare l'incarico anche in relazione al "nuovo" ufficio, almeno sino alla sua naturale scadenza.

Si ritiene, infatti, che la revoca per "motivi organizzativi" – qualora (ancora) ammessa alla luce del vigente ordinamento<sup>31</sup> - presupponga, per sua stessa *ratio*, il venir meno in capo al dirigente dei requisiti ritenuti necessari alla sua prosecuzione.

In caso contrario, la cessazione anticipata sarebbe priva di causa.

Ed è in quest'ottica che – a parere di questa Corte - vengono in rilievo le previsioni della contrattazione collettiva vigenti in materia, quando affermano che l'atto di revoca si pone come condizione per la "assegnazione di altro incarico per ristrutturazione e riorganizzazione dell'ufficio dirigenziale", dove per "altro" deve intendersi un incarico "diverso" rispetto a quello revocato<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> A tale riguardo la direttiva n. 10 del 19 dicembre 2007 del Dipartimento della funzione pubblica, avente per oggetto "l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali", chiarisce che "Nell'adozione dell'atto di revoca (o della relativa proposta nel caso di revoca attinente a funzioni per uffici dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato) si dovrà assicurare il principio del giusto procedimento sia nelle ipotesi di cui all'articolo 21 del d.lgs. 165 del 2001 sia nei casi in cui la revoca venga disposta per motivate ragioni organizzative o gestionali, che l'amministrazione dovrà comunque esplicitare. A tale fine le relative determinazioni dovranno essere precedute da una comunicazione al dirigente interessato entro margini di tempo adeguati a consentire al medesimo di interloquire effettivamente con l'amministrazione. Tale comunicazione sarà poi funzionale alla verifica, anche da parte dell'interessato, di altre posizioni che siano confacenti alla propria professionalità nell'ambito della stessa o di altra amministrazione". (enfasi aggiunta)

<sup>31</sup> Si rileva al riguardo che, ai sensi dell'art. 19, comma 1-ter, del d.lgs. 165 del 2001, la revoca degli incarichi dirigenziali può avvenire solo nei casi previsti ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 165 del 2001, e cioè quando, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, in relazione alla gravità dei casi, in luogo di attendere la scadenza dell'incarico non procedendo al relativo rinnovo, l'amministrazione può, "previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo". I motivi di "ristrutturazione e riorganizzazione" acquistano rilevanza, come causa di cessazione dell'incarico e conseguente conferimento del nuovo incarico, solo nell'ambito della contrattazione collettiva. In realtà l'art. 40, comma 1, del d.lgs. 165 del 2001 esclude dalla contrattazione collettiva, tra le altre, la materia relativa al conferimento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali, con l'effetto che le previsioni contrattuali non possono innovare il sistema in parte qua, ma semplicemente disciplinarne le modalità di attuazione. Si precisa, inoltre, che il comma 32 dell'art. 9 del Dl 78 del 2020, che ha abrogato il secondo periodo del comma 1 ter dell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, non codifica un'ipotesi di revoca per motivi organizzativi, in quanto il disposto si riferisce a fattispecie successive "alla scadenza dell'incarico" alla luce delle quali "(...) le Amministrazioni che, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore".

<sup>32</sup> Ai sensi del combinato disposto dei commi 5 e 8 dell'art. 13, del Ccnl 5 marzo 2008, relativo al quadriennio normativo

Nel caso del Direttore generale per motivarne la revoca, le modifiche apportate avrebbero dovuto incidere in maniera sostanziale sull'attitudine di quest'ultimo a continuare ad assolvere il *munus* istituzionalmente assegnato, e cioè la responsabilità della complessiva gestione dell'Ente, l'attuazione delle delibere del consiglio di amministrazione, nonché i compiti di direzione, coordinamento e controllo della "complessiva" struttura organizzativa (art. 15 dello Statuto).

Invece, nella fattispecie in esame, al medesimo soggetto è stato ri-assegnato il medesimo incarico di Direttore generale, e ciò proprio in virtù delle capacità dimostrate e dei risultati raggiunti.

Il nuovo conferimento dell'incarico è stato, come detto, effettuato in assenza di previa valutazione comparativa motivato dall'esigenza di garantire la continuità degli atti di gestione "pendenti" alla data della revoca e, comunque, sull'assunto che *"non vi sono disposizioni di legge che impongano il previo interpello per le nomine dei direttori generali degli enti pubblici di ricerca"*<sup>33</sup>.

A tale riguardo, per i motivi sopra illustrati, si ritiene che le ragioni di "continuità amministrativa" avrebbero potuto assumere rilevanza – qualora possibile – solo in caso di rinnovo, alla scadenza naturale dell'incarico, avendo riguardo, comunque, alla necessità di garantire al contempo il principio – immanente al sistema – di "temporaneità" degli incarichi dirigenziali.

Si precisa, inoltre, che la previa valutazione comparativa costituisce attuazione dei principi di trasparenza e pubblicità degli incarichi dirigenziali, così come sintetizzati -in termini di "conoscibilità" - nel comma 1 *bis* dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed applicabili a "ciascun incarico di funzione dirigenziale" ivi inclusi quelli relativi ai direttori generali degli Enti pubblici di ricerca.

---

2002-2005 per l'Area VII della dirigenza nelle università ed enti di ricerca e sperimentazione, l'atto di revoca si pone come condizione per la "assegnazione di altro incarico per ristrutturazione e riorganizzazione dell'ufficio dirigenziale" (cfr. comma 5, lett. b) dell'art. 13) ed infatti *"Nelle ipotesi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la modifica o la soppressione dell'ufficio dirigenziale ricoperto, si provvede ad una nuova stipulazione dell'atto di incarico, tenendo conto, per quanto possibile, delle preferenze del dirigente interessato"* (comma 8). L'assegnazione del nuovo incarico è peraltro solo eventuale e non è un effetto automatico della revoca anticipata dal precedente incarico. Ed è in quest'ottica che occorre interpretare il vigente Contratto collettivo funzioni centrali perfezionato in data 9 marzo 2020, nella parte in cui, ai sensi dell'art. 54, specifica che *"Nel caso in cui, a seguito di processi di riorganizzazione che abbiano comportato la revoca dell'incarico dirigenziale in corso, al dirigente sia conferito un nuovo incarico, tra quelli previsti dalla struttura organizzativa dell'amministrazione, con retribuzione di posizione di importo inferiore a quella connessa al precedente incarico, allo stesso è riconosciuto un differenziale di retribuzione di posizione, secondo la disciplina di cui ai successivi commi da 2 a 6."* (enfasi aggiunte).

<sup>33</sup> Cfr. nota di risposta del 22 novembre 2021, allo specifico rilievo mosso con la nota del 15 novembre 2021.

A tale proposito si rileva che ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 213 del 2009 (tutt'ora vigente) gli enti pubblici di ricerca, devono conformarsi, tra l'altro, ai principi dell'articolo 4, nonché del capo II del titolo II del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dedicato, in particolare, proprio alla disciplina della "Dirigenza", ai sensi degli artt. 13-29. Peraltro, ai sensi del comma 4 dell'art. 12 del sopra citato d.lgs. 213 del 2009 viene espressamente previsto che "Gli statuti e i regolamenti prevedono inoltre procedure di valutazione comparativa per l'individuazione dei direttori degli organi di ricerca (..)".

### 3.5 Organismo indipendente di valutazione

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

Per l'esercizio 2019, all'Oiv spetta un'indennità lorda annua di euro 14.599, oltre contributi previdenziali (euro 2.337) e assicurativi (euro 49), per un totale di euro 16.985.

La seguente tabella espone la spesa impegnata e pagata per l'Oiv nel 2019, confrontata con quella del 2018.

**Tabella 4 - Compensi OIV - dati di bilancio prospetto finanziario gestionale**

|               | 2019          |               | 2018 (dal 1° maggio 2018) |               | Var. %<br>2019/2018<br>impegni | Var. %<br>2019/2018<br>pagamenti |
|---------------|---------------|---------------|---------------------------|---------------|--------------------------------|----------------------------------|
|               | Impegni       | Pagamenti     | Impegni                   | Pagamenti     |                                |                                  |
| OIV           | 16.985        | 16.790        | 11.290                    | 11.096        | 50,4                           | 51,3                             |
| <b>Totale</b> | <b>16.985</b> | <b>16.790</b> | <b>11.290</b>             | <b>11.096</b> | <b>50,4</b>                    | <b>51,3</b>                      |

*Note: secondo quanto riferito dall'Ente la differenza di euro 194,72, sia per l'esercizio 2018 che per l'esercizio 2019, si riferisce ai contributi di dicembre versati a gennaio dell'anno successivo.*

*Fonte: INDIRE*

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

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

## 4 PERFORMANCE - TRASPARENZA - TUTELA DELLA PRIVACY - PARTECIPATE

### 4.1 Gestione della *performance*

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

Il Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza (2019-2021) è stato adottato, per la prima volta, dal Consiglio di amministrazione con la delibera n. 53 del 17 luglio 2019, oltre il termine del 31 gennaio fissato dall'art. 10 del d.lgs. n.150 del 2009.

La Relazione annuale 2019 è stata approvata dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 38 del 23.06.2020 e validata dall'Oiv con provvedimento del 30 giugno 2020.

Dai documenti in atti, risulta che il ritardo nell'adozione del Piano è stata causata dalla mancata adozione -nei tempi previsti- del Piano triennale delle attività (PTA) 2019-2021<sup>34</sup>.

Considerando la natura "strategica" del PTA non solo in termini di programmazione delle attività "core" dell'Istituto ma anche in merito alla pianificazione del fabbisogno di personale per l'esercizio e delle correlate risorse per farvi fronte, questa Corte evidenzia la necessità che, per il futuro, venga prestata particolare attenzione alla tempistica di approvazione del suddetto documento.

Fermo quanto sopra, dall'esame del Piano integrato è emerso che per il 2019, la *performance* del Settore amministrativo-gestionale risulta parametrata agli obiettivi del Direttore generale e della dirigente amministrativa. La mancata indicazione degli obiettivi a livello di *performance* individuale è stata rilevata anche dall'Oiv nell'ambito della relazione sul "Funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli, del 20 aprile 2020".

Nell'ambito della sopra citata relazione, inoltre, l'Oiv nel dare atto del progressivo processo di adeguamento alle disposizioni di legge in materia, evidenzia margini di miglioramento, con riferimento, in particolare, alla mancanza:

---

<sup>34</sup> Cfr. nota di INDIRE del 23 gennaio 2019 al Dipartimento della funzione pubblica. Nell'ambito di tale nota l'Ente ha comunicato - ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009 al Dipartimento della funzione pubbliche" in ragione della mancata adozione nei tempi previsti da parte di INDIRE del PTA 2019-2021 questa Amministrazione adotterà il Piano Integrato 2019-2021 con ritardo".

- di un sistema di direzione riguardante il Controllo di gestione e di staff *ad hoc*;
- di un sistema volto verificare gli *standards* di qualità dei servizi erogati<sup>35</sup>;
- di procedure specifiche di controllo dell'inosservanza di obblighi dirigenziali previsti dalle norme e aventi rilevanza ai fini della misurazione e valutazione della *performance*;
- di intestazione di titolarità rispetto ad un ruolo (Dirigenti AA.GG.) di posizione dirigenziale che potrebbe fluidificare parte delle attività dell'Ente.

Viene inoltre rilevata la necessità “di *approfondire, compatibilmente con la specificità dell'Istituto, una piena articolazione e capillarità di utilizzo del Sistema Premiante, valutando l'opportunità di adeguamenti nella strumentazione e, segnatamente, l'introduzione di “atipiche” formule di premio*”.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte, considerando anche gli specifici rilievi formulati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal MEF con riferimento agli accordi per la contrattazione integrativa dell'esercizio 2019 (sul punto si veda *infra*, par. 5.2.), ritiene necessario efficientare la dinamica del sistema di valutazione delle *performance*, secondo le prescrizioni della normativa vigente, e ciò partendo proprio dalla determinazione – su base individuale – degli obiettivi da raggiungere.

## 4.2 Gestione degli obblighi di pubblicità e trasparenza

L'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza è regolata, oggi, dal d.lgs. 14 marzo 2013, n.33.

In merito al rispetto degli obblighi di pubblicazione, nell'ambito del documento di attestazione del 23 luglio 2020, l'Oiv ha attestato la veridicità e l'attendibilità, alla data del documento stesso, di quanto riportato nell'allegata griglia (compilata sulla base dell'allegato 2.1. della delibera ANAC n. 213/2020), rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'ente.

Per il 2019, le macro aree analizzate riguardano le seguenti voci:

- consulenti e collaboratori,
- bandi di concorso,

---

<sup>35</sup> In particolare, con riferimento al 2019, dai documenti in atti, non risultano adottati sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini, secondo quanto prescritto ai sensi dell'art. 19 *bis*, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009. Tale obiettivo risulta ancora a livello d'intenti anche nella relazione sul “Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*” relativa all'esercizio 2020 adottata con delibera del Consiglio di amministrazione n. 6 del 2 febbraio 2021, nell'ambito del quale l'Amministrazione ha dato atto che “ *intende avviare un percorso per realizzare una rendicontazione sociale attraverso: (a) una mappatura degli stakeholder e una loro classificazione; (b) l'individuazione dei valutatori esterni (stakeholder chiave); (c) l'individuazione, d'intesa con gli stakeholder chiave, di quelle attività previste nel Piano Triennale delle Attività (PTA) che hanno una ricaduta sociale e per le quali può essere importante rilevarne l'impatto anche in termini di percezione.*”

- informazioni ambientali,
- servizi erogati,
- sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici, attività e procedimenti.

Per completezza si rileva che, a seguito delle osservazioni formulate in sede di conclusione dell'istruttoria<sup>36</sup>, nella sotto-sezione "controlli e rilievi sull'Amministrazione", nella parte relativa ai "rilievi della Corte", risultano – (solo) oggi - riportati i referti approvati da questa Sezione, rispettivamente con la delibera n. 148 del 2019 (gestione finanziaria 2017) e con la delibera n. 104 del 2020 (gestione finanziaria 2018).

### 4.3 Misure anticorruzione

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

Per il 2019, il Piano per la prevenzione della corruzione è parte del sopra citato "Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza approvato con delibera del consiglio di amministrazione n. 53 del 17 luglio 2019.

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

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- il Direttore generale nella sua qualità di Responsabile dell'anti-corruzione;

i dirigenti amministrativi intesi come referenti del Responsabile anti-corruzione<sup>37</sup>.

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

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

### 4.4 Misure assunte in materia di tutela della *privacy*

La materia della protezione dei dati personali è oggi regolamentata, a livello U.E., dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, (in breve "GDPR"), entrato in vigore il 25 maggio 2016 e divenuto pienamente applicabile a decorrere dal 25 maggio 2018.

L'esigenza di riformulare la disciplina del settore "*privacy*" nasce da precise esigenze di

<sup>36</sup> cfr. nota di conclusione dell'indagine istruttoria del 15 novembre 2021.

<sup>37</sup> Al riguardo di evidenza che, oltre al Direttore generale, a livello di personale dirigente nel settore amministrativo, vi è solo una figura dirigenziale (di seconda fascia).

certezza giuridica, armonizzazione e semplificazione della circolazione e trasferimento dei dati personali dall'UE verso l'esterno. Viene data, quindi, particolare rilevanza al "rischio di violazione dei dati" mediante strumenti informatici.

In data 19 settembre 2018 è entrato in vigore il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 che ha introdotto disposizioni per l'adeguamento della pregressa normativa nazionale (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) alle disposizioni del citato Regolamento U.E..

Uno degli aspetti di rilievo della riforma è l'inasprimento dell'apparato sanzionatorio<sup>38</sup> in caso di violazione delle misure volte a tutelare i dati personali, classificati quali "diritti inviolabili" dei cittadini.

Con riguardo alle attività svolte dall'Ente in qualità di "Agenzia per il programma Erasmus plus", occorre avere riguardo anche al Regolamento (CE) n. 45/2001 che regola il trattamento dei dati personali delle persone fisiche da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari<sup>39</sup>.

Per l'effetto, INDIRE, al pari delle altre Agenzie nazionali, è ritenuto "Responsabile esterno" del trattamento dei dati, ove esegua i compiti e le attività basilari per l'implementazione del Programma Erasmus+, utilizzando i *software/tool* forniti dalla Commissione Europea (selezione della sovvenzione, gestione del ciclo vitale della sovvenzione, trasparenza e pubblicità, monitoraggio e valutazione). In tali fattispecie, il titolare del trattamento dei dati è da intendersi la stessa Commissione Europea.

Nel caso in cui, invece, INDIRE tratti i dati personali per eseguire compiti aggiuntivi, che sono guidati da una scelta nazionale, sarà considerato esso stesso "Titolare" del trattamento,

---

<sup>38</sup> Il **regolamento europeo** suddivide le violazioni della *privacy* in **due categorie**: la violazione legge privacy di tipo **meno grave** prevede un'ammenda fino a 10 milioni di euro, o una sanzione amministrativa fino al 2 per cento del fatturato mondiale dell'impresa (intesa come gruppo). **Rientrano in questa categoria le violazioni relative alle modalità di esecuzione del trattamento dati prescritte dal GDPR.** Quindi, ad esempio: Manca il registro del trattamento (del titolare o del responsabile del trattamento). Non si è provveduto alla nomina del DPO. Non si è fatta la valutazione d'impatto DPIA. Omessa notifica di *data breach*. Violazione degli obblighi dell'organo di certificazione. Le violazioni della *privacy* **più gravi** sono quelle che prevedono una multa fino a 20 milioni di euro, o una sanzione amministrativa fino al 4 per cento del fatturato mondiale dell'impresa (intesa come gruppo). **Rientrano in questa categoria le violazioni ai principi generali stabiliti dal GDPR**, quindi: Manca il consenso al trattamento; Violazione dei diritti dell'interessato; Mancanza o inidoneità dell'informativa *privacy*. Violazione delle disposizioni circa il trasferimento dei dati a Paesi Terzi. Il GDPR non indica un importo minimo delle sanzioni, ma stabilisce dei criteri per cui **la sanzione deve essere effettiva, dissuasiva e proporzionata**. Quindi da un lato stabilisce il principio della proporzionalità della pena, e dall'altro puntualizza che la pena non può essere solo simbolica. Il regolamento stabilisce poi come calcolare l'importo della sanzione, in base a: gravità del danno; dolo o colpa del titolare o del responsabile nel commettere l'infrazione; misure prese dal titolare o dal responsabile per attenuare il danno agli interessati; reiterazione dell'illecito; combinazione di più violazioni. In funzione di questi criteri l'autorità di controllo valuta caso per caso l'importo della sanzione.

<sup>39</sup> Cfr. art. 2, III comma del GDPR "per il trattamento dei dati personali da parte di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione, si applica il Regolamento CE 45/2001".

con applicazione piena del citato Regolamento U.E. 2016/679.

INDIRE ha iniziato ad attivare le misure prescritte nel sopra citato Regolamento, a partire dal 25 maggio 2018, con la nomina per il periodo di un anno del *Data professional Officer* (D.P.O)<sup>40</sup>, avvenuta in pari data, mediante stipula di un contratto di appalto di servizi, affidato in via diretta. Il D.P.O. nominato da INDIRE è, infatti, una figura professionale esterna, in quanto si è ritenuto che non ci fossero all'interno dell'Istituto soggetti in possesso dei necessari requisiti competenziali<sup>41</sup>.

Dai documenti in atti, le relazioni svolte dal DPO, che ineriscono ai periodi maggio 2018-25 maggio 2019 e 1° novembre 2019 – 31 ottobre 2020, hanno evidenziato alcune criticità.

Nel 2018 e sino a tutto il 2019, l'Ente non risultava aver ancora provveduto a nominare le persone autorizzate al trattamento e a fornire le relative istruzioni, con l'evidente impossibilità di adottare e dare seguito alle procedure previste, anche in tema di *violazione dei dati (data breach)*, dalla normativa vigente.

Sino a tale esercizio, i portali dei servizi INDIRE utilizzavano il protocollo *http* (che è un protocollo che offre bassi livelli di sicurezza in cui il traffico è in chiaro) in luogo del protocollo *https*.

Nel mese di settembre 2018, si sono verificati alcuni attacchi informatici (mediante CMS *wordpress*), in danno dei portali "Edmondo" e "BES" gestiti da INDIRE<sup>42</sup>.

Con riferimento agli attacchi informatici sopra citati, secondo quanto riportato nella relazione 2018-2019, "*è stata provata in via sperimentale la procedura e compilato il registro degli incidenti, e si è deciso, all'esito delle risultanze, di non provvedere alla notifica all'Autorità Garante*".

Ad ottobre 2019 INDIRE ha adottato uno specifico "Disciplinare interno sull'uso degli strumenti informatici".

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

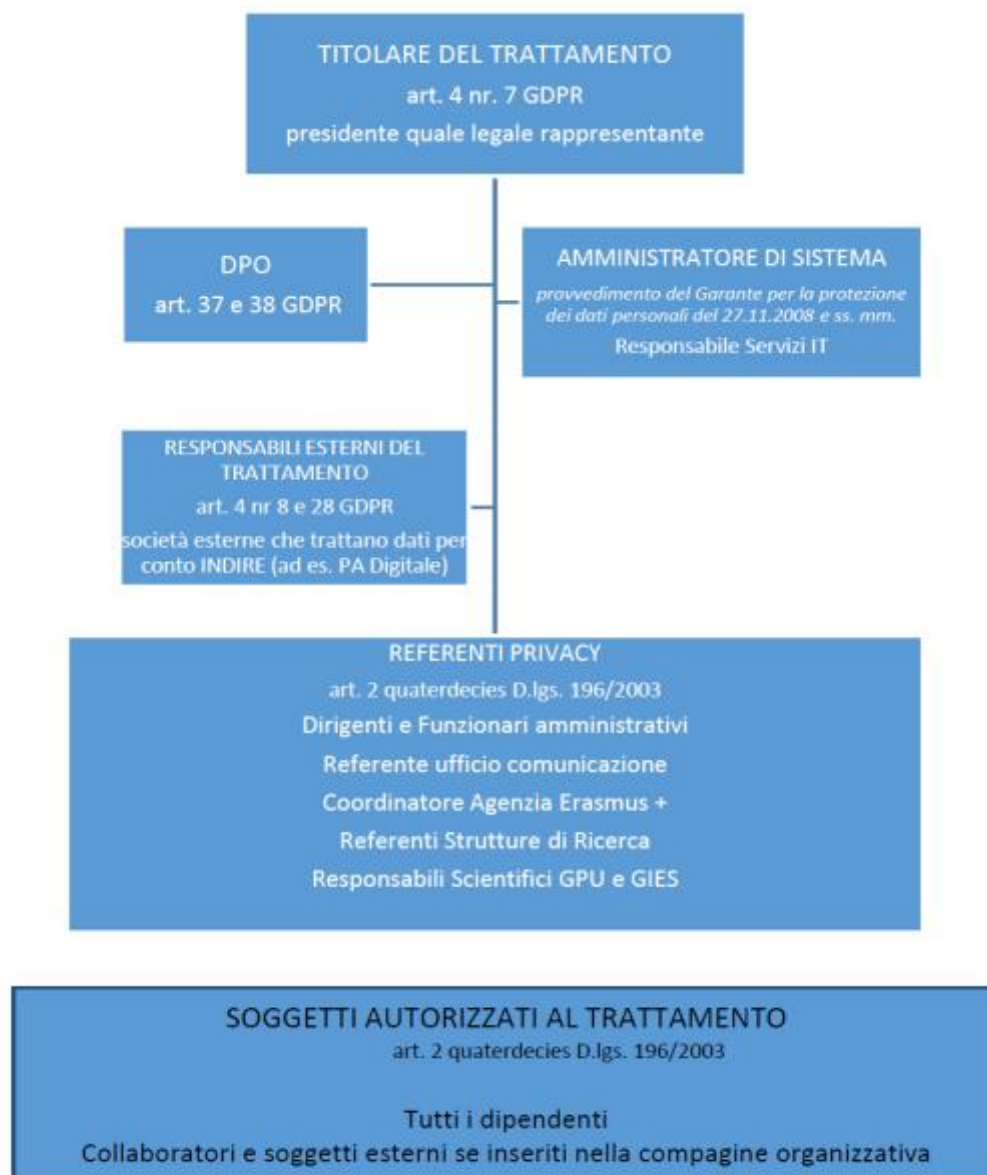
---

<sup>40</sup> Con contratto di appalto del 25 maggio 2018.

<sup>41</sup> In sede di rinnovo dell'incarico, dopo un periodo di proroga, si è proceduto ad individuare il professionista mediante procedura selettiva, mediante comparazione di titoli e colloquio. A seguito di tale selezione, è risultato vincitore il medesimo professionista. Si è pertanto proceduto all'affidamento dell'incarico, questa volta, con contratto di collaborazione autonoma perfezionato in data 7 novembre 2019, per un periodo di due anni e con un corrispettivo complessivo di 71.520 euro, comprensivo delle eventuali spese per vitto, alloggio e trasferimento.

<sup>42</sup> Secondo quanto riferito dal DPO, a seguito degli accertamenti effettuati, sono risultati violati i dati personali (non sensibili) di 6 soggetti interessati (nome, cognome, e-mail, numero di telefono, indirizzo IP) riferiti a insegnanti che si erano registrati nel portale per avere informazioni sulle buone pratiche educative.

**Figura 2 - Organigramma *privacy***



Fonte: Indire

Tale organigramma prevede, oltre al ruolo obbligatorio del Responsabile della protezione di dati, tre ulteriori figure: il c.d. “referente *privacy*”; il c.d. “soggetto autorizzato” (cioè ciascuna persona fisica collocata al livello base dell’organigramma aziendale e che materialmente esegue attività di trattamento sotto l’autorità diretta del titolare o del responsabile); il c.d. “amministratore di sistema”<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> A tale ultimo riguardo, il DPO tenendo conto della natura e del volume dei dati trattati da INDIRE, oltre che dalle unità del personale dipendente, ha evidenziato la necessità di nominare un numero di amministratori di sistema congruo alle dimensioni dell’Istituto.

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

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

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

Alla luce di quanto sopra, questa Corte - anche in considerazione delle sanzioni di natura pecuniaria previste dalla normativa vigente e dei correlati rischi di aggravio per la finanza pubblica - evidenzia la necessità, non oltremodo rinviabile, che INDIRE, nella sua qualità di titolare ovvero di responsabile dei dati (a seconda delle situazioni), adotti tutte le misure necessarie ad approntare un "sistema" di tutela dei dati personali efficiente ed idoneo a prevenire ed evitare il verificarsi di analoghe violazioni e, conseguentemente, il concretizzarsi dei sopra citati rischi di sanzione.

#### **4.5 Obblighi in tema di partecipazioni societarie**

L'Istituto non detiene partecipazioni societarie ma è socio di due Consorzi (Consorzio IUL<sup>44</sup> e Consorzio CINECA)<sup>45</sup> che non risultano rientrare nelle definizioni di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile, bensì nel Titolo X e XI del libro V.

Nell'ambito della revisione periodica di cui all'art. 20, commi 1 e 3 del d.lgs. 175 del 2016, la ricognizione, trasmessa a questa Corte in data 14 luglio 2021, anche con riguardo all'esercizio 2019, come pure a quelli precedenti, ha avuto esito negativo.

---

<sup>44</sup> Il Consorzio IUL, senza scopo di lucro, è composto da INDIRE e Università degli Studi di Foggia.

<sup>45</sup> CINECA è un Consorzio Interuniversitario senza scopo di lucro formato da 96 Enti pubblici, - 2 Ministeri, - 69 Università italiane.

## 5. IL PERSONALE

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

Dall'entrata in vigore, in data 10 dicembre 2016, del citato decreto legislativo n. 218 del 2016, gli enti pubblici di ricerca non sono più destinatari di una dotazione organica, ma, ai sensi dell'articolo 7 del decreto stesso, determinano la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto dei limiti derivanti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale, tramite l'adozione del piano triennale delle attività (comma 3).

Si rinvia, per la descrizione del dettaglio della disciplina del rapporto di lavoro con il personale dell'Ente, al contenuto dei referti approvati da questa Corte con riguardo ai precedenti esercizi<sup>46</sup>.

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

La programmazione del fabbisogno del personale dipendente, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, nonché la consistenza e le variazioni dell'organico sono stabilite nel PTA (art. 22 del regolamento).

Come già rilevato, per l'esercizio 2019, l'aggiornamento del PTA è avvenuto in data 19 dicembre 2018, con la delibera consiliare n. 91.

Per quanto riguarda le modalità di assunzione, per il personale a tempo indeterminato e determinato, l'Ente deve conformarsi alle prescrizioni del d.lgs. n. 218 del 2016, dell'ulteriore specifica normativa in materia, nonché delle apposite previsioni contrattuali e dei vincoli

---

<sup>46</sup> cfr. deliberazioni n. 104 del 22 ottobre 2020 (Referto su e.f. 2018) e n. 148 del 19 dicembre 2019 (referto su e.f. 2017).

previsti in materia di finanza pubblica<sup>47</sup> (art. 23 del regolamento).

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

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

L'Ente - allo stato - non risulta aver ancora adottato detti disciplinari, dichiarando di fare riferimento - nelle more - esclusivamente alle prescrizioni della normativa vigente.

Inoltre, con riferimento al personale dirigente, dai documenti in atti, non risulta approvato un provvedimento volto a predeterminare i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca dei relativi incarichi, così come invece ritenuto necessario anche dall'art. 3 della direttiva n. 10 del 17 dicembre 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

A tale riguardo, questa Corte evidenzia la necessità che vengano adottati i suddetti documenti, al fine di dotare l'Ente di criteri operativi obiettivi e trasparenti nelle materie sopra evidenziate.

Per il 2019, andando ad analizzare - nel dettaglio - la consistenza e la composizione del personale, si osserva in primo luogo che, su un numero complessivo di 241 unità, n. 4 sono dirigenti del settore ricerca, mentre per il settore amministrativo, vi è solo una figura dirigenziale (seconda fascia), oltre il Direttore generale.

Per il personale non dirigente, il fenomeno si inverte: infatti il numero di ricercatori e tecnologi è nettamente inferiore alle unità di personale amministrativo (n. 50 ricercatori e n. 10 tecnologi, rispetto a n. 176 unità di personale amministrativo). Il tutto come rappresentato nella seguente tabella.

---

<sup>47</sup> Per l'effetto, INDIRE, ferme restando le modalità relative alle assunzioni obbligatorie o al ricorso alle liste di collocamento nonché le altre modalità di carattere generale previste dalla legge, recluta il proprio personale a tempo indeterminato:

a) mediante concorso pubblico o altre procedure selettive, nell'ambito delle quali potranno essere previste riserve di posti da destinarsi al personale interno nelle modalità e limiti previsti dalla normativa vigente;  
b) mediante utilizzazione delle graduatorie delle procedure di cui al precedente punto a), secondo le modalità previste dalla normativa vigente;  
c) mediante mobilità da Ente del comparto o da altra Amministrazione, in conformità a quanto disposto dal d.lgs. 165/2001;  
d) mediante chiamata diretta nei limiti e secondo le modalità stabiliti dall'art. 16 del d.lgs. 218/2016 (comma 1).

**Tabella 5 – Dotazione organica**

| QUALIFICA                                         |            |
|---------------------------------------------------|------------|
| Personale a T.I. (al 31/12/2019)                  |            |
| Dirigente di ricerca                              | 3          |
| Dirigente tecnologo                               | 1          |
| Ricercatore II livello professionale              | 9          |
| Ricercatore III livello professionale             | 41         |
| Tecnologo II livello professionale                | 2          |
| Tecnologo III livello professionale               | 8          |
| Dirigente amministrativo II Fascia                | 1          |
| Collaboratori TER V livello professionale         | 1          |
| Collaboratori TER VI livello professionale        | 72         |
| Funzionari amministrativi V livello professionale | 12         |
| Collaboratore amm. VI livello professionale       | 3          |
| Collaboratore amm. VII livello professionale      | 83         |
| Operatori tecnici                                 | 5          |
| <b>Totale</b>                                     | <b>241</b> |

Fonte: INDIRE

La seguente tabella espone, nel dettaglio, l'articolazione per profili professionali del personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2019.

**Tabella 6 – Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 2019**

| PROFILO                                 | LIVELLO PROFESSIONALE | N. UNITA' 2019 | N. UNITA' 2018 |
|-----------------------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| DIRIGENTE DI RICERCA                    | I                     | 3              | 3              |
| DIRIGENTE TECNOLOGICO                   | I                     | 1              | 1              |
| PRIMO RICERCATORE                       | II                    | 9              | 9              |
| PRIMO TECNOLOGO                         | II                    | 2              | 2              |
| RICERCATORE                             | III                   | 41             | 41             |
| TECNOLOGO                               | III                   | 8              | 8              |
| DIRIGENTE AMMINISTRATIVO                | I                     | 1              | 1              |
| FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO              | V                     | 12             | 12             |
| CTER                                    | V                     | 1              | 1              |
| CTER                                    | VI                    | 72             | 73             |
| COLLABORATORE AMMINISTRATIVO            | VI                    | 3              | -              |
| COLLABORATORE AMMINISTRATIVO            | VII                   | 83             | 87             |
| OPERATORE TECNICO DEGLI ENTI DI RICERCA | VIII                  | 5              | 5              |
| <b>TOTALE</b>                           |                       | <b>241</b>     | <b>243</b>     |

Fonte: INDIRE

Si registra un lieve decremento del personale a tempo indeterminato rispetto all'esercizio 2018 (2 unità), nonostante le politiche di stabilizzazione di unità di personale attuate anche nell'esercizio 2019, ai sensi dell'articolo 20, comma 1 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Dai documenti forniti si rileva, inoltre, che nell'esercizio 2019 sono presenti 89 unità di personale a tempo determinato (91 al 31 dicembre 2018) cui si aggiungono 69 unità per

contratti di collaborazione coordinata e continuativa (126 nel 2018)<sup>48</sup>.

**Tabella 7 – Personale a tempo determinato 2018-2019**

| PROFILO                      | LIVELLO PROFESSIONALE | N. UNITA' 2019 | N. UNITA' 2018 |
|------------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| C TER                        | VI                    | 33             | 33             |
| FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO   | VII                   | 2              | 2              |
| COLLABORATORE AMMINISTRATIVO | VII                   | 47             | 49             |
| OPERATORE TECNICO            | VIII                  | 7              | 7              |
| <b>TOTALE</b>                |                       | <b>89</b>      | <b>91</b>      |
| CO.CO.CO                     |                       | 69             | 126            |

Fonte: Dati INDIRE

Le tabelle seguenti mostrano che, nel 2019, gli impegni complessivi per la spesa di personale, al lordo degli oneri fiscali e previdenziali, ammontano a euro 16.804.712 di cui circa il 48 per cento è imputabile al personale a tempo indeterminato, percentuale in aumento rispetto al 2018 (45 per cento).

Il personale a tempo determinato interessa circa il 21 per cento del totale degli impegni, in diminuzione rispetto al 2018 (42 per cento) mentre il 15 per cento è imputabile ai contratti co.co.co (12 per cento nel 2018).

Secondo quanto riferito dall'Ente, la copertura finanziaria delle collaborazioni coordinate e continuative e di quelle autonome deriva dalle risorse relative ai progetti nazionali in affidamento all'INDIRE, ai programmi comunitari, ai progetti finanziati o cofinanziati da Fondi strutturali europei.

La seguente tabella mostra il dettaglio della spesa impegnata per il personale per gli anni 2018 e 2019.

---

<sup>48</sup> Dai dati pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa del 2019 risultano attivati tutti in data precedente al 1° luglio 2019.

**Tabella 8 - Spesa impegnata per il personale<sup>49</sup>.**

|                                                                                                                          | 2019              | 2018              | Var %      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------|
| Arretrati per anni precedenti corrisposti al personale a t.i.                                                            | 5.028             | 63.868            | -92,1      |
| Voci stipendiali corrispondente al personale a t.i.                                                                      | 6.310.778         | 4.255.195         | 48,3       |
| Indennità ed altri compensi, esclusi i rimborsi spese per missione, corrisposti al personale a t.i.                      | 1.766.844         | 1.016.931         | 73,7       |
| Straordinario per il personale a t.i.                                                                                    | 486               | 0                 | 100,0      |
| Arretrati per anni precedenti corrisposti al personale a t.d.                                                            | 6.869             | 47.622            | -85,6      |
| Voci stipendiali corrisposte al personale a t.d.                                                                         | 58.155            | 55.397            | 5,0        |
| Buoni pasto                                                                                                              | 279.180           | 34.769            | 703,0      |
| Contributi obbligatori per il personale                                                                                  | 2.002.843         | 1.321.839         | 51,5       |
| Assegni familiari                                                                                                        | 69.927            | 43.130            | 62,1       |
| Irap                                                                                                                     | 670.650           | 449.506           | 49,2       |
| Indennità di missione e di trasferta                                                                                     | 1.125.166         | 596.958           | 88,5       |
| Indennità e altri compensi, esclusi rimborsi spese per missione, corrisposti al personale a t.d.                         | 156.736           | 152.459           | 2,8        |
| Contributi per indennità di fine rapporto                                                                                | 235.535           | 157.929           | 49,1       |
| Voci stipendiali corrisposte al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento                                    | 2.027.360         | 3.750.281         | -45,9      |
| Buoni pasto corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento                                         | 126.289           | 158.521           | -20,3      |
| Contributi obbligatori per il personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento                                      | 718.299           | 1.340.114         | -46,4      |
| Assegni familiari corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento                                   | 8.958             | 29.940            | -70,1      |
| Irap a valere sui progetti in affidamento                                                                                | 435.803           | 576.989           | -24,5      |
| Indennità e altri compensi, esclusi i rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti | 719.255           | 1.428.310         | -49,6      |
| Contributi per indennità di fine rapporto corrisposto al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento           | 79.330            | 150.364           | -47,2      |
| Contributi previdenza complementare                                                                                      | 1.219             | 0                 | 100,0      |
| <b>Totale</b>                                                                                                            | <b>16.804.712</b> | <b>15.630.123</b> | <b>7,5</b> |

Fonte: Rendiconto gestionale di INDIRE

Si rileva che, nonostante il lieve decremento delle unità di personale a tempo indeterminato e determinato, il totale delle spese impegnate cresce del 7,5 per cento rispetto all'esercizio 2018 attestandosi a euro 16.804.712. A livello assoluto, tale incremento è imputabile all'aumento della voce "indennità e altri compensi a personale a tempo indeterminato" (che passa da euro 1.016.931 del 2018 a euro 1.766.844 del 2019) e dei contributi obbligatori per il personale (da euro 1.321.839 del 2018 a euro 2.002.843 del 2019).

A tale riguardo, l'Ente ha riferito che detto incremento è da ascrivere alla stabilizzazione, nel 2019, di 105 risorse (a decorrere dal 17 dicembre 2018), inquadrare nei livelli IV - VIII.

Inoltre, aumentano dell'88,5 per cento le indennità di missione e di trasferta e le spese per i

<sup>49</sup> Secondo quanto riferito dall'Ente, le spese del personale sono impegnate ed erogate nell'ambito del medesimo esercizio.

buoni pasto assegnati al personale non a tempo determinato (che passano da euro 34.769 del 2018 ad euro 279.180 del 2019). Le contrazioni più significative, ampiamente riassorbite degli incrementi, si registrano per la spesa del personale a tempo determinato a valere sui progetti e, in particolare, con riferimento alle voci stipendiali (-45,9 per cento), ai correlati contributi obbligatori (-46,4 per cento) e alle “indennità e altri compensi” (-49,6 per cento).

Con riferimento agli esiti del monitoraggio sulla spesa di personale 2019, l’Ente ha dichiarato di avere rispettato i vincoli finanziari di cui all’art. 12 del d.lgs. n.218 del 2016.

L’indicatore riporta un valore pari al 61,18 per cento.

L’Ente ha dichiarato di aver assolto alle prescrizioni di cui all’articolo 1, comma 671, della citata legge n. 205 del 2017, in quanto ha impiegato risorse proprie aventi carattere di certezza e stabilità in misura superiore al 50 per cento dei finanziamenti ricevuti.

## 5.1 Collaborazioni coordinate e continuative e consulenze

Secondo i dati trasmessi dall’Ente, nel 2019 l’Istituto ha impiegato n. 69 unità di personale co.co.co, in netta diminuzione rispetto al 2018 (n. 126). A fronte di tale sensibile riduzione, gli oneri – però- risultano nettamente aumentati, passando da 1.931.884 euro del 2018 a 2.596.473 euro del 2019, con un aumento del 34,4 per cento.

Sul punto, l’Ente ha riferito che solo il 30 per cento dei 126 contratti di co.co.co. del 2018 ha avuto durata pari ad un anno intero, mentre i 69 contratti di co.co.co. del 2019 hanno avuto tutti durata annuale. Tale circostanza, secondo la prospettazione dell’Ente, sarebbe alla base dell’incremento degli oneri nell’esercizio in esame, nonostante la sensibile diminuzione del numero di collaborazioni coordinate e continuative impiegate<sup>50</sup>.

**Tabella 9- Compensi collaborazioni coordinate e continuative**

|                                             | 2019             | 2018             | Var %       |
|---------------------------------------------|------------------|------------------|-------------|
| Compenso                                    | 1.985.679        | 1.478.339        | 34,3        |
| Contributi previdenziali a carico dell’Ente | 442.014          | 327.887          | 34,8        |
| IRAP                                        | 168.780          | 125.658          | 34,3        |
| <b>Totale</b>                               | <b>2.596.473</b> | <b>1.931.884</b> | <b>34,4</b> |

Fonte: INDIRE

Gli incarichi di consulenza nel 2019 risultano in aumento, sia come numero che come importo, passando da 29 del 2018, per un impegno di spesa complessivo pari 1.224.734 euro, a 47 del 2019, per una spesa pari a circa 1.469.962 euro.

<sup>50</sup> Cfr. nota di risposta del 22 novembre 2021.

**Tabella 10 – Consulenze**

|            | 2019 |                  | 2018 |                  |
|------------|------|------------------|------|------------------|
|            | N    | Impegno di spesa | N    | Impegno di spesa |
| Consulenze | 47   | 1.469.962        | 29   | 1.224.734        |

Fonte: INDIRE

A tale riguardo, l'Ente si è limitato a dichiarare che *“gli incarichi di consulenza gravano tutti su fondi di progetto o di programma scientifico e rispondono alle esigenze progettuali”* <sup>51</sup>.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte osserva che – anche in considerazione delle consistenti stabilizzazioni effettuate nell'esercizio – si sarebbe dovuto assistere ad una proporzionale razionalizzazione dei contratti di consulenza, quanto meno con riferimento allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'Ente.

## 5.2 Il fondo per il trattamento accessorio

L'esercizio 2019 è il primo anno di attivazione della procedura per la verifica congiunta degli accordi integrativi, ai sensi dell'art. 40-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001<sup>52</sup>.

L'ipotesi di accordo integrativo riguardante INDIRE prevede, rispetto al 2018, un incremento del fondo pari ad euro 753.520,92 per effetto dell'assunzione, a seguito di stabilizzazione, delle 105 unità di personale di cui si è detto, e degli incrementi derivanti dall'applicazione del Ccnl (comparto istruzione e ricerca del 19 aprile 2018), come esposto nella relazione tecnico finanziaria.

**Tabella 11 – Fondo per il trattamento accessorio**

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

Fonte: INDIRE

La procedura – ad oggi – non risulta conclusa, in quanto il Mef e il Dipartimento della funzione pubblica, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, hanno formulato specifiche osservazioni, sia con riferimento all'ipotesi di accordo raggiunto in data 29 ottobre 2019, che

<sup>51</sup> Cfr. nota di risposta del 22 novembre 2021.

<sup>52</sup> A seguito della definizione, nel 2018, delle procedure di stabilizzazione del personale precario previste dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, l'Ente ha superato le 200 unità di personale.

con riguardo alla nuova ipotesi sottoscritta a febbraio 2021 e trasmessa, previo parere positivo del Collegio dei revisori, in data 2 aprile 2021<sup>53</sup>.

In particolare, con note, rispettivamente, del 28 e del 29 aprile 2021 il Mef e il Dipartimento della Funzione pubblica hanno espresso parere negativo all'ulteriore corso degli accordi in oggetto, formulando e, in parte, ribadendo specifiche osservazioni soprattutto con riferimento alla mancanza di criteri per la ripartizione e la necessaria differenziazione della retribuzione di risultato per il personale dirigente e non dirigente.<sup>54</sup>.

In data 1° luglio 2021 è stata, quindi, sottoscritta un'ulteriore nuova ipotesi di contrattazione integrativa, attualmente al vaglio delle Amministrazioni competenti, previo parere positivo dell'Organo di revisione, rilasciato nella seduta del 18 ottobre 2021.

Questa Corte, quindi, si riserva di approfondire la questione nel successivo referto.

---

<sup>53</sup> In data 29 ottobre 2019, è stato sottoscritto con le OO.SS rappresentative del comparto la prima ipotesi di accordo accessorio 2019, per personale dirigente e non dirigente, ottenendo la certificazione di I livello dal Collegio dei revisori. In data 5 novembre 2019, l'Ente ha trasmesso gli atti al Mef ed al Dipartimento della Funzione pubblica per l'accertamento della relativa legittimità e compatibilità economica. Con note, rispettivamente, del 7 e del 10 febbraio 2020 i suddetti Dicasteri, nel riscontrare il documento, hanno formulato specifiche osservazioni in merito al rapporto di alcune voci economiche rispetto al ciclo della *performance* e rispetto alla composizione del fondo I-III, riaprendo così la trattativa. A febbraio 2021 è stato sottoscritto una nuova ipotesi di contratto integrativo che ha ricevuto il parere favorevole del Collegio dei revisori nell'ambito della seduta del 24 marzo 2021. Con note, rispettivamente, del 28 e del 29 aprile 2021 il Mef e il Dipartimento della Funzione pubblica hanno ribadito le osservazioni già formulate con riferimento alle precedenti ipotesi di contrattazione integrativa, e ciò con particolare riguardo alla composizione del fondo per il personale dirigente di II° fascia ed alla mancanza di criteri per la ripartizione della retribuzione di risultato, sia per il personale dirigente che per quello non dirigente.

<sup>54</sup> In particolare, per quanto riguarda il fondo per il personale dirigente non risultano pervenuti i chiarimenti, richiesti già con riferimento al testo sottoscritto in data 29 ottobre 2019, circa la quantificazione degli incrementi previsti dalla contrattazione nazionale. Inoltre anche la nuova ipotesi di accordo non prevede alcun criterio di distribuzione della retribuzione di risultato, né risultano pervenuti chiarimenti in ordine all'effettiva consistenza del personale in servizio (due unità ovvero, come risulta dal conto annuale, n. 1 unità) con conseguente oggettiva difficoltà di dare attuazione al disposto di cui al comma 5, dell'art. 50 del Ccnl 2016-2018, restando ferma la necessità di assicurare il rispetto del principio di necessaria differenziazione degli importi in rapporto ai diversi livelli di valutazione positiva. Anche per quanto riguarda il fondo per il personale non dirigente sono state ribadite, tra l'altro, le criticità in ordine alla mancanza di criteri per l'attribuzione dell'indennità, come invece prescritto ai sensi dell'art. 68, comma 4, lett. h) del Ccnl 2016-2018 (livelli I e II) ed ai sensi dell'art. 68, comma 4, lett. c) (livelli IV e VIII).

## 6. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

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

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

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

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

Per i profili di carattere generale, si rinvia a quanto riportato nell'ambito dei precedenti referti di questa Corte<sup>55</sup>.

Con specifico riferimento alle attività espletate nel corso del 2019, si significa quanto segue.

Per tutto l'esercizio, l'Istituto ha proseguito, su incarico delle Autorità nazionali, le attività, già in fase di realizzazione nel 2018, relative ai Programmi dell'Unione Europea sull'istruzione e la formazione, contribuendo allo sviluppo di una rete di contatti, scambi, flussi di informazioni ed esperienze tra scuole, studenti, aziende ed istituzioni di tutti i Paesi dell'U.E.

Le attività svolte dall'Ente, nell'esercizio all'esame, sono strettamente legate alla realizzazione del piano triennale delle attività 2019- 2021 che costituisce l'aggiornamento di quello 2018-2020<sup>56</sup>.

Il Piano predetto indica, altresì, i progetti affidati all'Ente nell'esercizio all'esame.

---

<sup>55</sup> Cfr. deliberazioni n. 148/2019 e n. 104/2020, cit..

<sup>56</sup> Tale PTA costituisce l'aggiornamento di quello approvato con nota del Miur del 19-03-2018 e contiene le scelte per le attività di ricerca dell'Ente nel triennio 2019, 2020 e 2021.

Secondo quanto riportato nella relazione sulla gestione 2019, rispetto al precedente PTA (2018-2020), sono stati ristrutturati gli obiettivi strategici, le attività, i prodotti e i risultati attesi e l'organizzazione della ricerca.

Il PTA ha individuato 13 Linee di Ricerca.

L'intera comunità scientifica dell'Ente si è ripartita nelle predette Strutture che hanno avuto un coordinamento funzionale da parte dei rispettivi responsabili, ricercatori nominati all'interno dei gruppi di lavoro dai componenti di ciascuna struttura, per garantire la più completa sinergia tra modelli, strumenti e risultati raggiunti.

Alle medesime Strutture di ricerca sono stati assegnati – con una logica di correlazione rispetto ai contenuti e agli *expertise* maturati e sviluppati con le ricerche in corso – tutti progetti, sia nazionali che internazionali in affidamento all'Ente nel 2019<sup>57</sup>.

Nel corso dell'esercizio, inoltre, sono state effettuate iniziative e progetti “interstruttura”, cioè frutto della collaborazione di più Strutture di Ricerca<sup>58</sup>.

Per quanto riguarda le attività svolte dall'Ente come “Agenzia nazionale”, la missione consiste nell'implementazione del Programma Erasmus+<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Si tratta dei seguenti progetti: 1. Didattica laboratoriale multidisciplinare - Area linguistico-umanistica 2. Didattica laboratoriale multidisciplinare - Area Matematico-scientifica 3. Didattica laboratoriale multidisciplinare - Area Musica 4. Didattica laboratoriale nelle discipline di base. 5. Scientix3 6. Musica a scuola 7. Poli Tecnico-Professionali (PTP) - La didattica laboratoriale innovativa 8. Stampanti 3D - Scuola dell'infanzia e scuola primaria 9. Coding e Robotica 10. Didattica laboratoriale multidisciplinare - Area *Maker* e Nuove Tecnologie per la Didattica 11. Didattica laboratoriale multidisciplinare - Area Immersiva 12. “I.C. Teresa Mattei di Bagno A Ripoli” per attività di collaborazione nell'ambito delle attività di ricerca “architetture scolastiche e arredi: nuove progettazioni e nuove soluzioni per spazi esistenti” e “innovazione metodologica e organizzativa nel modello scolastico” A.S. 2018/20. 13. Strumenti e infrastrutture - Ambienti di apprendimento per una didattica attiva 14. L'Istruzione e formazione terziaria professionalizzante: il sistema ITS 15. Il Monitoraggio dei Poli Tecnico Professionali 16. Gli *outcomes* lavorativi dei diplomati degli Istituti Tecnici Superiori: una valutazione d'impatto 17. Processi di innovazione organizzativa e metodologica - La Rete di Avanguardie educative 18. Processi di innovazione organizzativa e metodologica - Avanguardie educative - 10.2.7.A1-FSEPON-INDIRE-2017-1 19. Making Learning and Thinking Visible in *Italian Secondary Schools* (MLTV) 20. DIDI - Didattica Differenziata: scuole che fanno la differenza 21. Modelli innovativi di Scuola-Lavoro 22. Piccole scuole - Codice progetto: 10.1.8.A1-FSEPON-INDIRE-2017-1 23. Piano Nazionale Scuola Digitale - Attività di informazione e Diffusione Piccole Scuole 24. Monitoraggio IdA (Istruzione degli Adulti) e per la messa a disposizione di una piattaforma ed elaborazione dei contenuti in e-learning 25. Contenuti e Competenze - Biblioteca delle migliori attività formative 26. Rendere visibile l'Innovazione.

<sup>58</sup> Si tratta in particolare, di 1. Project Zero - Visible Learning e la metodologia TMI 2. Alma Artis Academy: realizzazione documentario sperimentazione 3. Strumenti per lo studio di sistemi e per la modellizzazione 4. Formazione neoassunti 2018-2019 5. Antologia 2.0 6. Formazione e accompagnamento Albo dei Formatori 7. Analisi visuale applicata a contenuti didattici per sostenere innovazione del modello.

<sup>59</sup> A tal proposito gli obiettivi primari consistono nell'organizzazione e diffusione delle informazioni, degli inviti a presentare proposte e dei moduli di domanda prodotti dalla Commissione europea; - raccolta, analisi e valutazione delle domande relativamente ai criteri d'eleggibilità formale, qualitativi e finanziari; - organizzazione delle attività di selezione delle proposte progettuali, ivi compresa la selezione dei valutatori esterni, il monitoraggio e tutoraggio del lavoro di valutazione, la valutazione ex post dei valutatori; - emissione, gestione amministrativa, realizzazione dei pagamenti e chiusura delle convenzioni con i contraenti; - monitoraggio in itinere e valutazione finale dei beneficiari attraverso l'analisi delle relazioni di attività, dei risultati realizzati e delle relazioni finanziarie dei progetti; - verifica delle spese sostenute dai contraenti e recupero di eventuali somme non utilizzate o corrispondenti a spese inammissibili; - trattamento e messa a disposizione della Commissione europea dei dati e dei risultati relativi ai progetti; - predisposizione dei rapporti annuali per la Commissione europea e per il Miur ai fini della valutazione dell'implementazione del Programma a livello nazionale; -

In tale contesto, sempre secondo quanto riportato nella relazione sulla gestione, sono state svolte attività di supporto trasversali , come:

- lo svolgimento di attività di consulenza, informazione e assistenza ai partecipanti, beneficiari effettivi o potenziali;
- la concezione e produzione di materiali e strumenti di informazione destinati alla promozione del Programma, all'informazione del pubblico e alla diffusione dei risultati;
- la collaborazione con le altre Agenzie Erasmus+ europee, per la realizzazione di reti ai fini di una efficiente cooperazione su temi specifici legati all'implementazione del Programma;
- la cooperazione con il Miur, la Commissione europea, le organizzazioni coinvolte nel Programma quali le altre due Agenzie nazionali italiane (per i relativi ambiti di competenza), con gli organismi attivi nei settori complementari o vicini nel quadro di altri programmi comunitari, gli organismi associativi, le parti sociali, ecc.;
- la cooperazione con la Commissione europea per lo sviluppo di appositi strumenti informatici, l'accesso e la messa a disposizione delle informazioni.

Nel 2019, al pari degli esercizi precedenti, l'Ente ha gestito il programma "Gestione programmazione unitaria" (GPU)<sup>60</sup> e il programma - "Gestione degli interventi sull'edilizia scolastica (GIES) <sup>61</sup>. Fa parte del progetto GIES anche la predisposizione del sito per la documentazione - sia urbanistica sia relativa all'innovazione della scuola - finalizzata all'espletamento del bando di concorso per la progettazione di 51 scuole innovative ([www.scuoleinnovative.it](http://www.scuoleinnovative.it)). Nel 2019, si è concluso il primo concorso ed è stato pubblicato un

---

predisposizione dei rapporti annuali per la Commissione europea e per il Miur ai fini della rendicontazione annuale.

<sup>60</sup> Si tratta di un sistema complesso di architetture, funzioni e procedure che, attraverso le nuove tecnologie digitali, contribuisce alla realizzazione di attività di analisi, programmazione, attuazione e controllo per il miglioramento della gestione, a vari livelli, del PON "Per la Scuola 2014-2020 - Competenze e ambienti per l'apprendimento". Attraverso format preimpostati, GPU 2014-2020 permette la raccolta strutturata di dati e guida i soggetti coinvolti a completare le procedure richieste dal Programma, consentendo alti livelli di trasparenza, comunicazione e condivisione. Facilita, inoltre, l'interpretazione e la traduzione dei dati in informazioni, come aggregati di senso utili per la lettura e l'osservazione dei fenomeni.

<sup>61</sup> Il progetto GIES ha l'obiettivo di realizzare uno strumento per il monitoraggio e la documentazione di tutti gli interventi di edilizia scolastica realizzati nel paese. Esso è finanziato mediante il PON plurifondo «Per la Scuola 2014-2020 - Competenze e ambienti per l'apprendimento» - Asse III - Capacità istituzionale e amministrativa, Azione: OS/RA 11.1 Aumento della trasparenza e interoperabilità e accesso ai dati pubblici. Esso si articola in tre attività tra loro strettamente connesse: - la prima attività consiste nel monitoraggio degli interventi di edilizia scolastica mediante la raccolta strutturata dei dati relativi agli interventi nelle scuole, traducendoli in informazioni ([gies.indire.it](http://gies.indire.it)); - la seconda attività - strettamente connessa alla prima - riguarda un'azione di *open-government*, ovvero un portale attraverso cui rendere pubblici e trasparenti i dati aggregati sull'edilizia scolastica; - la terza attività consiste nell'assistenza e la consulenza tecnica che il progetto fornisce per favorire la partecipazione dei beneficiari.

volume che contiene i progetti vincitori.

## 7. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

INDIRE - quale ente parte del consolidato pubblico - deve contribuire agli equilibri della finanza pubblica “allargata” di cui all’art. 97 della Costituzione, secondo i termini indicati dalla normativa, volta per volta, vigente, e ciò anche alla luce della necessità di rispettare - a livello di conto nazionale - i vincoli sui saldi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea. In tale ottica, l’Ente è soggetto alle disposizioni normative sul contenimento e sulla razionalizzazione della spesa pubblica, secondo il perimetro applicativo definito dal Legislatore nazionale, tanto in generale, quanto in relazione allo specifico settore degli Enti pubblici di ricerca.

Con riferimento all’Istituto, però, la questione è stata, e continua ad essere, particolarmente dibattuta.

Inoltre, alla luce dei riscontri forniti, risulta che nell’esercizio 2019 non è stata assunta alcuna misura di riorganizzazione della macchina amministrativa (ad es. attraverso la riduzione o l’accorpamento delle strutture) che abbia comportato riduzioni di spesa<sup>62</sup>.

Fermo quanto sopra, le problematiche emerse, sino alla data odierna, con riferimento ai “vincoli di spesa”, possono suddividersi in due macro questioni.

La prima inerisce alla possibilità o meno di applicare ad INDIRE, così come “ripristinato” ai sensi dell’art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, i vincoli finanziari vigenti, qualora abbiano come parametro di calcolo annualità per le quali non sussiste, secondo la prospettazione fornita dall’Ente, un bilancio comparabile.

La seconda ha per oggetto la portata, rispetto all’Ente, della novella normativa contenuta nella legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020) in materia di vincoli di spesa.

Tale ultima questione, benché formalmente insorta a valere sul ciclo di bilancio 2020 e seguenti, comporta inevitabili effetti riflessi sul complessivo sistema di adeguamento ai vincoli di spesa adottato dall’Ente e, per tale ragione, viene affrontata sin dal presente referto.

Per quanto riguarda la prima fattispecie, secondo l’Ente, *“le realtà organizzative (e quindi le dimensioni di spesa per quel che qui interessa) di INDIRE e degli enti soppressi a cui l’Istituto è succeduto non si sono rivelate sostanzialmente comparabili, dato che il nuovo INDIRE - quale Ente di ricerca e non più Agenzia o Ente strumentale del Ministero - si è dotato di un proprio Statuto, di una propria pianta organica stabile e di una propria specifica organizzazione interna”*; per l’effetto, l’Ente

---

<sup>62</sup> Cfr. nota di risposta del 20 aprile 2021.

ha – sin dal suo ripristino – ritenuto che *“non possano essere applicate le norme relative al contenimento della spesa quando il parametro di riferimento è relativo ad anni nei quali l’Ente non era ancora costituito in quanto sarebbe contrario alla normativa vigente e alle indicazioni date dal MEF nelle varie circolari, perché non risponderebbe a criteri di equità e metterebbe a rischio l’ordinario svolgimento delle proprie attività”*.<sup>63</sup>

Al riguardo, le posizioni assunte nel tempo dal Ministero vigilante e dal Mef non sono risultate allineate.

Da una parte il Mef, al fine di evitare “vuoti applicativi”, in sede di disamina del rendiconto 2017<sup>64</sup>, pur rimettendosi alle determinazioni finali del Ministero vigilante, ha rilevato l’opportunità di assumere come valori di riferimento - per l’applicazione delle norme di contenimento della spesa - quelli relativi al primo bilancio consuntivo “comparabile” che, nel caso di specie, è stato individuato nell’esercizio 2013<sup>65</sup>.

Dall’altro lato, il Ministero vigilante (all’epoca MIUR), in un primo momento ha confermato il principio generale secondo cui *“Contrariamente alla tesi di codesto ente non è dunque, ad avviso di questa Direzione Generale, possibile, partendo da una situazione contingente, avallare deroghe ai limiti posti dalla normativa statale; deroghe che inevitabilmente inficerebbero la finalità, perseguita dal legislatore nazionale, di contenere le dinamiche incrementali della spesa pubblica “ e ha ritenuto, quindi, che “anche l’INDIRE debba sottostare a tutte le norme di contenimento della spesa pubblica integralmente o parzialmente applicabili agli enti pubblici di ricerca”* <sup>66</sup>.

Con successiva nota del 3 dicembre 2018, però, in adesione alla diversa prospettazione fornita dell’Ente, ha sostenuto *“l’inapplicabilità delle norme sul contenimento della spesa pubblica nei confronti di codesto Ente, alla luce delle valide argomentazioni dell’INDIRE che hanno condotto ad un riesame dell’intera fattispecie”*<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. Relazione illustrativa del Direttore Generale al Bilancio di previsione 2019, nell’ambito della quale viene riportato che *“laddove le norme prendono a riferimento esercizi finanziari antecedenti alla costituzione di INDIRE (1 settembre 2012)”, l’Ente “(..) rimanda integralmente alla nota MIUR n. 20238 del 03/12/2018 la quale, sulla base dei rilievi formulati da INDIRE in data 06/11/2018, chiarisce la impossibilità di rinvenire dal quadro normativo attuale e in assenza di un intervento chiarificatore del legislatore, la univoca applicazione di norme di contenimento della spesa pubblica ad enti istituiti in anni finanziari successivi a quelli prefissati quali parametri contabili di riferimento”*.

<sup>64</sup> Cfr. nota del 13 luglio 2018.

<sup>65</sup> In particolare, nell’ambito di tale nota, il Mef ha rilevato che tale soluzione era stata già evidenziata *“con circolare MEF n. 32/2015, la cui scheda tematica D, ancorché si riferisce agli enti vigilati dal MIBACT, si ritiene che possa essere, anche per ragioni equitative, comunque un idoneo parametro di riferimento anche per altre tipologie di enti”*. Viene – inoltre- precisato che *“analoghe indicazioni sono state fornite con circolare RGS n. 31/2012, laddove si precisa - in merito alle modalità applicative delle misure di contenimento relative ai consumi intermedi - “...che per gli enti ed organismi costituiti successivamente all’anno 2010 dovranno essere presi a riferimento i dati contabili risultanti dal primo bilancio approvato dall’ente”*.

<sup>66</sup> Cfr. nota del Miur del 30 luglio 2018, in riscontro alle osservazioni del Mef formulate con nota del 3 luglio 2018.

<sup>67</sup> In particolare, nell’ambito della suddetta nota del 3 dicembre 2018, il Ministero vigilante ha sostenuto che *“Dal complesso*

Al riguardo, il Collegio dei revisori – in sede di approvazione del bilancio di previsione 2019 – sulla base della prospettazione fornita dall’Ente, così come confermata dal Ministero vigilante nella suddetta nota del 3 dicembre 2018, ha approvato un documento (allegato al correlato verbale) nel quale ha individuato, nel dettaglio, le disposizioni sui vincoli di spesa ritenute applicabili ovvero non applicabili ad INDIRE<sup>68</sup>.

Per l’effetto, anche con riferimento al ciclo di bilancio 2019, le disposizioni in materia di contenimento della spesa non sono state applicate, nella misura in cui il relativo parametro di calcolo era basato su annualità ritenute non comparabili rispetto all’ INDIRE “post ripristino”.

Il Ministero vigilante ha ribadito la propria adesione a tale prospettazione, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione 2019<sup>69</sup>, che nell’ambito dell’approvazione del correlato rendiconto<sup>70</sup>.

Sul punto, il Mef, nell’ambito della nota sul rendiconto 2019, nel dare atto che l’Ente “*non ha effettuato alcun versamento, né ha effettuato accantonamenti in bilancio, in considerazione dell’assenza dei parametri di riferimento su cui calcolare le misure di contenimento, determinazione confermata da codesta Amministrazione [leggi Miur] con nota prot. 20238/2018*”, ha richiamato in proposito le osservazioni formulate da questa Corte nell’ambito del referto sulla gestione 2017, e cioè che “*la disciplina di contenimento della spesa pubblica deve comunque essere interpretata ed applicata secondo il tenore testuale e la ratio delle singole disposizioni e che nella giurisprudenza contabile, a cui si rinvia, è possibile individuare, quanto meno per analogia, criteri applicativi di dette disposizioni per i casi dubbi, ovvero per i casi in cui il parametro considerato non sia immediatamente desumibile dalla spesa storica dell’ente esaminato; in particolare, un idoneo parametro potrebbe essere costituito, in evenienze siffatte, dalla ricostruzione, ex post, di un referente giuscontabile determinato sulla base della spesa strettamente necessaria per far fronte alle funzioni essenziali per l’Ente (cfr. ad es. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2018/QMIG)*”.

Il rendiconto relativo all’esercizio 2019 è stato, comunque, approvato secondo tale “regime in

---

*dei rilievi formulati nonché dal quadro sistematico di riferimento parrebbe desumersi una sostanziale impossibilità di rinvenire dati normativi dai quali possa discendere univocamente l’applicazione generalizzata di norme di contenimento della spesa di questo genere ad enti istituiti in anni finanziari successivi a quelli prefissati quali parametri contabili di riferimento”(..)* “A fronte di un siffatto quadro normativo, ed in assenza di un intervento chiarificatore del legislatore, appare difficile fare ricorso solo a criteri interpretativi di ordine sistematico – teleologico per giustificare l’applicazione di tali prestazioni patrimoniali (..)”.

<sup>68</sup> Si tratta del documento allegato al verbale n. 44 del 17 dicembre 2018, che ha formato oggetto di analisi di questa Corte già nell’ambito del Referto sulla gestione finanziaria relativa all’esercizio 2017, approvato con deliberazione n. 148 del 2019 ed al quale si rinvia per ogni approfondimento.

<sup>69</sup> Cfr. nota Miur del 22 febbraio 2019.

<sup>70</sup> Cfr. nota Miur del 3 settembre 2020.

deroga”.

La complessiva questione, quindi, è rimasta a tutt’oggi “sospesa”, con inevitabili effetti riflessi anche sulla seconda macro questione, e cioè sul perimeto di applicazione ad INDIRE della nuova disciplina dei vincoli finanziari, codificata ai sensi dei commi 590 e ss, dell’art. 1 della legge di bilancio 2020.

INDIRE ha ritenuto di essere esclusa anche dal complessivo campo di applicazione della suddetta novella normativa.

In particolare, secondo quanto sostenuto dall’Ente, gli obblighi di versamento nei confronti del bilancio dello Stato correlati alla riduzione della complessiva spesa per consumi intermedi sarebbero già assolti da INDIRE, mediante riduzione “alla fonte” del fondo ordinario per gli enti di ricerca (FOE), e ciò in virtù del disposto di cui al comma 4 *bis* dell’art. 8 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135<sup>71</sup>, non abrogato dalla riforma del 2020.

In questo caso, il Collegio dei revisori – anche alla luce della nota del Mef del 20 aprile 2020, avente per oggetto il bilancio di previsione 2020 - ha evidenziato – invece- la necessità di tenere conto, ai fini del ciclo di bilancio 2020, delle nuove disposizioni sul contenimento della spesa pubblica<sup>72</sup>.

Per l’effetto, l’Ente – pur attivando prudenzialmente le procedure al fine di rispettare i vincoli sulle spese per beni e servizi codificati dalla suddetta riforma a valere sul ciclo di bilancio 2020 e seguenti - con nota del 5 giugno 2020, ha richiesto al Ministero vigilante ed al Mef un parere circa la coesistenza delle misure di contenimento introdotte dai commi 590-602 e dai commi 610-613 dell’art. 1 della legge n. 160 del 2019 con la disciplina di cui al citato art. 8, c. 4-*bis* del d.l. 95 del 2012.

Con le note del 4 agosto 2020 e del 6 agosto 2020, il Ministero vigilante – anche questa volta in adesione alle prospettazioni dell’Ente - ha ritenuto che le nuove disposizioni sui vincoli di spesa non potessero applicarsi ad INDIRE, continuando lo stesso a contribuire alla

---

<sup>71</sup> Cfr. comma 4 bis, art. 8 del d.l. 95 del 2012 ai sensi del quale “ai sensi del quale” *Per gli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a eccezione dell'Invalsi, di cui all'allegato 3, la razionalizzazione della spesa per consumi intermedi è assicurata, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, da una riduzione del Fondo ordinario per gli enti di ricerca di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, e successive modificazioni, dell'importo di 51.196.499 euro a decorrere dal 2013”.*

<sup>72</sup> Cfr. verbale n. 60 del 17 giugno 2020, avente per oggetto lo schema di rendiconto per l’esercizio 2019.

razionalizzazione della spesa mediante la riduzione del fondo ordinario per gli EPR.<sup>73</sup>

Di diverso avviso, invece, il Mef, secondo il quale *“I medesimi enti devono ritenersi destinatari delle disposizioni di contenimento della spesa per l’acquisto di beni e servizi come definite dai commi 590-613 della legge di bilancio 2020, così come gli stessi risultavano destinatari di misure di contenimento della spesa pubblica, ora disapplicate, diverse da quelle che hanno interessato la spesa per consumi intermedi di cui all’articolo 8 del decreto legge n. 95/2012.”*

Con nota del 21 ottobre 2020, l’Ente ha sottoposto, quindi, al Ministero vigilante ed al Mef la necessità di un chiarimento conclusivo, e ciò sulla base del fatto che le posizioni come sopra assunte dai due Ministeri risultavano, anche in questo caso, giungere a risultati tra loro non coerenti.

In un primo momento, il Ministero dell’istruzione, in risposta alla richiesta di chiarimento, è risultato allinearsi alla posizione del Mef, invitando l’Ente a conformarsi alle osservazioni ivi contenute in merito alle modalità con cui dare attuazione alle disposizioni sul contenimento e sulla razionalizzazione della spesa<sup>74</sup>.

Con la successiva nota del 14 gennaio 2021 (avente per oggetto il bilancio di previsione 2021), però, ha confermato la prospettazione secondo cui *“INDIRE sia legittimato a non effettuare alcun versamento in entrata al bilancio dello Stato dei risparmi derivanti dalla razionalizzazione della spesa, operando, in sostituzione, la riduzione del FOE come definito dall’art. 8, comma 4 bis, del D.L. 95/2012 tutt’ora vigente.”* Alla luce di quanto sopra, quindi, con nota del 18 gennaio 2021, il Mef si è dovuto nuovamente esprimere sulla questione chiarendo che INDIRE non è esonerata dagli obblighi di riduzione della spesa codificati ai sensi della novella normativa, salvo la circostanza che continuerà a rispettare i vincoli sulla spesa *“per consumi intermedi”* codificati ai sensi del *“solo”* art. 8 del d.l. n. 95 del 2012, per il tramite della riduzione *“alla fonte”* di cui al comma 4 bis del medesimo articolato normativo, non disapplicato ai sensi della legge n. 160 del 2019.

Tali osservazioni sono state rinnovate in sede di verifica del bilancio di previsione per

---

<sup>73</sup> In particolare nell’ambito della suddetta nota, il MIUR ha ritenuto *“che la recente normativa in materia di contenimento della spesa per consumi intermedi, così come introdotta dall’art. 1, ai commi 590 - 602, della Legge n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020), non possa trovare applicazione per INDIRE che, come previsto dal comma 4 bis dell’art. 8 del D.L. 95/2012, tutt’ora vigente, continua a contribuire alla razionalizzazione della stessa attraverso la riduzione del Fondo ordinario per gli EPR di cui all’art. 7 del D.Lgs. 204/1998 e senza alcun l’obbligo di versamento al Bilancio dello Stato”* (nota del 4 agosto 2020) e che *“anche le prescrizioni in materia di contenimento della spesa annuale media per la gestione corrente e delle infrastrutture del settore informatico, così come introdotte dall’art. 1, ai commi 610-613, della Legge n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020), non possano trovare applicazione per INDIRE”* (nota del 6 agosto 2020).”

<sup>74</sup> Cfr. nota Miur del 24 settembre 2020.

l'esercizio 2021<sup>75</sup>, nonché in sede di analisi del rendiconto 2020.<sup>76</sup>

In particolare, nell'ambito della nota del 30 aprile 2021 (avente per oggetto il bilancio di previsione 2021), il Mef, nel rilevare che l'Istituto non aveva effettuato - neppure in tale sede - accantonamenti in bilancio, in considerazione dell'assenza dei parametri di riferimento su cui calcolare le predette misure, secondo quanto confermato dallo stesso Ministero vigilante, ha ribadito "(..) che gli enti di ricerca vigilati dal MUR non sono esonerati dagli obblighi di versamento al bilancio dello Stato delle economie derivanti dalle riduzioni di spesa realizzate in attuazione delle disposizioni di contenimento della spesa non disapplicate nonché di quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle disposizioni di cui all'allegato A della legge n. 160/2019 (articolo 1, comma 594, della legge 160/2019)."

Le modalità con cui l'Ente ha inteso e intenderà dare attuazione alle osservazioni ed ai chiarimenti come sopra resi dal Mef saranno oggetto di riscontro in sede di successivo referto, impattando - in particolare - sul ciclo di bilancio 2020 e seguenti.

Fermo quanto sopra, ciò che preme, sin da ora, rilevare è che le disposizioni di cui all'allegato A della legge n. 160 del 2019, costituiscono parametro sia per la determinazione della capacità di spesa dell'Ente, per l'acquisto di beni e servizi, *ante e post* riforma (comma 591 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019)<sup>77</sup>, sia per la quantificazione del *quantum* di versamento da effettuare all'entrata del bilancio dello Stato (ai sensi del comma 594 del medesimo articolato normativo<sup>78</sup>).

Tali disposizioni, però, non sono mai state applicate dall'Ente, sull'assunto della mancanza di parametri di calcolo comparabili ed i relativi bilanci, almeno sino al 2019 (esercizio oggetto del presente referto) sono stati approvati dagli Organi competenti sulla base di tale regime in deroga. Con la conseguenza che - in assenza di un intervento chiarificatore sui criteri di

---

<sup>75</sup> Nell'ambito della nota (prot. n. 92938) del 30 aprile 2021 (avente per oggetto il bilancio di previsione 2021), il Mef ha rilevato che "Con riferimento agli obblighi di versamento al bilancio dello Stato delle somme derivanti dalle misure di contenimento della spesa, l'Istituto non ha effettuato accantonamenti in bilancio, in considerazione dell'assenza dei parametri di riferimento su cui calcolare le predette misure, determinazione confermata da codesta Amministrazione con nota prot. 20238/2018. Al riguardo, questo Dicastero, con nota prot. n. 13553 del 18/01/2021, ha chiarito che gli enti di ricerca vigilati dal MUR non sono esonerati dagli obblighi di versamento al bilancio dello Stato delle economie derivanti dalle riduzioni di spesa realizzate in attuazione delle disposizioni di contenimento della spesa non disapplicate nonché di quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle disposizioni di cui all'allegato A della legge n. 160/2019 (articolo 1, comma 594, della legge 160/2019)."

<sup>76</sup> Cfr. nota del 12 agosto 2021.

<sup>77</sup> Cfr. comma 591 "A decorrere dall'anno 2020, i soggetti di cui al comma 590 non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati".

<sup>78</sup> Cfr. comma 594 "Al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti e gli organismi di cui al comma 590, ivi comprese le autorità indipendenti, versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla presente legge, incrementato del 10 per cento".

calcolo dei suddetti vincoli *ante* riforma- ne risulta inciso anche il perimetro di applicazione della riforma introdotta dalla legge di bilancio 2020.

Alla luce di quanto sopra, avendo riguardo alla circostanza che, salvo espressa deroga codificata dal Legislatore, la mancanza di annualità “comparabili” non poteva e non può comportare l’annullamento del vincolo e, quindi, della *ratio* a questo sottesa, si ritiene necessario, e non oltre modo rinviabile, che gli Organi competenti, in mancanza o nelle more di un intervento del Legislatore, individuino, in via univoca e definitiva, un criterio oggettivo, che contemperi l’esigenza di dare attuazione alla *ratio* dei vincoli di spesa *ante* e *post* riforma 2020, con l’interesse dell’Ente a conformarsi ai suddetti limiti, sulla base di parametri “comparabili”, adottati in situazioni “equiparabili”.

Il tutto al fine di far concorrere INDIRE – al pari degli altri enti pubblici - ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (cfr. art. 97, comma 1, della Costituzione e art. 1, comma 1, della legge di contabilità n. 196 del 2009).

## 8. ATTIVITA' NEGOZIALE

Il Titolo VII (articoli da 78 a 86) del regolamento di contabilità disciplina l'attività negoziale dell'Ente<sup>79</sup>.

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

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

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

Nell'esercizio in esame, l'Ente ha dichiarato che su un numero complessivo di procedure pari a 357, 143 sono state assegnate con affidamento diretto, in adesione ad accordo quadro/convenzione (per un valore complessivo di circa euro 4,6 milioni), utilizzando per 25 procedure le convenzioni Consip, per 2 altra centrale di committenza (per un valore di 414

---

<sup>79</sup> Nell'ambito della sezione II "Altri atti e contratti" viene disciplinata, ai sensi dell'art. 90 l'attività di collaborazione con altre amministrazioni pubbliche o con soggetti privati, mediante accordi e/o convenzioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e non discriminazione.

mila euro) e per 116 lo strumento degli accordi quadro di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 50 del 2016 (valore di 599 mila euro). In 5 casi (per un valore complessivo di 732 mila euro) è stato utilizzato il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui 4 con utilizzo del MePA.

Ulteriori 194 procedure sono state affidate in modo diretto, ai sensi dell'art. 36, c. 2, lett. a) del d.lgs. n. 50 del 2016, per un importo complessivo pari a circa euro 1,07 milioni (pari al 15 per cento dell'importo di aggiudicazione complessivo), di cui 80 procedure, per un valore pari a circa il 62 per cento, con utilizzo MePA e il 38 per cento extra Consip e MePA.

Tredici affidamenti (circa 8 per cento dell'importo totale) sono stati espletati mediante procedure competitive con negoziazione e due mediante confronto competitivo, in adesione ad accordo quadro/convenzione stipulato dall'Ente.

In sintesi, nell'esercizio 2019, il 38 per cento delle procedure di acquisto è stato effettuato in via diretta, al di fuori dei canali Consip e MePa.

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

**Tabella 12 – Attività negoziale 2019**

| Modalità di affidamento utilizzata                                                                                          | Numero contratti | Importo aggiudicazione, esclusi oneri di legge | Di cui               |                    |                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                             |                  |                                                | Utilizzo Consip      | Utilizzo MePA      | Extra Consip e MePA                                                                                                                            |
| Procedure aperte (art. 36, co. 9, d.lgs. 50/2016)                                                                           | -                |                                                |                      |                    |                                                                                                                                                |
| Procedure ristrette                                                                                                         | -                |                                                |                      |                    |                                                                                                                                                |
| Procedura competitiva con negoziazione                                                                                      | 13               | 604.874,36                                     |                      | 13                 |                                                                                                                                                |
| Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (art. 63, c. 2, lett. c del d.lgs. 50/2016)                        | -                |                                                |                      |                    |                                                                                                                                                |
| Partenariato per l'innovazione                                                                                              | -                |                                                |                      |                    |                                                                                                                                                |
| Dialogo competitivo                                                                                                         | -                |                                                |                      |                    |                                                                                                                                                |
|                                                                                                                             |                  |                                                |                      |                    |                                                                                                                                                |
| Affidamento diretto (art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016)                                                              | 194              | 1.071.278,61                                   |                      | 80<br>(661.074,99) | 114<br>(410.203,62)<br>di cui 92 di importo inferiore a 5.000 euro                                                                             |
| Affidamento con confronto di più offerte economiche (art.36 c 2 lett. b d.lgs. 50/2016 dopo le modifiche "sblocca cantieri" | 5                | 732.250,00                                     |                      | 4                  | 1                                                                                                                                              |
| Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione                                                               | 143              | 4.555.976,16                                   | 25<br>(3.541.984,03) | -                  | 2<br>(altra centrale di committenza per euro 414.800) e 116 (accordi quadro ex articolo 54 d.lgs. 50/2016 stipulati da INDIRE 599.192,13 euro) |
| Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione                                                             | 2                | 25.076,00                                      | -                    | -                  | 2<br>(accordi quadro ex art. 54 d.lgs. 50/2016 stipulati da INDIRE)                                                                            |
| <b>Totale complessivo</b>                                                                                                   | <b>357</b>       | <b>6.989.455,13</b>                            | <b>25</b>            | <b>97</b>          | <b>235</b>                                                                                                                                     |

Fonte: nota istruttoria INDIRE

Alla luce dei riscontri forniti, è emerso che l'Ente non ha, attualmente, un albo dei fornitori.

In origine, tale albo era stato costituito con decreto del Direttore generale n. 230 del 2009, nell'ambito della gestione Ansas (ex Indire).

Secondo quanto riferito dall'Ente, tuttavia, alla luce del ripristino di INDIRE e della mutata situazione organizzativa ed istituzionale, è stata disposta -in data 15 giugno 2017- la soppressione dell'Albo dei fornitori, in attesa dell'approvazione del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, funzionale a disciplinare le procedure sottosoglia.

Tale nuovo Regolamento è stato approvato con delibera consiliare n. 11 del 2019, ma non risulta che ad oggi l'Albo dei fornitori sia stato "ripristinato".

L'Ente ha dichiarato di seguire - in alternativa all'albo dei fornitori - gli strumenti offerti dal portale [www.acquistiinretepa.it](http://www.acquistiinretepa.it), attivando apposite indagini di mercato per acquisire preventivi per la verifica della congruità del prezzo ovvero avvisi pubblici per manifestazione di interesse. Ovvero per gli acquisti sotto i 5 mila euro, di consultare gli elenchi degli operatori presenti nelle varie categorie merceologiche del MePA ovvero gli elenchi degli operatori presenti sulla piattaforma telematica della regione Toscana.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte - pur prendendo atto delle modalità alternative con cui l'Ente ha sino ad oggi operato- ritiene che l'istituzione di un Albo dei fornitori proprio dell'Ente sia funzionale ad efficientare e rendere automatico il sistema di scelta trasparente dei fornitori del settore, volta per volta, di interesse.

Per quanto riguarda il rispetto del principio di rotazione, INDIRE ha dichiarato di applicare una "prassi consolidata" secondo cui la rotazione viene effettuata nell'ambito *"degli affidamenti e degli inviti, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi"* (linee guide Anac n. 4)<sup>80</sup>.

Le eccezioni a tali procedure, vengono in rilievo nel caso in cui la particolare caratteristica del mercato che esprima, oggettivamente, pochi competitori come ad es. per i casi di esclusiva o

---

<sup>80</sup> A tale riguardo, sempre secondo quanto dichiarato dall'Ente, l'INDIRE osserva la regola di non invitare a procedure dirette all'assegnazione di un appalto il contraente uscente e l'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento. INDIRE applica tale criterio anche in fase d'indagine di mercato, specificando nell'avviso o in altri atti istruttori che avviano fasi informali di indagine l'impossibilità per il contraente uscente e per l'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento di partecipare alla nuova procedura, nel rispetto del principio di rotazione. Si deroga al principio di rotazione nel caso in cui sia avviata una procedura che, seppure non ordinaria, risulti comunque aperta al mercato, *"nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione"*.

di servizi specialistici e di ricerca (ad es. con Università); oppure per il caso di affidamento di servizi integrativi di contratti già in essere (come ad es. per le manutenzioni straordinarie nell'ambito di contratti di manutenzione ordinaria o per le ipotesi di integrazioni ammesse ai sensi dell'art. 106 d.lgs. n. 50/2016).

In tutti questi casi, secondo quanto dichiarato dall'Ente, il RUP argomenta e motiva la scelta nella determina a contrarre, delineando accuratamente la singola situazione e il quadro normativo di riferimento.

L'Ente ha, inoltre, dichiarato di adempiere agli obblighi di cui all'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, procedendo all'acquisizione del Codice identificativo aara (Cig) per tutte procedure<sup>81</sup>, nonché agli obblighi di verifiche prodromiche al pagamento di cui all'art. 48 bis del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602.

La dinamica dell'attività negoziale dell'Ente sarà oggetto di specifico approfondimento da parte di questa Sezione nell'ambito del successivo referto, e ciò anche avendo riguardo agli accordi/convenzioni stipulate dall'Ente in via funzionale all'espletamento della propria attività istituzionale.

---

<sup>81</sup> A seconda delle diverse tipologie di gara previste dalla normativa, secondo quanto specificato dall'Ente, viene acquisito il tipo di CIG più adatto in modo di garantire sempre la tracciabilità e la corretta individuazione di un dato contratto pubblico, permettendo di avere sotto controllo gli scambi economici e la possibilità di vigilanza e controllo sui contratti stipulati e l'attività di regolazione degli stessi.

## 9. CONTENZIOSO

Secondo quanto riferito dall'Ente, nell'esercizio 2019 vengono in rilievo quattro contenziosi pendenti.

In particolare, si tratta di tre ricorsi afferenti a questioni relative alla gestione del personale e uno avente ad oggetto una richiesta di annullamento del provvedimento di esclusione di una società dalla procedura negoziata telematica per l'affidamento del servizio di pulizia e igienizzazione per la durata di 12 mesi della sede INDIRE di Napoli.

Quest'ultimo ricorso – secondo quanto riferito dall'Ente – è stato respinto dal Tar Campania con sentenza n. 5232 del 2019 ma è stato accolto dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 2976 del 2020, su gravame proposto dalla società. INDIRE è stato condannato a rimborsare l'importo versato a titolo di contributo unificato (euro 5.000) mentre le spese di lite sono state compensate.

Per quanto riguarda i rimanenti ricorsi in essere nel 2019, l'Ente ha riferito che il contenzioso relativo al riconoscimento di anzianità di servizio e differenze retributive è stato definito a seguito di rinuncia della ricorrente, depositata in data 27 settembre 2020; mentre il contenzioso avente ad oggetto la richiesta di annullamento della delibera di stabilizzazione del personale precario è in attesa di fissazione di udienza, per la discussione di merito.

Secondo quanto dichiarato dall'Ente, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica promosso da una organizzazione sindacale per annullamento del regolamento di organizzazione e del personale di INDIRE è in fase di definizione<sup>82</sup>.

Non è stato effettuato alcun accantonamento al fondo rischi contenziosi.

Per l'esercizio 2019, l'Ente ha dichiarato, inoltre, di non avere passività potenziali da "valorizzare".

In realtà, considerando la questione sul perimetro di applicazione dei vincoli di spesa (vedi par. 7), si ritiene quanto meno opportuno considerare, come passività potenziali, gli eventuali obblighi di versamento, a favore del bilancio dello Stato, di somme dovute alla luce di vincoli finanziari, sino ad ora ritenuti estranei dal perimetro di rilevanza dell'Ente.

A tale riguardo, in sede di riscontro alle conclusioni istruttorie l'Ente ha comunicato che nel bilancio di previsione 2022 sarà prevista la costituzione di un fondo di accantonamento in

---

<sup>82</sup> Come già riportato nella nota n. 5, secondo quanto riferito dall'Ente, il Consiglio di stato -- con parere n. 399 del 15 marzo 2021 - ha ritenuto l'inammissibilità del ricorso.

relazione alle eventuali somme da versare al bilancio dello Stato a seguito dell'introduzione della legge di bilancio 2020.

## 10. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE

La presente Relazione analizza le risultanze della gestione finanziaria ed economica dell'esercizio 2019.

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

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

Il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2019 è stato approvato dall'Ente, con delibera del Cda n. 98 del 19 dicembre 2018, in ritardo rispetto al termine del 31 ottobre previsto dalla normativa vigente<sup>83</sup>.

Il Miur ha autorizzato l'esercizio provvisorio con nota del 27 dicembre 2018 ed ha approvato il bilancio di previsione 2019 con nota del 21 febbraio 2019.

Tale anomalia risulta connotare, in via ricorrente, la dinamica di approvazione dei bilanci dell'Ente, essendosi ripetuta anche con riferimento agli esercizi 2020 e 2021<sup>84</sup>.

Le previsioni originarie del bilancio sono state oggetto di n. 13 variazioni, per effetto delle quali le previsioni in entrata e in uscita hanno subito, in conto competenza, un incremento pari ad euro 26.098.8156.<sup>85</sup>

Tali circostanze evidenziano la necessità, già riferita con riferimento al PTA, di efficientare la dinamica della programmazione, avendo riguardo a tutti i documenti e le attività a questa funzionali.

Il rendiconto generale relativo all'esercizio 2019 è stato adottato, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 36 in data 23 giugno 2020, previo parere favorevole espresso dal Collegio

---

<sup>83</sup> Cfr. art. 10 del d.p.r. del 27 febbraio 2003 n. 97, cit..

<sup>84</sup> Cfr. nota Mur ns prot. 444 del 06/02/2020 sull'approvazione bilancio di previsione 2020 e nota ns. port. n. 130 del 14/10/2021 approvazione bilancio di previsione 2021.

<sup>85</sup> In particolare, n.8 variazioni sono approvate direttamente dall'Ente, in quanto di natura compensativa (art. 20 d.p.r. 97/2003) e/o dispositive di prelievi dal Fondo di Riserva (art. 17 d.p.r. 97/2003) e n. 5 variazioni sono state sottoposte all'approvazione del Ministero vigilante, come previsto dall'art. 2 del d.p.r. 439/1998.

dei revisori il 18 giugno 2020<sup>86</sup> ed è stato approvato dal Ministero vigilante con nota del 3 settembre 2020<sup>87</sup>.

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

Tra questi risulta l'attestazione dei tempi di pagamento, di cui all'art. 41, c. 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89 che per l'esercizio all'esame riporta un indice, su base annuale, pari a - 6, 5 giorni.

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

Solo nell'esercizio 2019 è stata introdotta la classificazione della spesa per missioni e programmi, così come solo a decorrere da tale esercizio è stato adottato il piano degli indicatori di bilancio e dei risultati attesi.

INDIRE si avvale di una contabilità analitica a partire dai primi anni della sua costituzione. Secondo quanto riferito dall'Ente, tale sistema è oggetto di un processo di rivisitazione ed adeguamento ai nuovi parametri e criteri richiesti anche alla luce dell'introduzione del piano dei conti integrato.

Invece, solo a partire dall'esercizio 2019, ha intrapreso un percorso volto ad adottare il controllo di gestione. Secondo quanto riferito in sede istruttoria, tale percorso sta proseguendo nel 2021 con l'attività di informatizzazione del controllo, funzionale a pervenire alla stesura di uno specifico documento <sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Nell'ambito del parere, il Collegio sindacale ha invitato l'Ente a proseguire nell'attività di monitoraggio sull'andamento dell'avanzo di amministrazione libero visti i vincoli normativi inerenti al suo utilizzo, nonché a proseguire nell'attività di revisione dei residui attivi.

<sup>87</sup> Con la nota del 28 settembre 2020 (protocollo n. 197003), avente per oggetto il Rendiconto Generale 2019, il Mef aveva rilevato alcune discrasie tra i valori esposti nel conto economico e nello stato patrimoniale, rinviando al Ministero vigilante l'approfondimento della questione e l'assunzione dei provvedimenti conseguenti.

Il Ministero vigilante, alla luce dei risconti forniti da INDIRE, ha ritenuto superate le anomalie come sopra evidenziate, inviando al Mef specifica nota di riscontro in data 20 ottobre 2020. In merito, non risultano agli atti eventuali osservazioni del Mef.

<sup>88</sup> Cfr. nota di risposta del 20 aprile 2020 prot. n. 1377.

## 10.1 Gestione di competenza

Il rendiconto generale 2019 evidenzia i seguenti risultati della gestione di competenza.

**Tabella 13 - Accertamenti e impegni per titoli.**

| Entrate/spese (accertamenti - impegni) | 2019               | 2018               | Var. % 2019/2018 |
|----------------------------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| <b>Totale entrate</b>                  | <b>218.785.881</b> | <b>177.759.976</b> | <b>23,1</b>      |
| <i>di cui</i>                          |                    |                    |                  |
| Entrate correnti                       | 213.285.448        | 172.368.054        | 23,7             |
| Entrate c/ capitale                    | -                  | -                  | -                |
| Partite di giro                        | 5.500.432          | 5.391.923          | 2,0              |
| <b>Totale uscite</b>                   | <b>219.093.129</b> | <b>178.948.462</b> | <b>22,4</b>      |
| <i>di cui</i>                          |                    |                    |                  |
| Spese correnti                         | 213.197.535        | 173.310.432        | 23,0             |
| Spese in c/ capitale                   | 395.161            | 246.107            | 60,6             |
| Partite di giro                        | 5.500.432          | 5.391.923          | 2,0              |
| <b>Avanzo/disavanzo finanziario</b>    | <b>- 307.248</b>   | <b>-1.188.486</b>  | <b>74,1</b>      |

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE es. 2019, 2018 e 2017.

Il risultato finanziario dell'esercizio 2019 è negativo, evidenziando un disavanzo di competenza pari a -307.248 euro, comunque in miglioramento rispetto al dato, sempre negativo, del 2018 (+74,1 per cento rispetto al 2018 il cui saldo era pari a -1.188.486 euro).

In particolare, con riferimento all'esercizio 2019, aumentano sia le entrate (+ 23,7 per cento rispetto al 2018) che le uscite (+23 per cento rispetto al 2018).

Nel dettaglio, dal lato delle entrate accertate, le entrate sono solo di natura corrente ed evidenziano un incremento del +23,7 per cento, passando da 172.368.054 euro del 2018 a 213.285.448 euro del 2019.

Esse sono formate per la quasi totalità dalle entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali, mentre i trasferimenti, in particolare quelli da parte dello Stato, incidono, sul totale, per circa il 9 per cento, aumentando anche essi rispetto all'esercizio precedente (passando in valore assoluto da 13.739.057 euro del 2018 a 19.342.650 euro del 2019)<sup>89</sup>.

Le entrate da 'poste correttive e compensative di uscite correnti' sono accertate per 3.687.104 euro e, sempre secondo quanto riferito dall'Ente, corrispondono alle richieste di rimborso effettuate nei confronti dei beneficiari dei finanziamenti assegnati da INDIRE

<sup>89</sup> Secondo quanto riportato nella nota integrativa, nei trasferimenti da parte dello Stato è ricompreso il contributo ordinario di competenza del 2019 per un importo di 10.563.565 euro, il contributo ordinario relativo all'esercizio finanziario 2013 per un importo di 625.370 euro e l'importo di 1.801.088 euro come assegnazione fondo di cui all'art. 1 comma 668 della legge 205/2017 per la stabilizzazione del personale precario; risultano, altresì, ricompresi gli affidamenti relativi ai progetti in affidamento all'Ente, ivi compresi i cofinanziamenti del Miur per la gestione del programma comunitario *Erasmus plus*.

(principalmente con riferimento al programma comunitario *Erasmus Plus*) che hanno sostenuto spese inferiori agli acconti erogati<sup>90</sup>.

Con riferimento agli scostamenti tra previsioni ed accertamenti, nel 2019 si registra il netto aumento degli accertamenti.

**Tabella 14 – Trasferimenti relativi al TITOLO I**

|                                                                                 | PREVISIONE         | ACCERTAMENTI       | DIFFERENZA       |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Trasferimenti da parte dello Stato                                              | 14.775.205         | 19.342.650         | 4.567.445        |
| Trasferimenti da parte delle Regioni                                            | 54.836             | 54.835             | 0                |
| Trasferimenti da parte dei Comuni e delle Province                              | 10.000             | 0                  | -10.000          |
| Trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico                       | 7.000              | 7.000              | 0                |
| Redditi e proventi patrimoniali                                                 | 20.000             | 162                | -19.838          |
| Poste correttive e compensative di uscite correnti                              | 4.485.000          | 3.687.104          | -797.896         |
| Entrate non classificabili in altre voci                                        | 20.000             | 8.051              | -11.949          |
| Entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali | 188.324.538        | 190.185.647        | 1.861.109        |
| <b>Totale</b>                                                                   | <b>207.696.579</b> | <b>213.285.448</b> | <b>5.588.870</b> |

Fonte: Nota integrativa bilancio 2019

Risulta, invece, uno scostamento negativo con riferimento alle entrate da “trasferimenti da parte dei comuni e delle province”, previsto per 10.000 euro ed accertato per zero.

**Tabella 15 – Dettaglio delle entrate correnti**

|                                                                                 | 2019               | 2018               | Var. %      |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Trasferimenti da parte dello Stato                                              | 19.342.650         | 13.739.057         | 40,8        |
| Trasferimenti da parte delle regioni                                            | 54.835             | 0                  | 100,0       |
| Trasferimenti da parte dei comuni e delle province                              | 0                  | 0                  | -           |
| Trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico                       | 7.000              | 0                  | 100,0       |
| Redditi e proventi patrimoniali                                                 | 162                | 218                | - 25,7      |
| Poste correttive e compensative                                                 | 3.687.104          | 3.566.406          | 3,4         |
| Entrate non classificabili in altre voci                                        | 8.051              | 53.519             | -85,0       |
| Entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali | 190.185.647        | 155.008.854        | 22,7        |
| <b>Totale entrate correnti</b>                                                  | <b>213.285.449</b> | <b>172.368.054</b> | <b>23,7</b> |

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE

Dal lato delle spese, pari a euro 213.197.535, l’incremento rispetto al 2018 è imputabile prevalentemente al consistente aumento (+ 80,9 per cento) delle “Uscite per l’acquisto di beni di consumi e di servizio”, che passano da euro 8.522.231 del 2018 a euro 15.420.530 del 2019,

<sup>90</sup> A tale riguardo, sempre nella Nota Integrativa, viene specificato che “(..) nel corso del 2019, per il Programma Erasmus Plus sono state concluse le valutazioni dei Rapporti finali inerenti al Bando 2015 per il quale, nell’ambito del settore Università, si è provveduto a recuperare i contributi comunitari non utilizzati dai beneficiari per i progetti inerenti alla mobilità extra UE finanziati per la prima volta con questo Bando dalla Commissione”.

della spesa per documentazione (+20,3 per cento), delle poste correttive e compensative di entrate correnti (+9.344,6 per cento) e delle uscite non classificabili in altre voci (+9.741,7 per cento).

In particolare, nella nota integrativa, per quanto riguarda la spesa per beni di consumo e di servizio, viene riferito che il relativo incremento è dovuto ad investimenti per spese informatiche e di digitalizzazione e per i servizi di *cloud computing*, di sicurezza, di realizzazione di portali e servizi online e di cooperazione applicativa.

In merito alla natura *una tantum* ovvero continuativa degli oneri innestati, a seguito di specifica richiesta istruttoria<sup>91</sup>, l'Ente ha dichiarato che l'aumento di circa 4.000.000 milioni per le spese per l'informatica sarebbe da classificare, per circa il 24,46 per cento, nell'ambito delle spese ricorrenti (che si ridurrebbe a circa il 17 per cento considerando che la spesa per trasmissione dati ha avuto una valenza di 24 mesi), mentre il 71,34 per cento - pari a circa 2.900.000 euro - da riferirsi a spese *una tantum*, in quanto finalizzate o alla realizzazione di sistemi informativi che sono diventati *asset* dell'Istituto, o ad attività di supporto specialistico che hanno esaurito il proprio compito avendo contribuito a trasformare gli assetti organizzativi e procedurali dell'Istituto e dell'Agenzia nazionale Erasmus+<sup>92</sup>.

Sempre secondo quanto riportato nella nota integrativa, la variazione in aumento delle 'Uscite non classificabili in altre voci' è dovuta, invece, all'incremento delle seguenti spese:

- 'Servizi di monitoraggio della qualità dei servizi', per un importo di 40.000 euro;
- 'Spese per sanzioni', per 3.639,58 euro;
- 'Oneri da contenzioso', per 22.231,66 euro, dovuti al rimborso di spese legali a carico dell'INDIRE ai sensi dell'art.18 del d.l.25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 1997, n. 135.

L' incremento degli "Oneri per il personale in attività di servizio" (+7,5 per cento) è da imputare al processo di stabilizzazione del personale a tempo indeterminato avvenuto a dicembre del 2018 ai sensi dell'art.20 comma 1 del d.lgs. 75 del 2017.

Significativo è, altresì, l'andamento delle poste correttive e compensative di entrate correnti, con una variazione in valore assoluto pari a euro 2.080.738, attestandosi nel 2019 a euro 2.103.004, prevalentemente dovuta alla restituzione di fondi della Commissione Europea non

---

<sup>91</sup> Cfr. nota del 15 novembre 2021, cit..

<sup>92</sup> Cfr. nota di risposta del 22 novembre 2021, cit..

utilizzati<sup>93</sup>.

In particolare, tale restituzione deriverebbe sia da minori rendicontazioni da parte degli enti beneficiari (in particolare le Università), sia da spese non ritenute ammissibili dall'Agenzia. Sempre sulla base delle informazioni rese dall'Ente, la percentuale di realizzo si attesta comunque al 96,08 per cento.

Le voci di dettaglio che conoscono decrementi, totalmente assorbite e neutralizzate dall'andamento delle altre voci in aumento, sono le spese relative alla voce "Ricerca", che nel 2019 si azzerano in quanto non ci sono stati, a differenza del 2018, i trasferimenti correnti a enti e istituzioni centrali di ricerca, la voce relativa agli Oneri tributari e finanziari (-23,7 per cento rispetto al 2018) e la voce per "Uscite per gli organi dell'ente" (lieve decremento pari al -3,2 per cento).

La tabella seguente espone la composizione delle spese correnti, in termini di impegni.

**Tabella 16 - Dettaglio delle spese correnti.**

|                                                                     | 2019               | 2018               | Var. %      |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Uscite per gli organi dell'ente                                     | 127.895            | 132.122            | -3,2        |
| Oneri per il personale in attività di servizio                      | 16.804.712         | 15.630.123         | 7,5         |
| Uscite per l'acquisto di beni comuni e di servizi                   | 15.420.530         | 8.522.231          | 80,9        |
| Interventi diversi                                                  |                    |                    |             |
| Documentazione                                                      | 178.563.538        | 148.469.581        | 20,3        |
| Ricerca                                                             | -                  | 386.724            | -100,0      |
| Collaborazione in programmi e progetti con organismi internazionali | -                  | -                  | +           |
| Oneri tributari e finanziari                                        | 111.985            | 146.714            | -23,7       |
| Poste correttive e compensative di entrate correnti                 | 2.103.004          | 22.267             | 9.344,6     |
| Uscite non classificabili in altre voci                             | 65.871             | 669                | 9.741,7     |
| <b>Totale spese correnti</b>                                        | <b>213.197.535</b> | <b>173.310.432</b> | <b>23,0</b> |

Fonte: Rendiconto finanziario gestionale INDIRE esercizi 2018 e 2019

Nella seguente tabella si evidenzia, invece, l'andamento delle spese in conto capitale, in termini di impegni<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> In particolare, si tratta di restituzione di fondi per euro 2 milioni circa a seguito della rendicontazione finale al 31 dicembre 2018 attraverso il quale è stato chiuso il *Delegation Agreement* stipulato per l'implementazione del programma *erasmus plus* per l'annualità 2014.

<sup>94</sup> Secondo quanto riportato nella Nota integrativa, le spese in conto capitale sostenute nell'esercizio 2019 ineriscono a: Mobili e arredi per ufficio per euro 15.942,99, Macchinari per euro 5.688,66, Postazioni di lavoro per euro 42.612,02, Periferiche per euro 16.367,23 *Hardware* n.a.c. per euro 317,20, *Tablet* e dispositivi di telefonia fissa e mobile per euro 11.775,6, Opere dell'ingegno e diritti di autore per euro 8.000,00 Impianti per euro 294.457,71.

**Tabella 17 - Dettaglio delle spese in conto capitale**

|                                                           | 2019           | 2018           | Var. %      |
|-----------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| Acquisizioni di beni di uso durevole ed opere immobiliari | -              | -              | -           |
| Acquisizione di immobilizzazioni tecniche                 | 395.161        | 246.107        | 60,6        |
| <b>Totale spese in c/capitale</b>                         | <b>395.161</b> | <b>246.107</b> | <b>60,6</b> |

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE esercizi 2018 e 2019

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

Nel 2019 le spese in conto capitale aumentano del 60,6 per cento rispetto all'esercizio precedente. Esse sono interamente costituite dalle acquisizioni di immobilizzazioni tecniche che subiscono un aumento rispetto al 2018 (passando da euro 246.107 del 2018 a euro 395.161 del 2019), prevalentemente a causa delle spese per impianti, (in particolare, relativi alla sostituzione dell'impianto di condizionamento e all'affidamento per l'allestimento multimediale delle sale delle sedi di Firenze, Roma e Napoli), che passano da euro 26.803 a euro 294.457 del 2019)<sup>95</sup>.

Nel Titolo IV sono iscritti, per euro 5.500.432, gli impegni relativi alle partite di giro del 2019, pari agli accertamenti di competenza dell'anno. Si registra un lieve aumento della voce (+ 2 per cento) rispetto all'esercizio 2018 (euro 5.391.923).

**Tabella 18 - Dettaglio partite di giro.**

|                                                                              | 2019             | 2018             | Var. %     |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------|
| Ritenute erariali su redditi da lavoro dipendente per conto terzi            | 2.884.924        | 2.729.830        | 5,7        |
| Rit. previdenziali e assistenziali su redditi da lav. dipendente per c/terzi | 1.461.960        | 1.382.439        | 5,8        |
| Rimborsi di fondi economici e carte aziendali                                | 3.300            | 3.050            | 8,2        |
| Altre entrate per partite di giro diverse                                    | 149.467          | 227.524          | -34,3      |
| Costituzione di depositi cauzionali o contrattuali di terzi                  | 8.946            | 10.415           | -14,1      |
| Altre Entrate per conto terzi                                                | 21.684           | 11.836           | 83,2       |
| Altre ritenute al personale dipendente per conto terzi                       | 81.947           | 70.283           | 16,6       |
| Ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo per c/terzi                  | 265.504          | 272.380          | -2,5       |
| Rit. previd. e assistenziali su redditi da lav. autonomo per c/terzi         | 6.577            | 2.467            | 166,6      |
| Altre Ritenute al personale con contratto di lavoro autonomo                 | -                | -                | -          |
| Ritenute per scissione contabile                                             | 616.124          | 681.698          | -9,6       |
| <b>Totali</b>                                                                | <b>5.500.432</b> | <b>5.391.923</b> | <b>2,0</b> |

Fonte: Nota integrativa INDIRE relativa all'esercizio 2019

<sup>95</sup> Secondo quanto riportato nella nota integrativa, le spese in conto capitale sono suddivise in: Mobili e arredi per ufficio per 15.942,99 Macchinari per 5.688,66 Postazioni di lavoro per 42.612,02 Periferiche per 16.367,23 Hardware n.a.c. per 317,20 Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile per 11.775,6 Opere dell'ingegno e diritti di autore per 8.000,00 Impianti per 294.457,71.

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

- le ritenute erariali su redditi da lavoro dipendente conto terzi (che spiegano 52,4 per cento del totale e che aumentano del 5,7 per cento rispetto all'esercizio 2018)
- le ritenute previdenziali e assistenziali su redditi da lavoro dipendente conto terzi (circa un quarto del totale delle partite di giro e pari nel 2019 a euro 1.461.960)
- le ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo per c/terzi (pari a 4,8 per cento del totale e che diminuiscono nel 2019 rispetto al 2018 del 2,5 per cento);
- le ritenute per *split payment* diminuiscono nel 2018 (-9,6 per cento) e si attestano a euro 616.124;
- le altre entrate per partite di giro diverse (si riducono del 34,3 per cento nel 2019 rispetto al 2018).

Nell'ambito delle "altre entrate per partite di giro" sono state contabilizzate, secondo quanto riferito dall'Ente, anche due procedure per contratti sotto soglia, relativi ad avvisi di manifestazione di interesse per l'affidamento di servizi alberghieri e di *catering*. Sul punto, l'Ente ha dichiarato che, per l'organizzazione di eventi legati al progetto *Etwinning*, ha anticipato le spese relative; una parte di queste sono impegnate sui capitoli di uscita in partita di giro, perché successivamente vengono rimborsate dai partecipanti delle unità estere.

A tale riguardo, questa Corte osserva che i servizi per conto di terzi e le partite di giro comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta.

Ai fini dell'individuazione delle "operazioni per conto di terzi", l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa.

Nel caso all'esame, considerando che, per come prospettato dall'Ente, tali transazioni ineriscono ad organizzazioni di eventi attivati e gestiti dall'Ente, il quale si impegna in via diretta con i relativi aventi causa (alberghi, società di *catering*, ecc.) ed in relazione ai quali, ha - quindi- piena facoltà decisoria in merito ad ammontare, tempi e destinatari della spesa, questa Corte non ritiene corretta la contabilizzazione delle entrate e delle correlate uscite nelle partite di giro.

Secondo quanto riferito dall'Ente in sede di riscontro alle conclusioni istruttorie<sup>96</sup>, la criticità risulta essere superata a decorrere dall'esercizio 2020, in quanto tali tipologie di operazioni non vengono più contabilizzate nell'ambito delle partite di giro.

## 10.2 Residui

L'Ente, in sede di chiusura dell'esercizio 2019, ha deliberato il riaccertamento dei residui, provvedendo a stralciare 184.375 euro di residui attivi (relativi prevalentemente ai progetti *Creative*, *Twinning* e didattica laboratoriale per i politecnici professionali della Regione Toscana) e 3.460.513 euro di residui passivi.

Nella nota integrativa si chiarisce che la maggior parte dei residui passivi cancellati ineriscono a minori rendicontazioni da parte dei beneficiari dei finanziamenti assegnati da INDIRE, di cui l'88,48 per cento è riconducibile al programma comunitario *Erasmus Plus*.

Secondo quanto riferito dall'Ente, la restante parte dei residui passivi cancellati è da riferire a contratti di affitto, servizi di noleggio e manutenzione, servizi di archiviazione, incarichi di studio e consulenza, ecc., per importi non dovuti a seguito *“della conclusione/scadenza dei contratti stipulati con i fornitori a causa di fatturazione inferiore rispetto a quanto concordato (soprattutto nel contratto pluriennale) o a causa della non disponibilità del bene/prodotto richiesto”*<sup>97</sup>.

Nella seguente tabella, si espongono i dati dell'aggregato dei residui attivi e passivi conservati nell'esercizio all'esame, confrontandone l'andamento nel biennio.

**Tabella 19 - Residui.**

| Situazione amministrativa | 2019              | 2018              | Var. %      |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| <b>Residui attivi</b>     | <b>69.392.573</b> | <b>68.526.970</b> | <b>1,3</b>  |
| <i>di cui</i>             |                   |                   |             |
| degli esercizi precedenti | 36.892.769        | 42.598.934        | -13,4       |
| dell'esercizio            | 32.499.804        | 25.925.036        | 25,4        |
| <b>Residui passivi</b>    | <b>84.256.281</b> | <b>64.102.133</b> | <b>31,4</b> |
| <i>di cui</i>             |                   |                   |             |
| degli esercizi precedenti | 29.287.973        | 22.979.031        | 27,5        |
| dell'esercizio            | 54.968.308        | 41.123.102        | 33,7        |

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE

Il *trend* di tale aggregato evidenzia l'incremento dei residui attivi dell'1,3 per cento rispetto al 2018. L'incremento è interamente imputabile all'aumento dei residui di esercizio (che passano da euro 25,9 milioni del 2018 a euro 32,5 milioni nel 2019) e che neutralizzano il decremento dei residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti (-13,4 per cento rispetto

<sup>96</sup> Nota di risposta del 22 novembre 2021, cit..

<sup>97</sup> Cfr. nota di risposta del 5 ottobre 2021.

all'esercizio 2018).

Incremento significativo anche per i residui passivi che passano da euro 64,1 milioni nel 2018 a euro 84,3 milioni nel 2019, per effetto sia dell'aumento dei residui dell'esercizio (+33,7 per cento) sia di quelli proveniente dagli esercizi precedenti (+27,5 per cento).

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

**Tabella 20 – dettaglio dei residui passivi**

| Natura                          | Residui al 31/12/2019   |                            |                   | Residui al 31/12/2018 |
|---------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------|
|                                 | Residui anni precedenti | Residui di competenza 2019 | Totale            |                       |
| Debiti V/Fornitori              | 2.430.150               | 6.452.510                  | 8.882.660         | 9.190.577             |
| Debiti tributari                | 27.051                  | 612.495                    | 639.547           | 587.732               |
| Debiti V/istituti previdenziali | 2.102                   | 576.246                    | 578.348           | 573.153               |
| Debiti V/lo Stato               | 18.831.105              | 34.079.308                 | 52.910.413        | 39.588.595            |
| Debiti diversi                  | 7.997.565               | 13.247.749                 | 21.245.313        | 14.162.076            |
| <b>TOTALE</b>                   | <b>29.287.974</b>       | <b>54.968.308</b>          | <b>84.256.281</b> | <b>64.102.133</b>     |

Fonte: Nota Istruttoria INDIRE

Rispetto alle risultanze dei residui al 31 dicembre 2018, risulta netto l'incremento dei residui passivi a fine 2019, prevalentemente a causa dei residui per debiti verso Stato (+ 63 per cento), per debiti diversi (+ 25 per cento) e debiti verso fornitori (+ 10,5 per cento).

L'85,75 per cento dei residui al 31 dicembre 2019 sono composti da residui di competenza dell'esercizio 2019, mentre la rimanente parte proviene dagli esercizi precedenti.

In particolare, secondo quanto riferito dall'Ente, i debiti verso lo Stato sono costituiti dalla esposizione verso le amministrazioni pubbliche beneficiarie di finanziamenti, tra i quali rientra quello riferito al programma Erasmus *plus*<sup>98</sup>.

Il peso dei residui attivi sul totale delle entrate nel 2019 (31,7 per cento) è in riduzione rispetto al 2018 (38,6 per cento), mentre è in aumento l'incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite (38,5 per cento a fronte del 35,8 per cento del 2018).

<sup>98</sup> Sul punto l'Ente ha comunicato che "nel 2019 si assiste ad una crescita degli impegni di competenza relativi ai trasferimenti verso le Università e le Istituzioni scolastiche ed altre Amministrazioni beneficiarie che ha comportato l'incremento della suddetta voce di debito. L'incremento degli impegni (e di conseguenza dei residui passivi) è dovuto ad un incremento del finanziamento a carattere pluriennale assegnato a INDIRE dalla Commissione europea, per circa 30 milioni".

**Tabella 21 - Incidenza dei residui**

|                                                       | 2019 | 2018 |
|-------------------------------------------------------|------|------|
| Incidenza dei residui attivi sul totale delle entrate | 31,7 | 38,6 |
| Incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite | 38,5 | 35,8 |

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali INDIRE e.f. 2018-2019

Tali incidenze, quindi, seppur in miglioramento per quanto riguarda i residui attivi, comportano ancora la necessità, da parte dell'Ente, di potenziare ed efficientare la dinamica di gestione dell'aggregato.

A tale riguardo, si osserva che nell'ambito del parere positivo sul rendiconto 2019, rilasciato con il verbale n. 60 del 17 giugno 2020, l'Organo di revisione ha invitato l'Ente a proseguire nell'attività di revisione dei residui attivi. Solo in data 11 marzo 2021, però, risulta depositata la *“Relazione sulla persistenza dei residui di maggiore anzianità e consistenza nonché sulla fondatezza degli stessi”* conservati nel rendiconto 2019.

Tale circostanza appalesa una criticità.

Il controllo, e la formalizzazione dei relativi esiti, sui residui attivi e passivi da inserire ovvero stralciare deve essere effettuato in via funzionale all'approvazione del rendiconto dell'esercizio di riferimento.

Tale adempimento è specificamente previsto anche ai sensi dell'art. 40 del regolamento di contabilità adottato dall'Ente, il quale prevede che la situazione dei residui deve essere allegata al rendiconto, unitamente ad una nota illustrativa del Collegio dei revisori sulle ragioni del mantenimento di quelli di maggiore anzianità e consistenza, nonché sulla fondatezza degli stessi.<sup>99</sup>

Sebbene tale criticità risulti superata a decorrere dall'esercizio 2020, si ritiene necessario richiamare l'attenzione sull'importanza di effettuare una verifica preventiva ed approfondita in merito all'attività di riaccertamento dei residui, ai fini di attestare il requisito principe del bilancio, cioè l'attendibilità e la veridicità<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Ai sensi del comma del comma 4, infatti, viene previsto che *“le variazioni dei residui attivi e passivi e l'inesigibilità dei crediti devono formare oggetto di apposita e motivata deliberazione del Consiglio di Amministrazione, previo parere del Collegio dei Revisori dei conti. Dette variazioni trovano specifica evidenza e riscontro nel conto economico. I documenti necessari devono essere trasmessi al Collegio dei Revisori dei conti almeno quindici giorni prima della data fissata per l'adozione dei provvedimenti”*.

<sup>100</sup> Sul punto si richiama, peraltro, quanto espressamente riportato nel punto 2.9 (Esame e riaccertamento dei residui) della circolare Mef- Rgs n. 20 del 05/05/2017 (*“Circolare vademecum per la revisione amministrativo contabile negli enti ed organismi pubblici”*), nell'ambito della quale viene espressamente ribadita la necessità, per quanto concerne i residui attivi, che l'organo di revisione, al fine della loro conservazione in contabilità e nelle scritture patrimoniali, verifichi *“la sussistenza, concreta ed attuale, dei crediti sottostanti, ossia che gli stessi risultino giuridicamente fondati e non prescritti. Inoltre, i revisori, soprattutto nei casi dubbi ovvero nel caso di importi rilevanti, potranno chiedere all'ente di ottenere dal debitore un documento attestante l'esistenza del rapporto obbligatorio, principalmente nell'ipotesi in cui il debitore sia un soggetto pubblico. Tale procedura risulta*

### 10.3 Situazione amministrativa

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

Qui di seguito si riporta la situazione amministrativa 2019, in confronto con la corrispondente situazione del 2018.

**Tabella 22 - Situazione amministrativa.**

| Situazione amministrativa                  | 2019               | 2018               | Var. %      |
|--------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| <b>Consistenza di cassa ad inizio anno</b> | <b>69.284.990</b>  | <b>73.946.785</b>  | <b>-6,3</b> |
| <b>Riscossioni</b>                         | <b>217.735.903</b> | <b>163.997.590</b> | <b>32,8</b> |
| <i>di cui</i>                              |                    |                    |             |
| - in conto competenza                      | 186.286.076        | 151.831.940        | 22,7        |
| - in conto residui                         | 31.449.826         | 12.165.650         | 158,5       |
| <b>Pagamenti</b>                           | <b>195.478.467</b> | <b>168.659.385</b> | <b>15,9</b> |
| <i>di cui</i>                              |                    |                    |             |
| - in conto competenza                      | 164.124.820        | 137.825.360        | 19,1        |
| - in conto residui                         | 31.353.647         | 30.834.025         | 1,7         |
| <b>Consistenza di cassa a fine anno</b>    | <b>91.542.426</b>  | <b>69.284.990</b>  | <b>32,1</b> |
|                                            |                    |                    |             |
| <b>Residui attivi</b>                      | <b>69.392.573</b>  | <b>68.526.970</b>  | <b>1,3</b>  |
| <i>di cui</i>                              |                    |                    |             |
| degli esercizi precedenti                  | 36.892.769         | 42.598.934         | -13,4       |
| dell'esercizio                             | 32.499.804         | 25.925.036         | 25,4        |
| <b>Residui passivi</b>                     | <b>84.256.281</b>  | <b>64.102.133</b>  | <b>31,4</b> |
| <i>di cui</i>                              |                    |                    |             |
| degli esercizi precedenti                  | 29.287.973         | 22.979.031         | 27,5        |
| dell'esercizio                             | 54.968.308         | 41.123.102         | 33,7        |
| <b>Avanzo/disavanzo di amministrazione</b> | <b>76.678.717</b>  | <b>73.709.827</b>  | <b>4,0</b>  |
| <i>di cui</i>                              |                    |                    |             |
| <i>Fondi vincolati</i>                     | <i>58.387.066</i>  | <i>54.297.817</i>  | <i>7,5</i>  |
| <i>Fondi non vincolati</i>                 | <i>18.291.652</i>  | <i>19.412.011</i>  | <i>-5,8</i> |

Fonte: allegati ai rendiconti generali 2018 e 2019

Dall'analisi dell'andamento della situazione amministrativa negli esercizi 2018 e 2019, si registra un avanzo di amministrazione migliorato rispetto all'esercizio precedente (euro 76.678.717 a fronte di euro 73.709.827 del 2018).

Tale avanzo è vincolato per un importo di euro 58.387.066 mentre la restante parte - euro

---

*particolarmente utile al fine di evitare una impropria contabilizzazione dei crediti, dapprima ritenuti "certi", perché vantati nei confronti di una amministrazione pubblica, ma in seguito divenuti inesistenti a causa, per esempio, di una riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. Inoltre, consente di far emergere erronee registrazioni e di dar conto di possibili duplicazioni. Il riaccertamento, quindi, comporta il riesame del titolo originario e la verifica dell'esistenza degli atti interruttivi della prescrizione".*

18.291.651 - risulta essere libero.

In maggiore dettaglio, la parte vincolata è costituita da euro 57.800.809 riferiti ai finanziamenti dei vari progetti in affidamento a INDIRE (fondi con specifico vincolo di destinazione), euro 586.257 per accantonamento per la formazione obbligatoria del personale negli anni antecedenti il 2019, e per i benefici socio-assistenziali relativi al 2019<sup>101</sup>.

Secondo quanto riportato nella nota integrativa, la parte non vincolata, pari a euro 18.291.652, è costituita dall'avanzo di amministrazione disponibile 2018, unitamente ad ulteriori entrate (e, in particolare, 12.990.023 euro per entrate per il funzionamento dell'istituto e altre entrate prive di vincoli per euro 625.370).

Non risultano evidenze, nella parte vincolata, delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa per il personale dirigente e non dirigente relativo all'esercizio 2019, i cui accordi – ad oggi – non risultano ancora perfezionati (vedi par. 5.2.).

Le riscossioni aumentano del 32,8 per cento, passando da euro 163.997.590 del 2018 a euro 217.735.903 del 2019, a causa dell'incremento delle riscossioni sia in conto competenza (+22,7 per cento) che in conto residui (pari a euro 31.449.826, con variazione assoluta pari a euro 19.284.177); anche i pagamenti complessivi aumentano (+15,9 per cento; in valore assoluto euro 26,8 milioni) anche qui con un aumento dei pagamenti sia in conto competenza (+19,1 per cento rispetto al 2018) sia in conto residui (+1,7 per cento rispetto all'esercizio precedente).

In sintesi, le riscossioni sono superiori ai pagamenti di circa euro 22,3 milioni, circostanza questa che causa il netto incremento (pari a circa il 32,1 per cento) della consistenza di cassa a fine esercizio.

#### **10.4 Conto economico**

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

La tabella che segue evidenzia i dati del conto economico di INDIRE nell'esercizio in esame,

---

<sup>101</sup> Come da accordi sindacali dell'11 aprile e del 29 ottobre 2019.

posti a raffronto con quello precedente.

**Tabella 23 - Conto economico**

| <b>Conto economico</b>                                                                                                                    | <b>2019</b>        | <b>2018</b>         | <b>Var. %</b>  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------|----------------|
| <b>Valore della produzione(A)</b>                                                                                                         | <b>184.574.479</b> | <b>139.104.676</b>  | <b>32,7</b>    |
| Proventi e corrispettivi per la prod. di prestazioni e servizi                                                                            | 180.879.325        | 135.434.751         | 33,6           |
| Altri ricavi e proventi                                                                                                                   | 3.695.154          | 3.669.925           | 0,7            |
| <b>Costi della produzione (B)</b>                                                                                                         | <b>183.790.633</b> | <b>149.970.524</b>  | <b>22,6</b>    |
| Per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci                                                                                        | 461.453            | 599.520             | -23,0          |
| Per servizi                                                                                                                               | 167.469.302        | 133.843.842         | 25,1           |
| Per godimento di beni di terzi                                                                                                            | 752.297            | 747.620             | 0,6            |
| Per il personale                                                                                                                          | 14.167.623         | 13.813.318          | 2,6            |
| <i>di cui</i>                                                                                                                             |                    |                     |                |
| a) salari e stipendi                                                                                                                      | 11.051.512         | 10.770.064          | 2,6            |
| b) oneri sociali                                                                                                                          | 3.116.111          | 3.043.255           | 2,4            |
| Ammortamenti e svalutazioni                                                                                                               | 806.774            | 879.119             | -8,2           |
| <i>di cui</i>                                                                                                                             |                    |                     |                |
| a) ammortamenti delle immobilizzazioni immateriali                                                                                        | 450.192            | 524.545             | -14,2          |
| b) ammortamenti delle immobilizzazioni materiali                                                                                          | 356.582            | 354.573             | 0,6            |
| Variazione delle rim.di materie sussidiarie consumo e merci                                                                               | 55.665             | - 39.306            | +241,6         |
| Oneri diversi di gestione                                                                                                                 | 77.518             | 127.812             | -39,4          |
| <b>Differenza (A-B)</b>                                                                                                                   | <b>783.846</b>     | <b>- 10.865.849</b> | <b>+107,2</b>  |
| <b>Proventi ed oneri finanziari (C)</b>                                                                                                   | <b>-1.948</b>      | <b>162</b>          | <b>1.302,5</b> |
| <i>di cui</i>                                                                                                                             |                    |                     |                |
| 16) Altri proventi finanziari                                                                                                             | 163                | 162                 | 0,4            |
| 17) Interessi e altri oneri finanziari                                                                                                    | 2.111              | 0                   | 100,0          |
| <b>Rettifiche di valore attività finanziarie (D)</b>                                                                                      |                    |                     |                |
| <b>Proventi e oneri straordinari (E)</b>                                                                                                  | <b>2.567.441</b>   | <b>- 5.231.443</b>  | <b>+149,1</b>  |
| <i>di cui</i>                                                                                                                             |                    |                     |                |
| 20) Proventi, con separata indicazione delle plusvalenze da alienazioni i cui ricavi non sono iscrivibili al n. 5)                        |                    | 3.000               | -100,0         |
| 21) Oneri straordinari, con separata indicazione delle minusvalenze da alienazioni i cui effetti contabili non sono iscrivibili al n. 14) | 708.697            | 6.387.304           | -88,9          |
| 22) Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui                                               | 3.460.513          | 4.659.823           | -25,7          |
| 23) Sopravvenienze passive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui                                              | 184.375            | 3.506.962           | -94,7          |
| Risultato prima delle imposte                                                                                                             | 3.349.339          | - 16.097.129        | +120,8         |
| Imposte dell'esercizio                                                                                                                    | 1.106.454          | 1.044.925           | 5,9            |
| <b>Avanzo/disavanzo economico di esercizio</b>                                                                                            | <b>2.242.886</b>   | <b>- 17.142.054</b> | <b>+113,1</b>  |

Fonte: Rendiconto 2019 INDIRE

L'esercizio 2019 si chiude con un risultato economico positivo, pari a euro 2.242.886, invertendo l'andamento dei risultati negativi degli ultimi 2 anni (euro -17.142.054 nel 2018 e euro -3.967.634 del 2017). A tale risultato, a fronte di un sostanziale equilibrio nella parte caratteristica (che conosce comunque un risultato positivo e pari a euro 783.846, rispetto ai saldi negativi del 2018, euro -10.865.849), ha contribuito in maniera significativa il risultato dei proventi e degli oneri straordinari.

Questi sono, infatti, pari a euro 2.567.441 (rispetto a euro -5.231.443), evidenziando un

miglioramento del + 149,1 per cento rispetto al 2018<sup>102</sup>.

Nel dettaglio, l'aumento del valore della produzione (+32,7 per cento rispetto al 2018) è dovuto prevalentemente all'aumento di proventi e corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi (da euro 135.434.751 del 2018 a euro 180.879.325 del 2019) a seguito dell'accertamento di nuovi finanziamenti per la realizzazione di progetti come, per esempio, la convenzione del finanziamento POR FSE Sicilia di euro 6 milioni e l'incremento del finanziamento della Commissione Europea per Erasmus Plus.

Anche i costi di produzione aumentano in maniera consistente nel 2019 (+ 22,6 per cento rispetto all'esercizio 2018), attestandosi a complessivi euro 183.790.633 (nel 2018, 149.970.524 euro), di cui euro 167.469.302 per servizi che aumentano del 25,1 per cento rispetto all'esercizio 2018 (pari a 133.843.442 euro).

All'interno di detta voce rientrano servizi di consulenza, collaborazioni, organizzazione eventi, spese per missioni del personale e servizi informatici.

A tale riguardo, l'Ente in sede di riscontro istruttorio, ha fornito un riscontro generico, limitandosi ad affermare che detto aumento è causato dall'aumentare della attività svolte.

Aumentano anche le spese per il personale (+2,6 per cento).

Di rilievo l'andamento della variazione delle rimanenze di materie sussidiarie consumo e merci che da euro -39.306 del 2018 passano a euro 55.665 del 2019<sup>103</sup>.

Questi incrementi sono parzialmente compensati dalla riduzione dei costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci (-23 per cento e pari nel 2018 a euro 461.453), ammortamenti e svalutazioni (-8,2 per cento rispetto all'esercizio precedente) e oneri diversi di gestione (-39,4 per cento).

Nell'esercizio 2019 si registra, inoltre, una sensibile riduzione (pari al - 94,7 per cento rispetto al 2018) delle sopravvenienze passive e delle insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui (da 3.506.962 euro del 2018 a 184.375 del 2019).

Nell'ambito del conto economico non risulta accantonata alcuna somma a titolo di Tfr, e ciò in

---

<sup>102</sup> Secondo quanto riportato nella nota integrativa, tale risultato deriva principalmente dalla riduzione degli oneri straordinari relativi alle minusvalenze che passano da euro 6.387.303,62 a euro 708.696,62. In questa voce sono ricompresi i valori dei trasferimenti a titolo gratuito (nella quasi totalità nell'e.f. 2019) dei beni immobili di proprietà di INDIRE avvenuti in favore del Demanio, in applicazione della l. 27/12/2013 n. 147 art.1 comma 393. Il risultato positivo è determinato anche da un incremento dei proventi del 33,60 per cento derivanti dall'accertamento di nuovi finanziamenti per la realizzazione di progetti (ad esempio la convenzione del finanziamento POR FSE Sicilia 214/2020 di 6.000.000 euro e l'incremento del finanziamento della Commissione Europea per il finanziamento del programma Erasmus Plus).

<sup>103</sup> L'ente, a fronte di specifica richiesta, non ha riportato le motivazioni alla base di detta variazione.

quanto, secondo quanto riferito dall'Ente, la gestione del Tfr del personale dipendente è assunta direttamente come prestazione dall'Inps, attraverso il versamento dei relativi contributi<sup>104</sup>.

Dall'analisi delle risultanze del conto economico, emerge, quindi, che sul dato positivo del risultato economico del 2019 pre-imposte ha inciso per il 76,6 per cento il saldo positivo tra oneri e i proventi di natura straordinaria, mentre per il 23,4 la gestione caratteristica.

Alla luce di quanto sopra si invita l'Ente ad efficientare la gestione caratteristica, agendo sul risparmio di costi ordinari e su entrate di natura ordinaria.

## **10.5 Stato patrimoniale**

Nella seguente tabella sono evidenziati gli elementi patrimoniali attivi e passivi relativi all'esercizio 2019, unitamente a quelli del 2018.

---

<sup>104</sup> Secondo l'Ente l'operazione contabile risulterebbe avvalorata dall'articolo 1 comma 6 del d.p.c.m. 20 dicembre 1999 e dall'articolo 5 dell'accordo quadro nazionale per l'attuazione delle disposizioni della legge n. 335/1995.

**Tabella 24 - Stato patrimoniale.**

| <b>Attivo</b>                                                           | <b>2019</b>        | <b>2018</b>        | <b>Var. %</b> |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| <b>A) Crediti v/Stato o enti pub. per la partecip. al pat. iniziale</b> |                    |                    |               |
| <b>B) immobilizzazioni</b>                                              | <b>5.629.095</b>   | <b>6.654.674</b>   | <b>-15,4</b>  |
| Immobilizzazioni immateriali                                            | 296.609            | 599.479            | -50,5         |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 7) Manutenzioni straordinarie e migliorie su beni di terzi              | 296.609            | 599.479            | -50,5         |
| Immobilizzazioni materiali                                              | 5.304.486          | 6.027.194          | -12,0         |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 1) Terreni e fabbricati                                                 | 3.773.266          | 4.588.155          | -17,8         |
| 2) Impianti e macchinari                                                | 271.936            | 175.626            | 54,8          |
| 7) Altri beni                                                           | 1.259.284          | 1.263.414          | -0,3          |
| Immobilizzazioni finanziarie                                            | 28.000             | 28.000             | 0,0           |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| a) imprese controllate                                                  | 3.000              | 3.000              | 0,0           |
| 1) partecipazioni in Altri enti                                         | 25.000             | 25.000             | 0,0           |
| <b>C) Attivo circolante</b>                                             | <b>160.961.055</b> | <b>137.893.682</b> | <b>16,7</b>   |
| I. Rimanenze                                                            | 26.057             | 81.722             | -68,1         |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 1) Materie prime, sussidiarie e di consumo                              | 26.057             | 81.722             | -68,1         |
| II. Residui attivi, con separata indicazione, per ciascuna voce,        | 69.392.573         | 68.526.970         | 1,3           |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 4) Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici                    | 69.237.024         | 68.340.015         | 1,3           |
| 5) Crediti verso gli altri                                              | 155.549            | 186.955            | -16,8         |
| IV. Disponibilità liquide                                               | 91.542.426         | 69.284.990         | 32,1          |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 1) depositi bancari e postali                                           | 91.542.426         | 69.284.990         | 32,1          |
| <b>D) Ratei e risconti</b>                                              | <b>151.377.936</b> | <b>122.311.889</b> | <b>23,8</b>   |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 1) Ratei attivi                                                         | 163                | 162                | 0,4           |
| 2) Risconti attivi                                                      | 151.377.773        | 122.311.727        | 23,8          |
| <b>Totale attivo</b>                                                    | <b>317.968.087</b> | <b>266.860.245</b> | <b>19,2</b>   |
| <b>Passivo</b>                                                          | <b>2019</b>        | <b>2018</b>        | <b>Var. %</b> |
| <b>A) Patrimonio netto</b>                                              | <b>53.069.178</b>  | <b>50.826.292</b>  | <b>4,4</b>    |
| I. Fondo di dotazione                                                   | 50.826.292         | 67.968.346         | -25,2         |
| IX. Avanzo (disavanzo) economico di esercizio                           | 2.242.886          | -17.142.054        | 113,1         |
| <b>C) FONDI PER RISCHI E ONERI</b>                                      |                    |                    |               |
| <b>D) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO DI LAVORO</b>                        |                    |                    |               |
| <b>E) RESIDUI PASSIVI, con separata indicazione, per ciascuna</b>       | <b>84.256.281</b>  | <b>64.102.133</b>  | <b>31,4</b>   |
| di cui                                                                  |                    |                    |               |
| 5) Debiti verso fornitori                                               | 8.882.660          | 9.190.577          | -3,4          |
| 8) Debiti tributari                                                     | 639.546            | 587.732            | 8,8           |
| 9) Debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale              | 578.348            | 573.153            | 0,9           |
| 11) Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici                    | 52.910.413         | 39.588.595         | 33,7          |
| 12) Debiti diversi                                                      | 21.245.314         | 14.162.076         | 50,0          |
|                                                                         |                    |                    |               |
| <b>F) Ratei e risconti</b>                                              | <b>180.642.627</b> | <b>151.931.820</b> | <b>18,9</b>   |
| 2) Risconti passivi                                                     | 180.642.627        | 151.931.820        | 18,9          |
| <b>Totale passività (B+C+D+E+F)</b>                                     | <b>264.898.909</b> | <b>216.033.953</b> | <b>22,6</b>   |
| <b>Totale passivo e patrimonio netto (A+B+C+D+E)</b>                    | <b>317.968.087</b> | <b>266.860.245</b> | <b>19,2</b>   |

Fonte: bilanci INDIRE

Le componenti patrimoniali attive aumentano nel 2019 dell'19,2 per cento rispetto al 2018, passando da 266.860.245 a 317.968.087 euro del 2019. Esse sono formate per il 50,6 per cento dall'attivo circolante, di cui circa il 56,8 per cento è dato dalle "disponibilità liquide" e il 43 per cento da residui attivi, per circa il 47,6 per cento da ratei e risconti attivi e per il restante 1,8 per cento dalle immobilizzazioni.

Sul predetto incremento incide soprattutto l'aumento del 16,7 per cento dell'attivo circolante e del 23,8 per cento dei ratei e risconti attivi (in valore assoluto pari a circa euro 29 milioni).

Le immobilizzazioni, infatti, si riducono sensibilmente anche nel 2019, passando da euro 6.654.674 del 2018 a euro 5.629.095 del 2019.

Ciò è imputabile essenzialmente alle dismissioni immobiliari effettuate, nei confronti del Demanio, ai sensi dell'articolo 1 comma 393, della legge n. 147 del 2013. Tali operazioni hanno comportato la riduzione delle immobilizzazioni materiali – terreni e fabbricati del 17,8 per cento (in valore assoluto circa euro 815 mila).

L'incremento dell'attivo circolante è dovuto essenzialmente al netto aumento delle disponibilità liquide (+32,1 per cento) conseguente all'andamento delle riscossioni e dei pagamenti per i progetti in affidamento, tra i quali il programma Erasmus *plus*. In relazione a tale programma, infatti, a fine 2019, sono state incassate entrate per circa 29,9 milioni, i cui connessi pagamenti sono stati imputati agli esercizi successivi.

Sostanzialmente stabili i crediti (per la quasi totalità vantati verso soggetti pubblici) rispetto all'esercizio precedente, che assommano a complessivi euro 69.237.024, importo coincidente con quello dei residui attivi; lieve decremento, seppur non particolarmente significativo a livello assoluto, delle rimanenze (che passano da euro 81.722 del 2018 a euro 26.057 del 2019; -68,1 per cento).

Dal lato del passivo, ancora netto l'aumento dei debiti che crescono del 31,4 per cento rispetto al 2018, in linea con quello dei residui passivi (euro 84.256.281). Nel dettaglio, i debiti che aumentano più sensibilmente sono quelli verso lo Stato e altri soggetti pubblici (che passano da euro 39.588.595 del 2018 a euro 52.910.413 del 2019) e i debiti diversi, in particolar modo, a causa dei trasferimenti verso istituzioni sociali private e altre imprese che hanno subito un incremento rispetto al 2018 del 50 per cento.

Nel biennio 2018-2019, a meno dei debiti verso fornitori, aumentano tutti i debiti (tributari, verso istituti di previdenza, verso stato e altri soggetti pubblici e diversi). Netto anche l'aumento dei risconti passivi che passano da euro 151.931.820 del 2018 a euro 180.642.627 del 2019 (+18,9 per cento)<sup>105</sup>.

Anche per il 2019, l'Ente non ha costituito il fondo per rischi e oneri.

---

<sup>105</sup> Secondo quanto riferito dall'Ente, l'incremento degli impegni (e di conseguenza dei residui passivi) è dovuto ad un incremento del finanziamento a carattere pluriennale assegnato a INDIRE dalla Commissione Europea, per circa 30 milioni.

Il fondo di dotazione del 2019 è notevolmente diminuito (-25 per cento) rispetto all'esercizio 2018 (che a sua volta registrava un decremento consistente rispetto all'esercizio 2017), passando da euro 67.968.346 del 2018 a euro 50.826.292 del 2019.

Il patrimonio netto del 2019 – pur registrando un incremento del 4,4 per cento rispetto al 2018 (passando da 50.826.292 a 53.069.178 del 2019) - non è ancora in grado di ricostituire il livello al 31 dicembre 2017, dove si attestava a circa euro 68 milioni.

La criticità, inoltre, risulta in peggioramento avendo riguardo all'ulteriore decremento registrato nel 2020 (pari a euro 43.342.695).

Sul punto, i riscontri forniti dall'Ente non chiariscono le ragioni del progressivo peggioramento del patrimonio netto, con conseguente consistente erosione del fondo di dotazione<sup>106</sup>.

La questione sarà, pertanto, oggetto di specifico approfondimento nel successivo referto.

---

<sup>106</sup> In particolare, secondo quanto riferito dall'Ente con la nota di risposta del 22 novembre 2021, *“le variazioni in decremento del patrimonio netto non evidenziano necessariamente una criticità. INDIRE gestisce numerosi progetti in affidamento con caratteristiche molto diverse in termini di importo e durata, spesso pluriennale, che determinano anche la consistenza dei residui attivi e passivi al termine dell'esercizio, con evidenti riflessi sul patrimonio netto, per situazioni non sempre dipendenti dalla volontà dell'Istituto”. Alla luce di quanto sopra, secondo l'Ente, “Per una veritiera interpretazione dell'andamento del patrimonio netto è necessario prendere a riferimento anche altri dati di bilancio come, appunto, l'avanzo di amministrazione disponibile”.*

## 11. MISURE ASSUNTE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID

Secondo le informazioni fornite dall'Ente, dalla fine del mese di febbraio 2020 sino alla data attuale, sono state adottate tutte le misure precauzionali volte al contenimento e alla riduzione del rischio di contagio al fine di garantire la tutela della salute dei dipendenti e aventi causa dell'Ente.

In particolare si è provveduto alla chiusura delle sedi di Torino e Napoli; alla sospensione delle missioni sul territorio nazionale ed internazionale; all'attuazione delle misure inerenti il lavoro agile per il 95 per cento del personale in servizio, con mantenimento del servizio in presenza per alcuni settori residuali quali il supporto tecnico informatico e il supporto all'utenza da parte dell'ufficio gestione risorse umane; alla riduzione dell'orario di apertura delle sedi, ai fini dell'efficientamento energetico; all'adozione del Protocollo di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 e di tutte le misure ad esso connesse, finalizzate al contenimento e alla riduzione del rischio di contagio; alla gestione interamente telematica delle procedure di selezione del personale e delle risorse da imputare alle attività di progetto; all'implementazione della struttura tecnologica dell'Ente, volta alla messa in sicurezza dei dati dell'Amministrazione e alla agevolazione del lavoro a distanza (*cloud*, nuovi pc, implementazione del gestionale in uso all'Amministrazione e delle piattaforme di condivisione del lavoro).

Sempre secondo quanto riferito, durante il periodo della pandemia, INDIRE ha realizzato circa 505 eventi (marzo 2020 e ottobre 2021) per la quasi totalità in modalità *online*. Tra questi si segnalano:

- "Corri la Vita" (l'unico in presenza);
- gli eventi legati al progetto europeo *Etwinning*;
- gli eventi di formazione *online* organizzati da INDIRE a supporto del Ministero dell'istruzione nella prima fase di pandemia. Si tratta nella fattispecie di 211 *webinar* realizzati con la piattaforma *Webex* tra il 2 marzo (la settimana in cui sono state chiuse le scuole) e fine aprile 2020;
- 50 *webinar* organizzati nell'ambito del Codiger e del Conper, con iniziative di formazione condotte insieme ad altri enti pubblici di ricerca.

Per quanto concerne la "Fiera di Didacta" (interamente *online*), l'edizione 2020 è stata realizzata in forma ridotta (con 4 eventi su due giorni), mentre per l'edizione 2021 (che si è

svolta dal 17 al 19 marzo) sono stati realizzati circa 110 eventi.

## 12. CONCLUSIONI

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

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

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

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

Con la medesima delibera consiliare è stato approvato anche il regolamento di organizzazione e del personale (di seguito anche "regolamento di organizzazione") vigente nel 2019.

Per tutto il 2019, è stato sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (MIUR).

Ai fini della pianificazione operativa, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 218 del 2016, gli enti di ricerca adottano un Piano triennale di attività (PTA), aggiornato annualmente, con il quale determinano anche la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale.

L'aggiornamento, per il 2019, del Piano Triennale di Attività 2019 -2021 è stato approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 91 del 19 dicembre 2018.

Dai documenti in atti, è emerso che il ritardo nell'approvazione del suddetto documento ha comportato - a cascata - il ritardo nell'approvazione di tutti i documenti a questo connessi e collegati, tra cui il bilancio di previsione 2019 (approvato con delibera del Cda n. 98 del 19 dicembre 2018, in ritardo rispetto al termine del 31 ottobre fissato dalla normativa vigente) ed

il Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza (2019-2021) (adottato, per la prima volta, dal Consiglio di amministrazione con la delibera n. 53 del 17 luglio 2019, quindi ben oltre il termine del 31 gennaio fissato dall'art. 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150).

Considerando la natura "strategica" del PTA non solo in termini di programmazione delle attività "core" dell'Istituto ma anche in merito alla pianificazione del fabbisogno di personale per l'esercizio e di correlate risorse per farvi fronte, questa Corte evidenzia la necessità che, per il futuro, venga prestata particolare attenzione alla tempistica di approvazione del suddetto documento e, quindi, di riflesso di tutti i documenti, anche di bilancio, a questo connessi e collegati.

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

La questione dei compensi degli Organi risulta tutt'oggi controversa, avendo riguardo alle procedure seguite per la relativa determinazione.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 8 dello statuto, le indennità di carica del Presidente, dei membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori sono determinate, a valere sul bilancio dell'Istituto, con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

A tutt'oggi, però, il decreto interministeriale di riferimento è quello del 31 ottobre 2002 e risale all'Istituto "ante" gestione commissariale di Anas (2007-2012).

Non risulta, infatti, ancora concluso l'iter funzionale all'adozione di un nuovo decreto di determinazione dei compensi, né risultano approvati i nuovi parametri ed indici previsti dalla riforma introdotta dal comma 596, dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019.

INDIRE ha sempre ritenuto che il decreto del 2002 non potesse trovare applicazione in quanto riferito ad un ente con struttura organizzativa e di gestione molto diversa da quella attuale.

Per l'effetto, nelle more dell'approvazione del nuovo decreto interministeriale, il compenso degli organi viene determinato - sin dal 2013 - con delibere del Consiglio di amministrazione, sulla base dei parametri e dei criteri contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2001, così come successivamente esplicitata con la circolare n. 4993 del

29 maggio 2001 e, in particolare, secondo le voci e gli indici riportati nel *software* a questa allegato.

Tale peculiarità ha connotato anche la determinazione delle indennità relative all'esercizio 2019.

Nel 2019 non sono previste indennità per i supplenti dell'organo di controllo, né per i componenti del Consiglio tecnico-scientifico.

Al riguardo il Ministero vigilante, pur dando atto dell'inattualità del sopra citato decreto ministeriale del 2002 e, quindi, ritenendo "discutibile" la sua applicazione al "nuovo" INDIRE, in sede approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2019 ha invitato l'Ente a *"continuare, in via prudenziale, a far riferimento al D.I. del 31 ottobre 2002, che è ad oggi l'ultimo atto ufficiale di determinazione dei compensi da corrispondere agli organi dell'Ente"*.

Tale indicazione è stata ribadita anche in sede di approvazione del bilancio di previsione 2020, del rendiconto 2020 e del bilancio di previsione 2021.

Si rileva, inoltre, che nell'esercizio 2019, al pari dei precedenti esercizi, l'Ente non risulta aver applicato i vincoli di spesa vigenti in materia, e ciò sull'assunto – a cui ha aderito il Ministero vigilante – dell'impossibilità di rinvenire nel quadro normativo (allora) vigente, in assenza di uno specifico intervento prescrittivo, l'univoca applicazione di norme di contenimento della spesa pubblica ad enti istituiti in anni successivi a quelli fissati come parametri contabili di riferimento.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte, in disparte l'ulteriore profilo della previsione di un compenso al membro supplente, peraltro – nel caso di specie – neppure nominato, evidenzia l'assoluta esigenza di una definizione in tempi rapidi della complessiva questione dei compensi, non potendo costituire l'erogazione a titolo provvisorio, nelle more dell'adozione del prescritto decreto interministeriale, un valido titolo di legittimazione delle spese all'esame.

La circostanza, peraltro, assume rilievo anche in termini di recupero delle eventuali somme riconosciute in eccesso, non soltanto rispetto alle procedure di determinazione, ma anche rispetto alla questione dei vincoli finanziari vigenti sino alla novella di cui alla legge n. 160 del 2019.

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

delle attività istituzionali affidate all'Ente.

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

Con specifico riferimento al settore amministrativo-gestionale, a decorrere dalla delibera consiliare del 18 marzo 2018 ad oggi, il Servizio risorse umane, affari generali e servizi giuridico-amministrativi è gestito *ad interim* dal Direttore generale, per via della vacanza, per dimissioni, della corrispondente posizione dirigenziale.

Considerando che la gestione "*ad interim*" di un ufficio dirigenziale non può che essere – per propria natura - eccezionale ed avere durata limitata nel tempo, mentre nel caso di specie risulta protrarsi da oltre tre anni, si rileva la necessità di assumere, senza ulteriore indugio, misure volte a ripristinare il normale funzionale dell'ufficio dirigenziale in parola, ponendo fine al suddetto metodo di gestione "emergenziale" degli uffici dirigenziali.

Il Settore "Agenzia nazionale" costituisce una struttura amministrativa dell'Istituto che si occupa di gestire i programmi di finanziamento U.E. sulla base di una specifica designazione collegata al programma, volta per volta, istituito con specifico regolamento U.E..

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

L'individuazione (*rectius* "individuabilità") per legge di INDIRE quale Agenzia nazionale, non risulta aver modificato, sostituendola, la procedura di designazione delle Agenzie nazionali fissata dalla normativa U.E.

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

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

Alla luce delle modifiche apportate al Regolamento, l'Ente ha ritenuto che gli incarichi

dirigenziali a tale data in essere, tra cui quello del Direttore generale, fossero decaduti, dovendo procedere – di conseguenza – ai nuovi conferimenti.

Con la delibera n. 68 del 28 ottobre 2020, pertanto, l'incarico di Direttore generale, pur essendo a tale data ancora in essere (e lo sarebbe rimasto sino al 28 febbraio 2022), è stato ri-assegnato al medesimo soggetto ed alle medesime condizioni economiche, per il periodo 1° novembre 2020- 31 ottobre 2025.

Il nuovo conferimento dell'incarico è intervenuto senza procedere ad una previa procedura comparativa, e ciò in considerazione delle specifiche questioni amministrative e di gestione pendenti alla data della riorganizzazione, dei risultati conseguiti dal Direttore generale nell'espletamento dell'incarico dal 2014 al 2019 (confermati anche nella valutazione dell'Oiv) e della necessità di dover garantire la continuità dell'azione amministrativa.

Tale determinazione risulta suffragata da specifici pareri legali, alla luce dei quali – secondo la prospettazione riportata nella sopra citata delibera 68/2020 – viene ritenuto che *“in presenza di una sostanziale modifica intervenuta nell'assetto istituzionale ed organizzativo dell'ente, si debba procedere ad un nuovo incarico dei vertici amministrativi e che nella fattispecie in esame le motivazioni di continuità dell'azione amministrativa giustificano il mancato ricorso a previe procedure di interpello”*.

In sostanza, secondo quanto ritenuto dall'Ente anche alla luce dei pareri legali sul punto, nella fattispecie all'esame – ritenuta la natura sostanziale delle modifiche organizzative operate - si verterebbe in un'ipotesi di decadenza automatica (o necessitata) degli incarichi dirigenziali, con conseguente necessità di procedere ai nuovi conferimenti.

Sul punto si osserva che, alla luce del vigente panorama normativo come ridisegnato dal consolidato orientamento del Giudice delle leggi, le ipotesi di caducazione automatica degli incarichi dirigenziali sono solo quelle espressamente previste dalla legge e ritenute dal Giudice delle leggi conformi all'Ordinamento costituzionale

Al di là delle suddette fattispecie, risulta sempre necessario un formale provvedimento di revoca che individui ed espliciti le ragioni della cessazione anticipata dell'incarico, e ciò anche in caso di “modifiche sostanziali” del settore in cui opera il dirigente interessato.

La motivazione della revoca deve, quindi, evidenziare il “nesso eziologico” tra il riassetto organizzativo operato e la necessità di cessazione anticipata dell'incarico.

In quest'ottica le “modifiche organizzative”, per fondare la revoca, devono incidere

sull'attitudine del dirigente a continuare ad espletare l'incarico anche in relazione al "nuovo" ufficio, almeno sino alla sua naturale scadenza.

Si ritiene, infatti, che la revoca per "motivi organizzativi" – qualora (ancora) ammessa alla luce del vigente Ordinamento- presupponga, per sua stessa *ratio*, il venir meno in capo al dirigente dei requisiti ritenuti necessari alla sua prosecuzione.

In caso contrario, la cessazione anticipata sarebbe priva di causa.

Ed è in quest'ottica che– a parere di questa Corte - acquistano rilievo le previsioni della contrattazione collettiva vigenti in materia, quando affermano che l'atto di revoca si pone come condizione per la "*assegnazione di altro incarico per ristrutturazione e riorganizzazione dell'ufficio dirigenziale*", dove per "altro" deve intendersi un incarico "diverso" rispetto a quello revocato.

Nella fattispecie che ci occupa, il dirigente è il Direttore generale dell'Ente. Per motivarne la revoca, le modifiche apportate avrebbero dovuto incidere in maniera sostanziale sull'attitudine di quest'ultimo a continuare ad assolvere il *munus* istituzionalmente assegnato, e cioè la responsabilità della complessiva gestione dell'Ente, l'attuazione delle delibere del consiglio di amministrazione, nonché i compiti di direzione, coordinamento e controllo della "complessiva" struttura organizzativa (art. 15 dello Statuto).

Invece, al medesimo soggetto è stato ri-assegnato il medesimo incarico di Direttore generale, e ciò proprio in virtù delle capacità dimostrate e dei risultati raggiunti.

Il nuovo conferimento dell'incarico è stato, come detto, effettuato in assenza di previa valutazione comparativa, motivato dall'esigenza di garantire la continuità degli atti di gestione "pendenti" alla data della revoca e, comunque, sull'assunto che "*non vi sono disposizioni di legge che impongano il previo interpello per le nomine dei direttori generali degli enti pubblici di ricerca*".

A questo proposito, per i motivi sopra illustrati, si ritiene che le ragioni di "continuità amministrativa" avrebbero potuto assumere rilevanza – qualora possibile - solo in caso di rinnovo, alla scadenza naturale dell'incarico, avendo riguardo, comunque, alla necessità di garantire al contempo il principio – immanente al sistema - di "temporaneità" degli incarichi dirigenziali.

Si precisa, inoltre, che la previa valutazione comparativa costituisce attuazione dei principi di trasparenza e pubblicità degli incarichi dirigenziali, così come sintetizzati -in termini di

“conoscibilità” - nel comma 1 *bis* dell’art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed applicabili a “ciascun incarico di funzione dirigenziale” ivi inclusi quelli relativi ai direttori generali degli Enti di ricerca. A tale proposito si rileva che ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. 213 del 2009 (tutt’ora vigente) gli enti pubblici di ricerca, devono conformarsi, tra l’altro, ai principi dell’articolo 4, nonché del capo II del titolo II del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dedicato, in particolare, proprio alla disciplina della “Dirigenza”, ai sensi degli artt. 13-29. Peraltro, ai sensi del comma 4 dell’art. 12 del sopra citato d.lgs. 213 del 2009 viene espressamente previsto che “Gli statuti e i regolamenti prevedono inoltre procedure di valutazione comparativa per l’individuazione dei direttori degli organi di ricerca (..)”

Fermo quanto sopra, per quanto riguarda la retribuzione del Direttore generale, per l’esercizio 2019, si osserva un incremento del 19,9 per cento rispetto al 2018 (passando da 186.076 euro del 2018 a complessivi 223.181 euro del 2019). Tale aumento risulta dovuto essenzialmente alla retribuzione di risultato riconosciuta - per il periodo 1° gennaio 2019-31 dicembre 2019 - con delibera consiliare n. 51 del 29 luglio 2020, per un importo pari al 50 per cento dello stipendio tabellare (nel 2018 era pari al 30 per cento).

Tale delibera è stata assunta a seguito di validazione della relazione sulla *performance* anno 2019 da parte dell’Oiv (in data 30 giugno 2020), nonché della specifica valutazione dal medesimo effettuata in relazione agli obiettivi raggiunti dal Direttore generale.

Nelle premesse della suddetta delibera viene “tenuto conto”, oltre che dei risultati conseguiti, anche della gestione *ad interim* dell’Ufficio dei Servizi giuridici ed amministrativi e degli Affari Generali, e ciò nei termini di cui art. 27, comma 3 del Ccnl AREA VII - Dirigenza delle Università e degli Enti di Ricerca e di Sperimentazione quadriennio normativo 2002/2005 - biennio economico 2002/3, alla luce del quale “il trattamento economico del dirigente per i periodi di sostituzione è integrato nell’ambito della retribuzione di risultato, di un ulteriore importo la cui misura potrà variare dal 15% al 25% del valore economico della retribuzione di posizione prevista per l’incarico ricoperto dal dirigente sostituito”.

Sul punto, in riscontro alle osservazioni formulate in sede istruttoria in merito all’(in)applicabilità nel caso di specie della suddetta clausola contrattuale (che si riferisce a soggetti del “medesimo livello dirigenziale”), l’Ente ha dichiarato che il richiamo alla gestione dell’*interim* (“tenuto conto”) avrebbe avuto la sola funzione di dettagliare le attività del direttore generale nel periodo di riferimento e non come parametro per la determinazione

dell'incremento della retribuzione di risultato.

Con riguardo alle misure assunte in tema di valutazione delle performance, dall'esame del Piano integrato 2019-2021 è emerso che per il 2019, la Performance del Settore amministrativo-gestionale risulta parametrata agli obiettivi del Direttore Generale e della dirigente amministrativa, mentre non sono stati indicati gli obiettivi a livello di *performance* individuale.

Tale circostanza è stata rilevata anche dall'Oiv nell'ambito della Relazione sul "Funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli, del 20 aprile 2020.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte, considerando anche gli specifici rilievi formulati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal MEF con riferimento agli accordi per la contrattazione integrativa dell'esercizio 2019, ritiene necessario efficientare la dinamica del sistema di valutazione delle performance, e ciò partendo proprio dalla determinazione – su base individuale – degli obiettivi da raggiungere. Per quanto riguarda gli adempimenti in materia di *privacy*, le relazioni svolte dal DPO evidenziano, tra l'altro, una criticità nelle misure adottate dall'Ente al fine di prevenire ed evitare, in particolare, gli attacchi informatici.

Solo a fine 2020 risulta, infatti, che l'Ente ha attivato le procedure per dotarsi di uno specifico protocollo interno per la violazione dei dati (i c.d. *data breach*).

Alla luce di quanto sopra, questa Corte - anche avendo riguardo alle sanzioni di natura pecuniaria previste dalla normativa vigente e dei correlati rischi di aggravio per la finanza pubblica - evidenzia la necessità, non oltremodo rinviabile, che INDIRE, nella sua qualità di Titolare e di Responsabile dei dati (a seconda delle situazioni) adotti tutte le misure necessarie ad approntare un "sistema" di tutela dei dati personali efficiente ed idoneo a prevenire ed evitare il concretizzarsi dei sopra citati rischi di sanzione.

Per quanto riguarda la gestione del personale, non risultano – allo stato- adottati i disciplinari, previsti nel relativo regolamento di organizzazione, funzionali a regolare nel dettaglio le modalità di reclutamento del personale (artt. 24, 25 e 26 del Regolamento).

Così come, con riferimento al personale dirigente, dai documenti in atti, non risulta approvato un provvedimento volto a predeterminare i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca dei relativi incarichi, atto, invece, ritenuto necessario anche

nell'ambito della direttiva n. 10 del 17 dicembre 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica (cfr. art. 3).

A tale riguardo, questa Corte evidenzia la necessità che vengano adottati i suddetti documenti, al fine di dotare l'Ente di criteri operativi, obiettivi e trasparenti in merito alle procedure sopra evidenziate.

Con riferimento agli esiti del monitoraggio sulla spesa di personale 2019, l'Ente ha dichiarato di avere rispettato i vincoli finanziari di cui all'art. 12 del d.lgs. n.218 del 2016. L'indicatore riporta un valore pari al 61,18 per cento.

Fermo quanto sopra, con riferimento alla consistenza e composizione del personale, per il 2019, si osserva che, su un numero complessivo di 241 unità, n. 4 sono dirigenti del settore ricerca, mentre per il settore amministrativo, vi è solo una figura dirigenziale (seconda fascia) oltre il Direttore generale.

Per il personale non dirigente, il fenomeno si inverte, infatti il numero di ricercatori e tecnologici è nettamente inferiore alle unità di personale amministrativo (n. 50 ricercatori e n. 10 tecnologi, rispetto a n. 176 unità di personale amministrativo).

In merito alla tipologia, si registra un lieve decremento del personale a tempo indeterminato rispetto all'esercizio 2018 (2 unità), nonostante le politiche di stabilizzazione del personale attuate anche nell'esercizio 2019; anche il personale a tempo determinato diminuisce di due unità rispetto al 2018 (passando da 91 a 89 del 2019), mentre si assiste ad una consistente riduzione del personale acquisito tramite contratti di collaborazione coordinata e continuativa (che passano da 126 unità nel 2018 a 69 unità nel 2019)

Gli impegni complessivi per la spesa di personale, al lordo degli oneri fiscali e previdenziali, ammontano a euro 16.804.712 di cui circa il 48 per cento è imputabile al personale a tempo indeterminato, in aumento rispetto al 2018 (pari al 45 per cento).

Il personale a tempo determinato interessa circa il 21 per cento del totale degli impegni, percentuale in diminuzione rispetto al 2018 (42 per cento), mentre il 15 per cento è imputabile ai contratti co.co.co (12 per cento nel 2018).

A fronte della sensibile riduzione delle unità di personale co.co.co, gli oneri risultano nettamente aumentati, passando da 1.931.884 euro del 2018 a 2.596.473 euro del 2019, con un aumento del 34,4 per cento.

Tale circostanza sarebbe dovuta, secondo quanto riferito dall'Ente, alla ridotta durata dei

contratti in essere nel 2018 rispetto a quelli (annuali) dell'esercizio in esame.

Gli incarichi di consulenza nel 2019 risultano in aumento, sia come numero che come importo, passando da 29 del 2018, per un impegno di spesa complessivo pari 1.224.734 euro, a 47 del 2019, per una spesa pari a circa 1.469.962 euro.

Alla luce di quanto sopra, questa Corte osserva che – anche in considerazione delle consistenti stabilizzazioni effettuate nell'esercizio – si sarebbe dovuto assistere ad una proporzionale razionalizzazione dei contratti di consulenza, quanto meno con riferimento allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'Ente.

Per quanto riguarda il trattamento accessorio, si rileva che l'esercizio 2019 è il primo anno di attivazione della procedura per la verifica congiunta degli accordi integrativi ai sensi dell'art. 40-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La procedura – ad oggi – non risulta conclusa in quanto il Mef e il Dipartimento della funzione pubblica, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, hanno formulato specifiche osservazioni sia con riferimento all'ipotesi di accordo raggiunto in data 29 ottobre 2019, che con riguardo alla nuova ipotesi sottoscritta a febbraio 2021 e trasmessa, previo parere positivo del Collegio dei revisori, in data 2 aprile 2021.

Passando ad esaminare la materia della razionalizzazione della spesa, si evidenzia che –con riferimento all'INDIRE “ripristinato” – l'individuazione del perimetro di applicazione è stata, e continua ad essere, una questione particolarmente dibattuta.

Le problematiche emerse possono suddividersi in due macro fattispecie.

La prima inerisce alla possibilità o meno di applicare ad INDIRE, così come “ripristinato” ai sensi dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, i vincoli finanziari volta per volta vigenti, qualora abbiano come parametro di calcolo annualità per le quali non sussiste, secondo la prospettazione fornita dall'Ente, un bilancio comparabile.

La seconda ha per oggetto la portata, rispetto all'Ente, della novella normativa contenuta nella legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020) che ha modificato, in maniera consistente, la materia dei vincoli, prevedendo un unico macro “tetto” di riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi (sulla base della spesa media sostenuta negli esercizi 2016-2018, ai sensi del comma 591, dell'art. 1) e un unico macro obbligo di versamento nello specifico capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato (pari a quanto dovuto nel 2018, maggiorato del 10 per cento, ai sensi del comma 594 del medesimo articolato normativo).

In questo caso, la problematica è originata dal nuovo perimetro dei vincoli in materia di consumi intermedi, considerando che il comma 4 *bis*, dell'art. 8 del d.l. 95 del 2012 non rientra tra le disposizioni abrogate, con la conseguenza che l'Ente ha ritenuto di poter continuare ad assolvere i propri obblighi di riduzione della spesa per consumi intermedi (e di correlato versamento nel bilancio dello Stato) esclusivamente ai sensi di tale disposto normativo.

Con riguardo ad entrambe le fattispecie, le posizioni assunte nel tempo dal Ministero vigilante e dal Mef non sono risultate allineate.

In relazione ai vincoli *"ante"* riforma 2020, il Mef, al fine di evitare *"vuoti applicativi"*, in sede di disamina del rendiconto 2017, pur rimettendosi alle determinazioni finali del Ministero vigilante, ha rilevato l'opportunità di assumere come valori di riferimento -per l'applicazione delle norme di contenimento della spesa - quelli relativi al primo bilancio consuntivo *"comparabile"* che, nel caso di specie, veniva individuato nell'esercizio 2013.

Il Ministero vigilante (all'epoca MIUR), invece, con nota del 3 dicembre 2018 ha aderito alla prospettazione fornita dall'Ente, ritenendo che il quadro normativo non consentisse di applicare norme di contenimento della spesa ad enti istituiti in anni finanziari successivi a quelli assunti a parametro contabile, con la conseguenza che in mancanza di un intervento chiarificatore del legislatore *"appare difficile fare ricorso solo a criteri interpretativi di ordine sistematico – teleologico per giustificare l'applicazione di tali prestazioni patrimoniali (..)"*.

Al riguardo, il Collegio dei revisori – in sede di approvazione del bilancio di previsione 2019 – ha fatto propria la posizione dell'Ente e del Ministero vigilante, approvando un documento (allegato al verbale) nel quale sono state individuate, nel dettaglio, le disposizioni sui vincoli di spesa ritenute applicabili ovvero non applicabili ad INDIRE.

Per l'effetto, anche con riferimento al ciclo di bilancio 2019, le disposizioni in materia di contenimento della spesa non sono state applicate, se non nei limiti come sopra prospettati.

Il Ministero vigilante ha confermato la propria adesione alla prospettazione dell'Ente, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione 2019, che nell'ambito dell'approvazione del rendiconto del relativo esercizio.

La complessiva questione, quindi, è rimasta a tutt'oggi *"sospesa"*, con inevitabili effetti riflessi anche sulla seconda macro questione, e cioè sul perimetro di applicazione ad INDIRE della nuova disciplina dei vincoli finanziari codificata ai sensi dei commi 590 e ss, dell'art. 1

della legge di bilancio 2020.

Come anticipato, INDIRE ha ritenuto, infatti, di essere esclusa “anche” dal complessivo campo di applicazione della novella.

Il Ministero vigilante, anche in questo caso, ha aderito alla posizione dell’Ente.

Di diverso avviso, invece, il Mef, secondo il quale la riduzione del Fondo ordinario per gli enti di ricerca adempirebbe agli obblighi di razionalizzazione della spesa prescritti ai sensi del “solo” articolo 8 del citato decreto legge n. 95 del 2012, restando ferme tutte le altre disposizioni in materia.

Tali osservazioni sono state ribadite in sede di verifica del bilancio di previsione per l’esercizio 2021 ed in sede di analisi del rendiconto 2020.

Le modalità con cui l’Ente ha inteso e intenderà dare attuazione alle osservazioni ed ai chiarimenti come sopra resi dal Mef saranno oggetto di riscontro in sede di successivo referto, impattando – in particolare – a valere sul ciclo di bilancio 2020 e seguenti.

Ciò che preme, sin da ora, rilevare è che le disposizioni di cui all’allegato A della legge n. 160 del 2019, costituiscono parametro sia per la determinazione della capacità di spesa dell’Ente, per l’acquisto di beni e servizi, *ante* e *post* riforma (comma 591 dell’art. 1 della legge n. 160 del 2019), sia per la quantificazione del *quantum* di versamento da effettuare all’entrata del bilancio dello Stato (ai sensi del comma 594 del medesimo articolato normativo).

Tali disposizioni, però, non sono mai state applicate dall’Ente, sull’assunto della mancanza di parametri di calcolo comparabili ed i relativi bilanci, almeno sino al 2019 (esercizio oggetto del presente referto) sono stati approvati dagli Organi competenti sulla base di tale regime in deroga.

Con la conseguenza che – in assenza di un intervento chiarificatore sui criteri di calcolo dei suddetti vincoli *ante* riforma- ne risulta inciso anche il perimetro di applicazione della riforma introdotta dalla legge di bilancio 2020.

Alla luce di quanto sopra, avendo riguardo alla circostanza che, salvo espressa deroga codificata dal Legislatore, la mancanza di annualità “comparabili” non poteva e non può comportare l’annullamento del vincolo e, quindi, della *ratio* a questo sottesa, si ritiene necessario, e non oltre modo rinviabile, che gli Organi competenti, in mancanza o nelle more di un intervento del Legislatore, individuino, in via univoca e definitiva, un criterio oggettivo, che contemperi l’esigenza di dare attuazione alla *ratio* dei vincoli di spesa *ante* e

*post* riforma 2020 (salvo le deroghe espressamente previste dal Legislatore), con l'interesse dell'Ente a conformarsi ai suddetti limiti, sulla base di parametri "comparabili", adottati in situazioni "equiparabili".

Il tutto al fine di far concorrere INDIRE – al pari degli altri enti pubblici - ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (cfr. art. 97, comma 1, della Costituzione e art. 1, comma 1, della legge di contabilità n. 196 del 2009).

Avendo riguardo al contenzioso in essere, secondo quanto riferito dall'Ente, nell'esercizio 2019 vengono in rilievo quattro contenziosi pendenti.

Nell'esercizio 2019, non è stato costituito il fondo per i contenziosi, neppure in relazione ad eventuali passività potenziali.

In realtà, considerando la questione sul perimetro di applicazione dei vincoli di spesa, si ritiene quanto meno opportuno considerare, come passività potenziali, gli eventuali obblighi di versamento, a favore del bilancio dello Stato, di somme dovute alla luce di vincoli finanziari sino ad ora ritenuti estranei dal perimetro di rilevanza dell'Ente.

A tale proposito, l'Ente ha comunicato, che a decorrere dal bilancio di previsione 2022 sarà prevista la costituzione di un fondo di accantonamento in relazione alle eventuali somme da versare al bilancio dello Stato a seguito dell'introduzione della legge di bilancio 2020.

Passando ad esaminare il sistema di gestione del ciclo di bilancio 2019, si rileva, come già anticipato, che il bilancio di previsione è stato adottato in ritardo (dicembre 2018) rispetto al termine del 31 ottobre previsto dalla normativa vigente.

Le previsioni originarie del bilancio sono state oggetto di n. 13 variazioni, per effetto delle quali le previsioni in entrata e in uscita hanno subito, in conto competenza, un incremento pari ad euro 26.098.8156.

Il rendiconto generale relativo all'esercizio 2019 è stato adottato, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 36 in data 23 giugno 2020 ed è stato approvato dal Ministero vigilante con nota del 3 settembre 2020.

Per il 2019, l'attestazione dei tempi di pagamento riporta un indice, su base annuale, pari a - 6,5 giorni.

L'esercizio 2019 registra un disavanzo di competenza pari a -307.248, comunque in netta diminuzione rispetto a quello relativo all'esercizio 2018 (pari a -1.188.486 euro).

Le entrate sono solo di natura corrente (al pari dei pregressi esercizi) ed aumentano del 23,7 per cento rispetto all'esercizio 2018, passando da 172.368.054 euro del 2018 a 213.285.448 euro del 2019.

Aumentano anche le spese, sia di parte corrente (+ 23 per cento) che di parte capitale (+ 60,6 per cento).

Per le spese correnti, pari a 213.197.535 euro, l'incremento rispetto al 2018 è imputabile prevalentemente al consistente aumento delle spese per acquisti di beni comuni e di servizi, che passano da euro 8.522.231 del 2018 a euro 15.420.530 del 2019.

Le spese in conto capitale passano da 246.107 euro del 2018 a 395.161 euro del 2019 e sono interamente costituite dalle acquisizioni di immobilizzazioni tecniche.

L'Ente, in sede di chiusura dell'esercizio 2019, ha deliberato il riaccertamento dei residui, provvedendo a stralciare 184.375 euro di residui attivi e 3.460.513 euro di residui passivi. Dai documenti in atti, risulta che la consistente cancellazione di residui passivi è legata, principalmente, a minori rendicontazioni da parte dei beneficiari dei finanziamenti assegnati da INDIRE, di cui l'88,48 per cento è riconducibile al programma comunitario *Erasmus Plus*.

Il peso dei residui attivi sul totale delle entrate nel 2019 (31,7 per cento) è in riduzione rispetto al 2018 (38,6 per cento), mentre è in leggero aumento l'incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite (38,5 per cento a fronte del 35,8 per cento del 2018).

Tali incidenze, seppure in miglioramento per quanto riguarda i residui attivi, comportano ancora la necessità, da parte dell'Ente, di efficientare la dinamica di gestione dell'aggregato.

Dai documenti in atti, inoltre, è emerso che - con riferimento ai residui attivi conservati nel rendiconto 2019- il Collegio dei revisori ha approvato la *"Relazione sulla persistenza dei residui di maggiore anzianità e consistenza nonché sulla fondatezza degli stessi"*, in data 11 marzo 2021, e cioè successivamente all'approvazione del rendiconto 2019.

In realtà, come prescritto dalla normativa vigente, tale relazione doveva essere approvata in via prodromica all'approvazione del rendiconto generale, costituendone un allegato (cfr. comma 5 dell'art. 40 del dpr 97 del 2003).

Sebbene tale criticità risulti superata a decorrere dall'esercizio 2020, si ritiene necessario richiamare l'attenzione sull'importanza di effettuare una verifica preventiva ed approfondita in merito all'attività di riaccertamento dei residui effettuata ai fini dell'approvazione del rendiconto di riferimento, e ciò quale presupposto per attestarne l'attendibilità e la veridicità

e, quindi, la sostenibilità in concreto degli equilibri del bilancio.

Dall'analisi dell'andamento della situazione amministrativa negli esercizi 2018 e 2019, si registra un avanzo di amministrazione positivo e migliorato rispetto all'esercizio precedente, passando da 73.709.827 euro del 2018 a 76.678.717 euro del 2019.

Tale avanzo è vincolato per un importo di euro 58.387.066 mentre la restante parte - euro 18.291.651 - risulta essere libero.

Nella parte vincolata non risultano incluse le risorse relative al fondo per la contrattazione integrativa per il personale dirigente e non dirigente costituito per l'esercizio 2019 ed in relazione al quale, alla data odierna, non risultano ancora perfezionati i correlati accordi.

Le riscossioni aumentano del 32,8 per cento, passando da euro 163.997.590 del 2018 a euro 217.735.903 del 2019, sia in conto competenza (+22,7 per cento) che in conto residui (pari a euro 31.449.826).

Anche i pagamenti complessivi aumentano (+15,9 per cento), anche qui sia in conto competenza (+19,1 per cento) sia in conto residui (+1,7 per cento).

La consistenza della cassa a fine esercizio risulta in netto incremento rispetto al 2018 (circa + 32,1 per cento), e ciò in ragione del differenziale positivo registrato nell'esercizio, tra le riscossioni e i pagamenti (per un importo di circa 22,3 milioni).

L'esercizio 2019 chiude con un risultato economico positivo pari a euro 2.242.886, invertendo l'andamento dei risultati negativi degli ultimi 2 anni (euro -17.142.054 nel 2018 e euro -3.967.634 del 2017).

A fronte di un sostanziale equilibrio nella parte caratteristica (che conosce comunque un risultato positivo pari a euro 783.846, rispetto ai saldi negativi del 2018, pari a -10.865.849 euro), sul risultato economico incidono in maniera significativa i proventi e gli oneri straordinari che evidenziano un miglioramento del +149,1 per cento rispetto al 2018, attestandosi a 2.567.441 euro rispetto al dato negativo di - 5.231.443 euro del 2018.

Aumenta il valore della produzione (+32,7 per cento rispetto al 2018) dovuto prevalentemente all'aumento dei proventi e dei corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi.

Anche i costi di produzione aumentano in maniera consistente nel 2019 (+ 22,6 per cento rispetto all'esercizio 2018), attestandosi a complessivi euro 183.790.633 (nel 2018, 149.970.524 euro), di cui euro 167.469.302 per servizi che aumentano del 25,1 per cento rispetto

all'esercizio 2018 (pari a 133.843.442 euro).

All'interno di detta voce rientrano servizi di consulenza, collaborazioni, organizzazione eventi, spese per missioni del personale e servizi informatici.

Aumentano anche le spese per il personale (+2,6 per cento).

Dall'analisi delle risultanze del conto economico emerge, quindi, che sul dato positivo del risultato economico del 2019 hanno inciso in maniera significativa gli oneri ed i proventi di natura straordinaria, piuttosto che la gestione caratteristica.

Alla luce di quanto sopra si ritiene opportuno che l'Ente adotti misure volte ad efficientare la gestione caratteristica, agendo sul risparmio di costi ordinari e su entrate di natura ordinaria.

Le componenti patrimoniali attive aumentano nel 2019 rispetto al 2018 dell'19,2 per cento. Esse sono formate per il 50,6 per cento dall'attivo circolante, per circa il 47,6 per cento dei ratei e risconti e per la restante parte - l'1,8 per cento - dalle immobilizzazioni.

L'incremento dell'attivo circolante rispetto al 2018 trova corrispondenza nel netto aumento delle disponibilità liquide (+32,1 per cento). Secondo quanto riferito dall'Ente, tale andamento positivo è dovuto essenzialmente all'incremento di entrate per i progetti in affidamento, tra i quali il programma *Erasmus plus* per il quale nel 2019, rispetto all'esercizio precedente, si è rilevato un aumento delle entrate pari a 29,9 milioni.

Sostanzialmente stabili i crediti (per la quasi totalità vantati verso soggetti pubblici) rispetto all'esercizio precedente, che assommano a complessivi euro 69.237.024, importo coincidente con quello dei residui attivi.

Dal lato del passivo, ancora netto l'aumento dei debiti che crescono del 31,4 per cento rispetto al 2018 in linea con quello dei residui passivi. Nel dettaglio, i debiti che aumentano più sensibilmente sono quelli verso lo Stato e altri soggetti pubblici e i "debiti diversi", relativi, in particolare, a trasferimenti verso istituzioni sociali private e altre imprese, con un incremento di circa il 50 per cento rispetto al 2018.

Anche per il 2019, l'Ente non ha costituito il fondo per rischi e oneri.

Il fondo di dotazione del 2019 risulta eroso (-25 per cento) rispetto all'esercizio 2018 (che a sua volta registrava un decremento consistente rispetto all'esercizio 2017), passando da 67.968.346 del 2018 a 50.826.292 del 2019.

Il patrimonio netto del 2019 - pur registrando un incremento del 4,4 per cento rispetto al 2018 (passando da 50.826.292 a 53.069.178 del 2019) - non è ancora in grado di riportarlo al livello

dell'esercizio 2017, dove si attestava a circa euro 68 milioni.

La criticità, inoltre, risulta in peggioramento avendo riguardo all'ulteriore decremento registrato nel 2020 (pari a 43.342.695,20).

La questione sarà, pertanto, oggetto di specifico approfondimento nel successivo referto.



CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

