

**Doc XV, n. 172****CORTE DEI CONTI****SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI****IL PRESIDENTE**

Onorevole Presidente,

in adempimento al disposto dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, rassegno alla S.V. la determinazione e la relazione con cui la Corte dei conti riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa (INDIRE) per l'esercizio 2021.

Alla determinazione sono allegati i documenti rimessi dall'Ente ai sensi dell'art. 4, primo comma, della legge stessa.

L'occasione è gradita per inviare distinti saluti.

Manuela Arrigucci



MANUELA
ARRIGUCCI
CORTE DEI
CONTI
10.01.2024
13:37:38
GMT+01:00

Illustre On.
Dott. Lorenzo FONTANA
Presidente della Camera dei Deputati
R O M A



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

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

(INDIRE)

2021

Determinazione del 14 dicembre 2023, n. 144



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

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

(INDIRE)

2021

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 14 dicembre 2023;

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 assoggettato l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire), quale ente di ricerca, al 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 2021, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Vanessa Pinto, e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2021 del citato Istituto;

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 2021 - 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 2021 - 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
Firmata digitalmente

PRESIDENTE
Andrea Zacchia
Firmata digitalmente

DIRIGENTE
Fabio Marani
Depositato in segreteria

INDICE

PREMESSA.....	4
1. IL QUADRO NORMATIVO.....	5
2. GLI ORGANI.....	8
2.1 Consiglio di amministrazione	8
2.2 Collegio dei revisori.....	9
2.3 Consiglio tecnico-scientifico	10
2.4 Compensi degli organi	10
3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA.....	17
3.1 Ufficio di Presidenza.....	18
3.2 Strutture Centrali.....	19
3.2.1 Settore ricerca.....	20
3.2.2 Settore amministrativo-gestionale.....	20
3.2.3 Agenzia nazionale.....	22
3.3 Gli Uffici di <i>staff</i> del Direttore generale	22
3.4 Direttore generale.....	23
3.5 Organismo indipendente di valutazione	25
4 PERFORMANCE-TRASPARENZA-MISURE ANTICORRUZIONE-TUTELA DELLA PRIVACY-PARTECIPAZIONE AI CONSORZI.....	26
4.1 Gestione della <i>performance</i>	26
4.2 Gestione degli obblighi di pubblicità e trasparenza.....	28
4.3 Misure anticorruzione	29
4.4 Misure assunte in materia di tutela della <i>privacy</i>	30
4.5 La partecipazione di Indire a Consorzi.....	32
5. IL PERSONALE.....	37
5.1 Personale in forma flessibile: collaborazioni coordinate e continuative, incarichi e consulenze ex art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001	43
5.2 Vincoli sulla spesa di personale	48
5.3 Il fondo per il trattamento accessorio	50
6. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.....	52

7. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA.....	54
8. ATTIVITA' NEGOZIALE	59
9. CONTENZIOSO.....	65
10. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE.....	67
10.1 Gestione di competenza	69
10.2 Gestione residui.....	74
10.3 Situazione amministrativa	77
10.4 Conto economico	80
10.5 Stato patrimoniale	83
11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	88

INDICE TABELLE E FIGURE

Tabella 10 - Compensi per collaborazioni coordinate e continuative	44
Tabella 11- Compensi per collaborazioni autonome e consulenti	45
Tabella 12 - Costi per servizi di consulenza 2021 (anche mediante appalto).....	45
Tabella 13 -Spesa complessiva per i rapporti di lavoro.....	46
Tabella 14 - Fonti di copertura	47
Tabella 15 - Verifica vincoli di spesa ex d.lgs. 218/2016	48
Tabella 16 - Uscite correnti e in conto capitale.....	55
Tabella 17 - Dettaglio allegati 4 e 5	56
Tabella 20 - Accertamenti e impegni per titoli.....	70
Tabella 21 - Dettaglio delle entrate correnti	71
Tabella 22 - Dettaglio delle spese correnti.....	72
Tabella 23 - Dettaglio delle spese in conto capitale.....	73
Tabella 24 - Dettaglio partite di giro	74
Tabella 25 - Residui.....	75
Tabella 26 - Dettaglio residui attivi	76
Tabella 27 -Dettaglio residui passivi.....	76
Tabella 30 - Composizione avanzo di amministrazione.....	79
Tabella 31 - Descrizione avanzo vincolato	80
Tabella 32 - Conto economico	81
Tabella 33 - Stato patrimoniale	84
Tabella 34 - Andamento patrimonio netto	86

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 già menzionata legge, sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (in seguito Indire) per l'esercizio 2021.

La precedente relazione al Parlamento, concernente l'esercizio finanziario 2020 del predetto Ente, è stata approvata con la determinazione del 6 dicembre 2022, n. 151, pubblicata in Atti Parlamentari, XIX Legislatura, Doc. XV, n. 34.

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).

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

Per l'inquadramento dell'Ente, rispetto alla sua nascita (nel 1925, come Museo didattico nazionale), alla sua trasformazione in ente pubblico nazionale (per effetto del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258) ed infine al suo attuale assetto (ripristino dell'Ente ai sensi del sopra citato d.l. n. 98 del 2011), si rinvia agli approfondimenti svolti nell'ambito delle precedenti relazioni concernenti gli esercizi 2017, 2018, 2019 e 2020¹.

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

L'Istituto è parte del conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 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'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili), che a tutt'oggi integrano e affiancano quelle di cui al d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97 ("Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70")².

¹ Cfr. Sezione controllo Enti, deliberazioni n. 148 del 19 dicembre 2019, n. 104 del 22 ottobre 2020, n. 137 del 15 dicembre 2021, n. 151 del 6 dicembre 2022.

² Nelle more dell'approvazione del regolamento di cui all'art. 4, comma 3, lett. b) del suddetto d.lgs. n. 91 del 2011, che non

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

L’Ente, inoltre, è tenuto ad osservare, per la parte non abrogata dal citato d.lgs. n. 218 del 2016, le disposizioni di cui al d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213 (“Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell’articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 16).

A decorrere dall’esercizio 2020, l’Ente è sottoposto alla vigilanza congiunta del Ministero dell’istruzione e del merito (Mim) e del Ministero dell’università e della ricerca (Mur)³.

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

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

Il regolamento di organizzazione e del personale, vigente nell’esercizio, è stato adottato con delibera consiliare n. 37 del 23 giugno 2020 (di seguito anche “regolamento di organizzazione”).

Con decreto del Direttore generale prot. 44273 del 21 dicembre 2021 è stato approvato il Disciplinare per l’esercizio delle funzioni degli agenti contabili e della resa del conto giudiziale.

risulta ancora adottato.

³ Cfr. art. 2 del decreto-legge 9 gennaio 2020, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12. Ai sensi dell’art. 5, comma 1, lett. f) del d.p.c.m. n. 164 del 30 settembre 2020, la Direzione generale della ricerca del Ministero dell’Università e della ricerca espleta, tra le altre, attività “f) supporto alla funzione di indirizzo nonché vigilanza, in raccordo con il Ministero dell’istruzione, e finanziamento dell’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell’Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire)”. Mentre, ai sensi dell’art. 5, comma 5, lettera v) del d.p.c.m. n. 166 del 30 settembre 2020, il Ministero dell’istruzione espleta “funzioni di indirizzo dell’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell’Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire) per lo svolgimento delle competenze relative ai processi di valutazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente, in raccordo con le competenti direzioni generali del Ministero dell’università e della ricerca e funzioni di vigilanza, in raccordo con le competenti direzioni generali del Ministero dell’università e della ricerca, dell’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell’Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire) ed istruttoria dei provvedimenti di nomina degli organi”. Secondo l’Ente da “*Da dette disposizioni si evince chiaramente che la funzione principale di vigilanza su INDIRE è svolta dal Ministero dell’Istruzione - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione - Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, mentre il MUR svolge “supporto alla funzione di indirizzo nonché vigilanza, in raccordo con il Ministero dell’Istruzione (...)*” (cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022 funzionalmente al Referto 2020).

L'aggiornamento, per il 2021, del Piano Triennale di Attività (PTA) 2021 -2023 è stato adottato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 71 del 27 novembre 2020 ed approvato dal Ministero vigilante con nota acquisita dall'Ente in data 13 gennaio 2021.

Con riferimento al coinvolgimento dell'Ente nell'attuazione degli obiettivi PNRR, come già evidenziato in sede di referto 2020, per tutto il 2021 ed il 2022 non sussistono progetti in corso di attuazione⁴. Nel 2023, risulta attivato un solo progetto, a valere sulla Missione M4, intervento M1C1, avente per oggetto "Orientamenti - Formazione dei docenti a supporto riduzione dei divari territoriali nelle scuole e del contrasto alla dispersione scolastica, tramite l'attuazione delle Linee Guida sull'Orientamento Scolastico". Il progetto è finanziato con risorse PNRR per l'importo di euro 1.369.749⁵.

Secondo le informazioni rese, sono stati presentati in data 30 novembre 2022, ma non ancora approvati, tre ulteriori progetti, tutti a valere su risorse PNRR; e precisamente: il progetto "HERB - Human Explanation of Robotic Behaviour", per l'importo di euro 325.708, il progetto "CAMBIARE - Change Again: Mothers and Babies In A Right Environment. The external implementation of sentencing for women with children", per l'importo di euro 13.390, il progetto "Individual differences and socio-emotional learning in the school context: An educational challenge and a window of opportunity", per l'importo di euro 75.180.

Alla luce di quanto sopra, risulta - ancora oggi - uno scarso coinvolgimento dell'Ente nell'attuazione degli obiettivi PNRR nel settore di specifica competenza.

⁴ In particolare, avendo riguardo all'accordo di collaborazione perfezionato nel settembre 2022, nell'ambito del progetto "Gli ITS Academy per la transizione digitale", finanziato dal Ministero con fondi PNRR per circa euro 693.000, l'Ente ha riferito di aver trasmesso, in data 15 marzo 2023, la relativa proposta al Ministero vigilante ma che alla data dei riscontri (17 aprile 2023), non risulta essere stato fornito alcun riscontro.

⁵ Dati e informazioni acquisite dal file *Excel* di monitoraggio al 30 giugno 2023, trasmesso dall'Ente in data 29 settembre 2023, su richiesta della Sezione.

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, compreso il Presidente, 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, che durano in carica quattro anni con possibilità di riconferma, vengono nominati con decreto del Ministro dell'istruzione, cui compete anche la designazione del Presidente e di uno dei due componenti. Il terzo componente, invece, è scelto tra: il corpo docente delle università italiane ed europee, il personale (ricercatori e tecnologi) degli istituti di ricerca italiani ed europei e il personale docente della scuola, mediante selezione effettuata da un apposito Comitato di selezione, nei termini indicati ai sensi dell'art. 8, comma 2, dello statuto.

Il Consiglio di amministrazione ha compiti di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'Istituto, approva gli atti di carattere generale e fondamentale per l'organizzazione, il funzionamento, l'amministrazione e la gestione. Svolge, inoltre, i compiti ed esercita i poteri indicati dall'art. 10 dello statuto. Per ogni approfondimento sia rinvia ai precedenti Referti di questa Sezione⁶.

La composizione del Consiglio può variare, a norma di statuto, anche parzialmente per eventuali sostituzioni rese necessarie in corso di mandato.

Con riferimento ai componenti in carica nell'esercizio 2021⁷, si segnala che con d.m. n. 275 del 6 settembre 2021 è stato nominato il nuovo Presidente dell'Ente, per la durata di 4 anni. Con nota del 3 marzo 2022, inviata al Ministero vigilante, il Presidente ha rassegnato le proprie dimissioni, che hanno occasionato l'emanazione di un decreto di revoca anticipata dell'incarico

⁶ Cfr., tra gli altri, i Referti approvati da questa Sezione con deliberazioni n. 137/2021 e n. 151/2022.

⁷ Il Presidente in carica sino al 31 agosto 2021 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.

a far data dal 3 maggio 2022.

Con decreto ministeriale n. 214 del 4 agosto 2022 è stato nominato il nuovo Presidente di Indire, nella persona del consigliere che sino a tale data ne aveva svolto, in supplenza, le funzioni, e ciò con decorrenza dal 1° settembre 2022 sino al termine dell'incarico, previsto per il 31 ottobre 2025. Da tali vicende è derivato un periodo durante il quale l'organo ha operato con soli due componenti.

Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito del 23 aprile 2023, ne è stata ripristinata l'integrità con la nomina del componente mancante.

Nel corso dell'esercizio 2021, il Consiglio si è riunito per tredici 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 2021, è costituito con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Si compone di tre membri effettivi, di cui due designati dal Ministero dell'istruzione ed uno dal Ministero dell'economia e delle finanze. È, altresì, prevista la designazione di componenti supplenti.

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

I componenti effettivi dell'organo di controllo in carica nell'esercizio 2021 sono stati nominati con d.m. n. 111 dell'8 febbraio 2018; il Presidente è stato nominato nella riunione del Collegio dei revisori del 20 febbraio 2018 (verbale n. 35).

Nel 2021, al pari degli esercizi precedenti, non risultano designati i membri supplenti.

Ai fini di aggiornamento si segnala quanto segue.

Il Collegio dei revisori in carica nel 2021 è cessato in data 14 giugno 2022, contestualmente alla nomina del nuovo Collegio dei revisori intervenuta con decreto del Ministero dell'istruzione n. 160 del 14 giugno 2022 ⁸. La questione è stata trattata nel dettaglio

⁸ Con nota del 23 maggio 2022, il Mef, facendo riferimento alla nota del Direttore generale del 10 maggio 2022 con la quale "viene affermata l'illegittimità della riunione del Collegio dei revisori convocata per il giorno 11 maggio presso la sede di Firenze, in quanto l'Organo di controllo sarebbe venuto definitivamente a decadere il 25 marzo u.s. ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 1, del decreto ministeriale di nomina dell'8 febbraio 2018 e del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 1994, n. 444", ha segnalato che, alla luce del quadro normativo di riferimento

nell'ambito del Referto relativo all'esercizio 2020, a cui si rinvia.

In data 24 giugno 2022, si è insediato il nuovo Collegio dei revisori. In corso di esercizio, il nuovo Presidente ha rassegnato le proprie dimissioni, anche dalla carica di membro effettivo. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito n. 321 del 7 dicembre 2022, è stato nominato il nuovo membro effettivo, con conseguente ricostituzione del Collegio dei revisori. Nell'ambito della seduta del 13 gennaio 2023 (verbale n. 1), è stato nominato il Presidente, nella persona del nuovo membro effettivo, come sopra nominato.

Nel corso dell'esercizio 2021, l'organo di controllo si è riunito per quattordici sedute.

2.3 Consiglio tecnico-scientifico

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

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

Per il 2021, i membri interni ed esterni – che restano in carica per 4 anni - sono stati nominati con delibera del Consiglio di amministrazione n. 33 del 23 giugno 2020.

Nell'esercizio 2021 l'organo ha tenuto due sedute.

2.4 Compensi degli organi

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

e, in particolare della proroga stabilita dall'art. 33, del d.l. n. 23 del 8 aprile 2020, l'organo di controllo, seppure scaduto nel periodo emergenziale, resta in carica "fino al termine dello stato di emergenza e, comunque, sino alla loro ricomposizione".

A tale fine, il provvedimento di riferimento è rimasto – sino a tutto il 2021⁹- il decreto interministeriale del 31 ottobre 2002, adottato in attuazione del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258¹⁰.

Al riguardo, tuttavia, l’Ente ha da sempre sostenuto la non attualità del provvedimento, in quanto precedente alla sua nuova conformazione¹¹ e, perciò, allo stesso ritenuto non applicabile.

Quindi, come già evidenziato nei precedenti referti¹², ha proceduto - sin dal 2013 - a rideterminare il compenso degli organi con delibere del Consiglio di amministrazione, assumendo a riferimento diretto i soli parametri e criteri contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2001, così come successivamente esplicitata con la circolare n. 4993 del 29 maggio 2001 e, in particolare, secondo le voci e gli indici riportati nel *software* a questa allegato.

Al riguardo, il Ministero vigilante, pur dando atto dell’inattualità del sopra citato decreto ministeriale e, quindi, ritenendo “discutibile” la sua applicazione al “nuovo” Indire, già in sede di approvazione del bilancio di previsione 2020 e del correlato rendiconto¹³, 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”. Detta posizione è stata successivamente e a più riprese ribadita, sfociando anche nella mancata approvazione della delibera di fissazione dei compensi per il 2021 nella misura maggiorata ritenuta dall’Ente ossequiosa della citata direttiva¹⁴.

⁹ Con d.p.c.m. del 23 agosto 2022 è stato approvato il regolamento in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici.

¹⁰ 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.

¹¹ Tale decreto risale, infatti, all’Istituto nella conformazione antecedente al periodo della gestione commissariale di ANSAS (2007-2012).

¹² Ci si riferisce in particolare ai referti sulla gestione finanziaria 2019 e 2020, approvati dalla Sezione, rispettivamente, con delibere n. 137/2021 e n. 151/2022.

¹³ 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 “percipienti la eventuale restituzione delle somme riscosse”.

¹⁴ Con nota del 12 gennaio 2022, il Ministero dell’istruzione non ha approvato la delibera annua di determinazione dei compensi, citata in nota precedente, ribadendo “la necessità di continuare a fare riferimento, in via prudenziale, al Decreto interministeriale 31 ottobre 2002 - ancora vigente - al fine di evitare ai percipienti la eventuale restituzione delle somme riscosse”.

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

Conseguentemente, l'Ente ha corretto la propria prassi nel corso del 2022 con effetto a valere sui compensi maturati dal settembre 2021.

Secondo quanto riferito in sede istruttoria, quindi, per i nuovi componenti del Consiglio di amministrazione entrati in carica nel 2021, l'Ente ha erogato le somme relative ai compensi nella misura prevista dal decreto interministeriale del 2002 (periodo di competenza da settembre 2021).¹⁵

La questione è, a tutt'oggi, in via di definizione, anche alla luce del sopravvenuto d.p.c.m. del 23 agosto 2022, che consente di ridefinire i compensi, secondo i nuovi parametri dallo stesso introdotti ai sensi dell'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020), degli stessi organi già in carica all'atto della sua emanazione.

A tale riguardo, a partire dal mese di febbraio 2023, sono iniziate apposite interlocuzioni con il Mim e con il Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), in merito all'applicazione delle previsioni del citato d.p.c.m. 23 agosto 2022, n. 143 agli organi statutari attualmente in carica.

Con delibera n. 72 del 24 luglio 2023, il Consiglio di amministrazione ha deliberato di recepire e trasmettere al Collegio sindacale, per le relative verifiche, la relazione tecnica del Direttore generale del 17 maggio 2023 avente per oggetto i criteri e gli elementi alla base dell'individuazione dei nuovi compensi degli organi alla luce delle disposizioni di cui al sopra citato d.p.c.m. n. 143/2022.

I compensi come sopra rideterminati riportano i seguenti importi.

- Presidente/Rappresentante legale: 143.000 euro
- Consiglieri di amministrazione: 28.600 euro
- Presidente del Collegio dei revisori: 17.160 euro
- Componente del Collegio dei revisori 14.300 euro
- Componente CTS: 5.720 euro

A seguito del parere positivo dell'organo di revisione¹⁶, il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 75 del 31 luglio 2023, ha richiesto il preventivo assenso dei Ministeri vigilanti, ai fini

¹⁵ Cfr. nota del 15 aprile 2022. In tale sede, l'Ente ha riferito che, rispetto a quanto erogato per gli anni precedenti, è stata trasmessa una comunicazione allo scopo di ricordare ai destinatari che le somme erogate sono a titolo di acconto e che potrebbero dare adito a conguagli in senso positivo o negativo. Sempre secondo quanto riportato dall'Ente, tali comunicazioni hanno avuto anche l'effetto di interrompere i termini di prescrizione (prot. n. 3020 del 2 febbraio 2022 - Collegio dei revisori; prot. n. 3008 del 2 febbraio 2022 - ex CdA).

¹⁶ L'organo di revisione ha attestato il rispetto delle disposizioni di cui articoli 5 e 6 del d.p.c.m. n. 143/2022 e la sussistenza della relativa copertura finanziaria, precisando che - ai fini di tenuta degli equilibri - il compenso del Presidente del Consiglio di amministrazione deve essere inteso come "omnicomprensivo di quanto previsto dall'articolo 47, comma 7, del d.l. 36/2022 convertito con l. 29 giugno 2022, n. 79".

dell'avvio della procedura di revisione dei compensi degli organi nel corso di svolgimento del mandato, secondo gli importi sopra riportati.

Con nota del 3 agosto 2023, il Direttore generale ha trasmesso alle Direzioni generali del Mim e del Mur, detta delibera ed i relativi allegati.

Con nota del 6 novembre 2023, tramessa al capo di gabinetto del Ministero vigilante e per conoscenza all'Ente, la Direzione Generale del Mim – nel ripercorrere i connotati essenziali della questione e la relativa evoluzione ad oggi - ha prospettato due soluzioni: una in sanatoria dei compensi erogati dal 2013 al 2022 e la seconda avente per oggetto i nuovi compensi “in vigenza di mandato”.

Sul punto ha, quindi, espresso la necessità di attivare un tavolo di coordinamento tecnico (PCM e Mef), ai sensi dell'art. 4, comma 7, del citato d.p.c.m. n. 143 del 2022.

Ad oggi, quindi, la questione non risulta ancora conclusa, anche avendo riguardo al “pregresso” (compensi erogati dal 2013 ad 2022).

La Sezione si riserva, pertanto, ogni valutazione al riguardo in sede di successivi referti, alla luce delle conclusioni che saranno raggiunte dal suddetto tavolo di coordinamento.

Fermo quanto sopra, avendo riguardo ai compensi degli organi istituzionali nell'esercizio 2021, nella nota integrativa del rendiconto 2021 gli impegni complessivi risultano pari a euro 140.279,21, comprensivi degli oneri per l'Oiv¹⁷ e, come precisato successivamente dall'Ente, anche del rimborso spese dell'esercizio¹⁸.

Di seguito si espone il dettaglio degli impegni per i compensi degli organi e l'Oiv come fornito dall'Ente, posto in confronto con i corrispondenti dati del 2020.

¹⁷ In tale sede viene specificato che “Alla voce Uscite per gli organi dell'ente sono contenute le indennità annuali del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti. E' ricompreso anche il compenso per l'Organismo indipendente di valutazione (OIV). La suddetta voce di spesa 'Uscite per gli organi dell'ente' subisce un incremento del 24,75% rispetto all'e.f. 2020. Si ritiene opportuno evidenziare che in forza di quanto prescritto all'art. 5, comma 9, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135 al Presidente del Consiglio di amministrazione in carica fino a inizio settembre 2021, in quanto soggetto in quiescenza, non è stato riconosciuto alcun compenso per l'espletamento dell'incarico, salvo il riconoscimento di eventuali rimborsi di spese; per il Presidente del Consiglio di amministrazione in carica a far data dal 6 settembre 2021 è stato impegnato il relativo compenso per il periodo di competenza”.

¹⁸ Tale circostanza è stata riportata dall'Ente nella nota di risposta del 13 dicembre 2023.

Tabella 1 - Impegni per gli organi e l'Oiv

	Impegni		Variazioni %
	2021	2020	
Compensi componenti Consiglio di amministrazione	73.546,17	42.581,84	193,77
Compensi componenti organo di revisione	46.125,68	46.125,68	-
Consiglio tecnico scientifico	0,00	0,00	-
OIV	15.182,96	15.425,66	-1,57
Totale	134.854,81	104.133,18	29,50

Fonte: Indire note istruttorie 28 novembre e 13 dicembre 2023

Il disallineamento del totale degli impegni 2021 riportato in tabella rispetto agli impegni indicati nella nota integrativa non risulta superato neanche alla luce delle controdeduzioni fornite.¹⁹

Circa i compensi spettanti al Consiglio di amministrazione, nella tabella seguente si espone, nel dettaglio, la composizione degli impegni suddivisi nei due mandati succedutesi nell'esercizio 2021 (gennaio-agosto e settembre-dicembre).

Tabella 2 - Composizione impegni per il Cda anno 2021²⁰

	Compensi	Oneri previdenziali	IRAP	INAIL	Totale impegni
Presidente (mandato gennaio - agosto 2021)	-	-	-	-	-
membro	11.202,85	1.792,80	952,24	44,81	13.992,70
membro	11.202,85	1.792,80	952,24	44,81	13.992,70
Totale (gennaio- agosto 2021)	22.405,70	3.585,60	1.904,48	89,62	27.985,40
Presidente (mandato settembre -dicembre 2021)	29.147,71	4.663,63	2.873,96	135,25	36.820,55
membro	5.829,55	932,72	574,79	27,05	7.364,11
membro	5.829,55	932,72	574,79	27,05	7.364,11
Totale (settembre - dicembre 2021)	40.806,81	6.529,07	4.023,54	189,35	51.548,77
Totale 2021	63.212,51	10.114,67	5.928,02	278,97	79.534,17

Fonte: Rielaborazione Cdc su dati Indire

¹⁹ Con nota del 13 dicembre 2023, acquisita al protocollo Cdc in data 14 dicembre 2023, viene precisato quanto segue: "Con riferimento agli impegni complessivi per gli organi istituzionali e dell'OIV si conferma che gli stessi corrispondono ad euro 134.854,81 (somma dei capitoli 111.3900 di euro 73.546,17 e 111.3901 di euro 61.308,64). La differenza col dato riportato nella nota integrativa del rendiconto 2021 pari a euro 140.279,21 è data dai rimborsi degli organi istituzionali. Sul punto si rinvia a quanto già specificato nella nota di novembre u.s."

²⁰ Secondo quanto riferito dall'Ente (nota di risposta del 13 giugno 2023), al "nuovo" Consiglio di amministrazione, nel 2021 non è stato erogato alcun compenso. E' stato disposto l'impegno di spesa nel capitolo di competenza, determinato nella misura di cui ai compensi precedenti, ovvero la delibera del 2013. Nel 2022 a seguito delle indicazioni operate dal Ministero vigilante, sono stati determinati e retribuiti i compensi nella misura di cui al d.i. 2002.

Avendo riguardo ai dati trasmessi dall'Ente²¹, riprodotti nella precedente tabella, la somma algebrica dei compensi dei componenti del Consiglio di amministrazione nel corso dell'esercizio 2021 (mandato gennaio-agosto 2021 e settembre-dicembre 2021) riporta - nel totale - il differente e maggiore importo di euro 79.534,17.

Per l'effetto, gli impegni complessivi 2021 per gli organi risulterebbero, quindi, pari a euro 140.842,81, evidenziando un aumento del 35,25 per cento rispetto al 2020 (pari a euro 104.133,18).

I pagamenti nell'anno 2021 per rimborso spese, sono pari a complessivi 2.936,81 euro, in diminuzione per il 42,74 per cento rispetto al 2020.

Tabella 3 - Rimborsi spese per gli organi e l'Oiv (pagamenti)

	2021	2020	Variazioni %
Presidente CDA	528,40	3.637,00	-85,47
Nuovo Presidente CDA	1.920,16	0,00	100
Membro CDA	128,60	656,00	-80,40
Membro CDA	22,50	0,00	100
Membro CDA	89,45	0,00	100
Membro collegio dei revisori	247,70	448,00	-44,71
OIV	0,00	388,00	-100
Totale	2.936,81	5.129,00	-42,74

Fonte: Indire nota del 13 dicembre 2023

I dati riportati nella esposta tabella, trasmessi dall'Ente a formazione progressiva²², ineriscono ai pagamenti e non considerano le spese effettuate per mezzo della carta di credito aziendale. La questione inerente all'utilizzo della carta di credito aziendale, già oggetto di approfondimento da parte di questa Sezione nell'ambito del precedente referto²³, risulta tutt'ora pendente²⁴, non essendo state concluse le verifiche attivate dall'Organo di revisione in

²¹ Cfr. nota di risposta del 28 novembre 2023, acquisita al protocollo Cdc in data 29 novembre 2023.

²² Cfr. nota del 13 giugno 2023, nota del 28 novembre 2023, nota del 13 dicembre 2023.

²³ In tale sede era stato rilevato dalle risultanze riportate nel verbale n. 85/2022 dell'Organo di revisione, nel 2020, "(...) la carta di credito aziendale è stata utilizzata, dal Presidente e dal Direttore generale, per l'importo complessivo di euro 23.591,15. In relazione ad alcune spese (taxi, alloggio, trasporto e vitto) l'Organo di controllo si è riservato di svolgere maggiori approfondimenti sui relativi provvedimenti giustificativi, al fine di verificare l'inerenza o meno con le finalità consentite ai sensi del sopra citato art. 36 del regolamento di contabilità. Alla data odierna, la verifica, anche con riguardo alle spese del 2020, risulta ancora in corso".

²⁴ In proposito, si ricorda che con nota del 23 giugno 2020, il Mef, con una nota indirizzata al Ministero vigilante e, per conoscenza, a questa Corte, ha esaminato il sopra citato verbale n. 85 del 17 marzo 2022, con i relativi allegati, segnalando il contenuto del predetto verbale, nonché "tenuto conto di quanto rappresentato in merito alle spese sostenute con carta di credito (tra le quali figurano spese di trasporto, vitto, alloggio e taxi da parte di Presidente e Direttore generale dell'Ente nonché per spese di rappresentanza)" ha rimesso "al [nuovo] Collegio dei revisori la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 174/2016 che impone agli organi di controllo e revisione delle pubbliche amministrazioni di presentare immediata denuncia

carica nell'esercizio 2022 (sino a giugno 2022)²⁵. Sul punto è stato riferito che l'argomento sarà oggetto delle prossime riunioni del nuovo Collegio di revisione.

La Sezione, quindi, si riserva ogni valutazione sul punto all'esito delle verifiche in corso di attuazione.

dei fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate".

²⁵ In sede istruttoria (cfr. nota del 17 maggio 2023) è stato riferito che: "Alla data del 13 gennaio 2023 viene messa a disposizione del Collegio dei Revisori la relazione integrativa della rendicontazione sull'impiego della carta di credito del dott. [Presidente]; all'esito di tale documentazione integrativa, il relativo conto giudiziale è stato attestato dal RUP e parificato dalla Dirigente del Servizio Finanza Pianificazione e Controllo.

Per quanto riguarda gli Economi, sono stati trasmesse al RUP le relazioni integrative ai relativi conti giudiziali, che sono stati attestati e parificati successivamente al 13 gennaio 2023.

La relazione del Direttore Generale per quanto riguarda l'impiego della carta di credito è stata trasmessa al RUP che provvederà a trasmettere il conto giudiziale per la parifica completa e la firma da parte del Dirigente del Servizio Finanza Pianificazione e Controllo.

Pertanto, tutta la documentazione relativa ai suddetti conti per l'annualità 2021, eccetto quella relativa alla Banca cassiera, sarà presentata ai fini dell'acquisizione del relativo parere alla prima seduta utile del Collegio dei Revisori prevista nel mese di maggio 2023.

Per quanto riguarda la banca cassiera dell'Ente, i conti giudiziali 2021 attestati e parificati e corredati del parere dell'Organo di revisione, sono in fase di trasmissione alla Corte dei conti tramite l'apposita piattaforma. L'operazione di trasmissione non è ancora avvenuta per problemi tecnici della piattaforma stessa.

In via generale, per quanto riguarda le rendicontazioni degli agenti contabili per le annualità precedenti al 2021 si è deciso di procedere alla lavorazione e all'esame delle stesse, una volta ultimate le procedure inerenti all'annualità 2021. la situazione è la seguente:

Ad ogni buon conto si riporta di seguito lo stato dell'arte:

- La banca cassiera dell'ente [...] ha trasmesso i conti giudiziali degli anni dal 2016 al 2020 nel mese di aprile 2022.

- Per i titolari delle carte di credito, sono stati già presentati i conti giudiziali per gli anni 2017-2020 [...] è in corso di perfezionamento la raccolta della documentazione necessaria;

- Per quanto riguarda gli economi, sono stati presentati i conti giudiziali per gli anni 2017-2020 e le relazioni integrative".

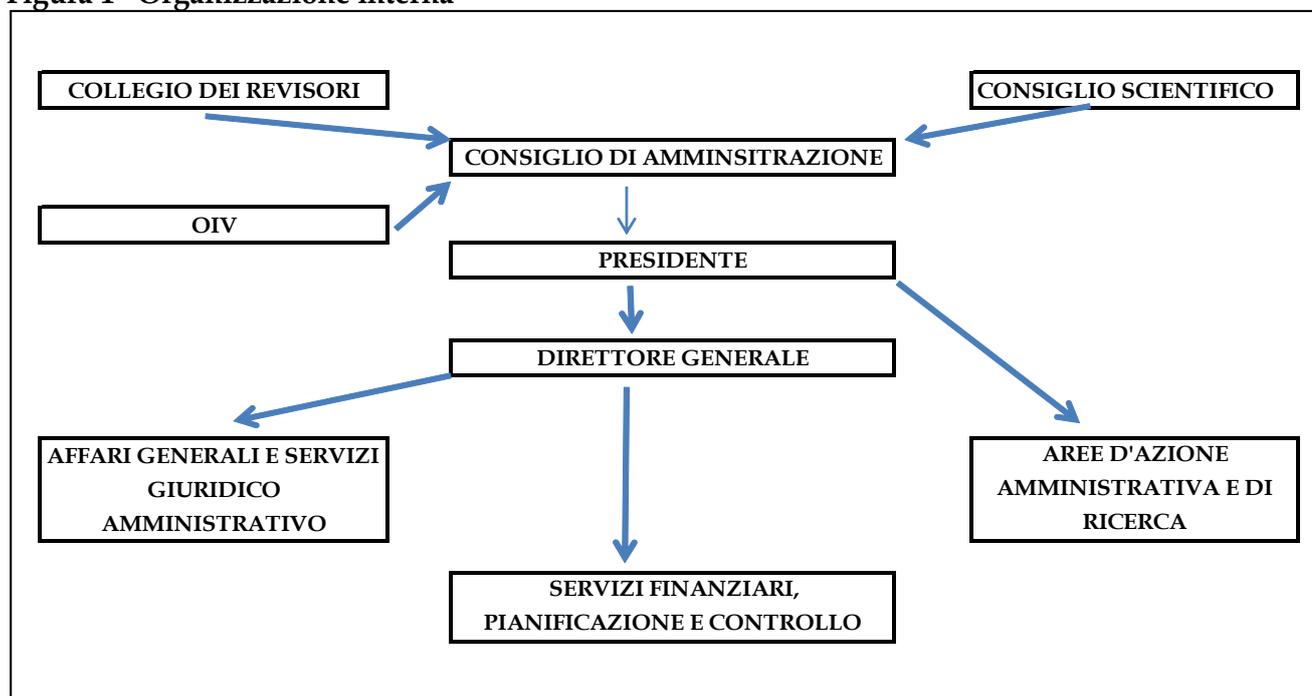
3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA

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

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

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

Figura 1- Organizzazione interna



Fonte: Indire

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

3.1 Ufficio di Presidenza

Per l'espletamento dei compiti e delle funzioni assegnate al Presidente del Consiglio di amministrazione, gli articoli 9 e 10 del vigente statuto prevedono che quest'ultimo si avvalga di una specifica struttura, denominata "Ufficio di Presidenza", composta da: Segreteria particolare; Segreteria tecnica; Consiglio di presidenza; Gruppo di coordinamento strategico e Gruppo di coordinamento delle strutture di ricerca²⁶.

Per tutto il 2021 e 2022, l'Ufficio di Presidenza non risulta essere stato concretamente costituito. Secondo i riscontri forniti, a decorrere dal 2023 l'Ufficio di Presidenza ha iniziato ad essere attivato, nei termini previsti dal vigente statuto. In particolare, la Segreteria particolare risulta composta da una risorsa a tempo determinato ed è prevista una seconda risorsa in corso di selezione. Tale figura professionale in carica, pur svolgendo funzioni di natura amministrativa, ordinaria e strutturale al funzionamento ordinario dell'Ente, è tutt'ora assunta a tempo determinato.

Sul punto si richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di distinguere le funzioni amministrative, strutturalmente legate al funzionamento dell'Ente rispetto alle attività connesse alla ricerca, collegate a progetti e programmi temporalmente definiti. Si ritiene, in proposito, che solo con riferimento a tale seconda tipologia di rapporti possano operare le deroghe alle prescrizioni - immanenti al sistema - di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001²⁷.

La Segreteria tecnica risulta composta da due collaboratori autonomi, di cui uno a titolo gratuito; la Segreteria gestisce "principalmente le attività previste al comma 4, art. 3 del Regolamento

²⁶ 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.

²⁷ Ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001: "Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35 (...) Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35".

di Organizzazione e del personale in particolare per quanto riguarda la promozione dello sviluppo delle attività dell'istituto e la cura dei rapporti con le amministrazioni pubbliche e private, con gli enti e le istituzioni nazionali ed internazionali (lett. a, comma 3, art. 9 dello Statuto INDIRE)"²⁸.

Secondo i riscontri forniti, la Segreteria tecnica è in corso di rafforzamento, avendo riguardo alle ulteriori funzioni intestate (programmazione, pianificazione e controllo).

Sempre ai fini di aggiornamento, l'Ente ha riferito che nel 2023 è stato individuato e rafforzato anche il ruolo del Gruppo di coordinamento strategico, nell'ambito del processo di riassetto organizzativo del settore ricerca²⁹.

La Sezione si riserva di verificare, in sede di successivo referto, gli "avanzamenti" raggiunti, avendo riguardo all'attivazione ed al rafforzamento dell'Ufficio di Presidenza.

3.2 Strutture Centrali

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

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

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

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

²⁸ cfr. nota di risposta 28 novembre 2023, acquisita al protocollo Cdc il 29 novembre 2023.

²⁹ In particolare, viene specificato che il Gruppo sarà deputato a supportare il Presidente e Consiglio di amministrazione, nelle diverse fasi del Processo di Controllo Strategico, attraverso la pianificazione delle attività strategiche e la predisposizione di strumenti e metodologie per l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati raggiunti dalle attività di ricerca, nonché alla predisposizione della relazione illustrativa, allegata allo schema dei rendiconti generali, basata della relazione sulla gestione predisposta dal Direttore generale, come prevista alla lettera h, comma 3, art. 9 dello statuto Indire.

3.2.1 Settore ricerca

Secondo quanto previsto nello statuto, la missione e gli obiettivi del Settore ricerca, che si compone di 12 strutture, vengono formalizzati, previo parere del Consiglio tecnico-scientifico, tenendo conto degli obiettivi assegnati ad Indire dalla legge e dallo statuto, in coerenza con quanto stabilito dal Piano nazionale della ricerca (PNR), dal Documento di visione strategica (DVS) e dal Piano triennale delle attività e tenendo conto delle priorità e degli obiettivi definiti dal Ministro dell'istruzione e (a seguito della modifica legislativa di cui si 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 da fondi del bilancio ordinario.

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

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

3.2.2 Settore amministrativo-gestionale

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

la contabilità di cui all'art. 18 dello Statuto.

Si compone di due servizi:

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

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

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

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

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

Alla luce di quanto sopra, pur prendendosi atto delle priorità accordate, si ribadisce l'opportunità di adottare misure volte a ripristinare il normale funzionamento dell'ufficio dirigenziale in parola, tenuto conto del lasso di tempo ormai trascorso, con conseguente svuotamento delle originarie ragioni di gestione *“emergenziale”* dell'ufficio stesso.

3.2.3 Agenzia nazionale

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

Ai sensi degli articoli 50 e 50 *ter* del d.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal 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.

Le Autorità nazionali di riferimento hanno espressamente designato Indire come “Agenzia nazionale”, mediante uno specifico atto di nomina, con riguardo al periodo 2021-2027, per il programma “Erasmus +” istituito con il Regolamento (UE) 2021/817 del 20 maggio 2021.

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

Come già evidenziato, 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.

La riorganizzazione in argomento risulta basata, essenzialmente, sulla costruzione di n. 3 Unità “Business” (Istruzione Superiore, Scuola, Adulti)” e di una Unità denominata “Strategie e Relazioni Istituzionali”. La stessa è improntata, inoltre, a strategie per il “Rafforzamento e presidio dell’organizzazione estesa” e per l’“Accentramento delle funzioni di staff presso l’istituto, per evitare duplicazioni di attività e conseguire sinergie operative”.

Le modifiche apportate nel regolamento di organizzazione ed i relativi effetti anche sull’incarico del Direttore generale sono stati già ampiamente affrontati nell’ambito dei referti relativi agli esercizi 2019 e 2020, a cui si rinvia per ogni approfondimento.

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 corso del 2021, al pari del 2022 e del 2023, le funzioni sono state svolte dal Direttore generale già continuativamente in carica dal 2013³⁰, per effetto della successione di provvedimenti di conferma e di rinnovo emanati nel tempo e solo originariamente selezionato con procedura di interpello.

L'ultimo provvedimento di conferimento è rappresentato dalla deliberazione n. 68 del 28 ottobre 2020, adottata in pendenza di precedente incarico non ancora scaduto e comportante l'avvio di un nuovo periodo di durata quinquennale nelle funzioni. Tale *modus procedendi* ha formato oggetto di rilievi da parte della Sezione nell'ambito dei referti relativi agli esercizi 2019 e 2020, a cui si rinvia per i relativi approfondimenti.³¹

Alla luce dello specifico regime assunzionale (contratto di diritto privato), secondo quanto chiarito dall'Ente³², la retribuzione del Direttore generale non è soggetta ai parametri o alle disposizioni della contrattazione collettiva. Viene riferito, però, che *"In ragione di una prassi fortemente consolidata negli EPR e di conseguenza anche per INDIRE il contratto collettivo di riferimento, sia per adeguare i compensi stabiliti per il Direttore al costo della vita che per determinare un meccanismo di adeguamento del trattamento economico di base ai parametri di volta in volta stabiliti nei differenti CCNL di comparto, è quello della Dirigenza Area Istruzione e Ricerca (ex Area VII)"*.

Per l'esercizio 2021, secondo i dati forniti in sede istruttoria, la retribuzione è stata pari a

³⁰ 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.

³¹ Cfr. delibere n.109 del 2021 (Referto 2019) e n. 151/2022 (Referto 2020).

³² Cfr. nota di risposta del 24 novembre 2022, nell'ambito delle controdeduzioni funzionali al Referto 2020.

complessivi 226.218 euro, le ritenute fiscali e previdenziali sono state pari a euro 106.207 con un compenso netto pari a euro 120.191. Gli oneri previdenziali e IRAP sono pari a euro 41.948 ed i rimborsi spesa pari a euro 14.378.

Tabella 4 - Compensi al Direttore generale (impegni)

Descrizione	Competenze	Ritenute fiscali e previdenziali	Netto	Oneri previdenziali e IRAP	Rimborsi spese riconosciuti
Direttore generale	226.218,42	106.027,09	120.191,33	41.948,07	14.378,25

Fonte: Dati Indire, nota di risposta del 13 giugno 2023

Con successiva nota di risposta del 29 novembre 2023, è stato trasmesso il dettaglio della retribuzione. Il totale, però, differisce dall'importo trasmesso con la precedente nota istruttoria.

Tabella 5 - Dettaglio compensi al Direttore generale (impegni)

	2021	2020	var % 2021/2020
Tabellare	58.324	58.281	0,07
Indennità di posizione fissa	37.593	37.593	-
Indennità di posizione variabile	72.599	72.599	-
Indennità di risultato	55.096	55.096	-
Totale	223.612	223.569	0,07

Fonte: Dati Indire, nota di risposta del 29 novembre 2023

In sede di controdeduzioni, l'Ente ha riferito che la discrasia riscontrata sarebbe "determinata dalla voce di spesa di € 2.950,00 "Rimborso Irpef Caf", considerata nel dato trasmesso a giugno 2023 e non in quello riferito a novembre".

La Sezione, nel prendere atto del riscontro fornito, si riserva di effettuare, in sede di successivi referti, specifici approfondimenti in ordine alla ripartizione degli oneri riflessi tra bilancio Indire e professionista.

L'indennità di posizione variabile risulta superiore allo stipendio tabellare. L'anomalia era stata già rilevata nell'ambito del Referto 2020. Al riguardo, l'Ente ha riferito che "La retribuzione di posizione parte variabile è stata stabilita dal CDA giusta delibera del 28.02.2013, n. 15 ed è rimasta invariata da tale data".

Anche nel 2021 è stata riconosciuta, sulla base della positiva valutazione dell'Oiv, una retribuzione di risultato pari al 50 per cento dello stipendio tabellare in godimento, in aumento

- al pari degli esercizi 2019 e 2020 - rispetto alla percentuale riconosciuta negli esercizi precedenti (pari al 30 per cento).

3.5 Organismo indipendente di valutazione

Con riferimento all'esercizio all'esame, l'Organismo indipendente di valutazione di Indire è 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).

Alla luce dei dati forniti, per l'esercizio 2021, all'Oiv spetta un'indennità lorda annua di euro 15.183, rimasta invariata rispetto all'esercizio precedente.

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

4.1 Gestione della *performance*

Il Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza relativo all'esercizio 2021 (2021-2023) è stato adottato dal Consiglio di amministrazione con la delibera n. 7 del 2 febbraio 2021, in lieve ritardo rispetto della tempistica dettata dall'art. 10 del d.lgs. n.150 del 2009 (31 gennaio), ma in miglioramento rispetto ai ritardi evidenziati negli esercizi precedenti.

La Relazione annuale 2021 è stata approvata dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 18 del 13.07. 2022 e validata dall' Oiv con atto del 19 agosto 2022.

Nell'ambito dei referti 2019 e 2020 era stata evidenziata la criticità connessa alla mancanza di obiettivi individuali dei dipendenti del "Settore amministrativo-gestionale", in quanto parametrati esclusivamente agli obiettivi del Direttore generale e della dirigenza amministrativa, senza riferimento alcuno ad obiettivi individuali.

Al riguardo, in sede di riscontri funzionali al Referto 2020³³, l'Ente aveva dichiarato che " *a partire dall'Annualità 2021 -2023*" è stato conseguito un *efficientamento del sistema di performance di INDIRE, tramite un sistema di valutazione della performance individuale del personale, dirigente e non, nel rispetto di specifici gradi di giudizio sulla base del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai diversi livelli, dei comportamenti professionali e organizzativi attuati da ciascun dipendente, anche in adempimento agli obblighi che derivano in capo al lavoratore dalla legge, dalla contrattazione collettiva, dal contratto individuale e dal codice di comportamento*".

In realtà, dall'analisi della documentazione in atti e, in particolare, dalla Relazione dell'OIV sul " *Funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni riferito al ciclo di performance anno 2021*" adottata il 15 ottobre 2022, tale criticità risulta connotare anche l'esercizio 2021.

In tale sede, l'Oiv riferisce, infatti, che il sistema, pur presentando profili nel complesso coerenti con le principali macro-funzioni di Indire, necessita di implementazioni funzionali a

³³ Cfr. allegato 1 "Misure di adeguamento", nota di risposta del 15 aprile 2022.

“perfezionare o almeno verificare meglio le congruenze di coerenza tra l'intero ambito mission/aree strategiche dell'Istituto e la conseguente articolazione degli obiettivi operativi. Tale profilo, infatti, sembra adeguatamente declinato, per il 2021, soprattutto per l'Area Ricerca (attraverso le 12 Aree di ricerca e l'Area Tecnologica in precedenza richiamate che prospettano, implicitamente, obiettivi operativi distribuiti tra il personale delle Ricerca). Invece, per quanto riguarda l'area Gestione-Amministrazione, ciò sembra realizzarsi, pienamente, rispetto al solo Direttore Generale (ed implicitamente per la Dirigente Amministrativa), mentre appare da realizzarsi (anche per quanto detto in precedenza) per quanto riguarda la restante struttura organizzativa.”³⁴

Sul punto si ribadiscono le osservazioni già formulate in sede di precedenti referti (2019 e 2020), anche considerando gli specifici rilievi formulati e reiterati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Mef con riferimento agli accordi per la contrattazione integrativa dell'esercizio 2019 (sul punto si veda *infra*, par. 5.3).

La mancata previsione di obiettivi individuali è suscettibile di alterare, per difetto o per eccesso, la misurazione della *performance* di ciascuna figura professionale, perché legata ad obiettivi del settore e non alle specifiche modalità con cui il singolo dipendente ha portato avanti i compiti specificamente assegnati, in tale modo correndo il rischio di neutralizzare la *ratio* stessa della normativa all'esame³⁵.

Fermo quanto sopra, con riferimento al ciclo di *performance* 2021, l'OIV ha formulato un giudizio complessivamente positivo, e ciò anche in considerazione delle difficoltà organizzative incontrate dall'Ente per via dell'emergenza pandemica da Covid-19, pur evidenziando aree e dinamiche da efficientare.

In particolare, l'Oiv evidenzia la necessità di implementare i seguenti profili: a) *engagement* dei dipendenti nell'implementazione del sistema di *performance* in un'ottica di compartecipazione sostanziale; b) istituzione di una struttura organizzativa dedicata al controllo di gestione esteso anche ai profili della *performance*; c) rispetto delle tempistiche delle varie fasi del ciclo di *performance*.

³⁴ Viene rilevato, in particolare, che “Per quanto riguarda i/le restanti dipendenti dell'Istituto, la disciplina inerente al loro sistema premiante (data la materia oggetto di natura sindacale) è ancora contenuta, nonostante le ripetute sollecitazioni anche da parte di questo Organismo, in una disciplina obsoleta e, che si ritiene, sostanzialmente, non conforme a quanto previsto (ciò soprattutto per le figure impiegatizie) dal decreto legislativo 150/2009. Infatti, essa si sostanzia (almeno per il personale amministrativo) in un accordo sindacale integrativo del 2018 che non prevede, a parere di questo Organismo, logica e modalità valutative e premianti nel senso e con le modalità prospettate dal D. lgs. 150/2009. Questo OIV è a conoscenza, per quanto saputo tramite la STP, che, anche a seguito delle proprie sollecitazioni, l'Istituto ha proposto, sin dal 2019, ipotesi di accordo con contenuti maggiormente ancorati al D. lgs. 150/2009, ma che esse risultano essere, ancora oggi, sostanzialmente “ferme” in sede di trattative sindacali”.

Avendo riguardo al sistema dei controlli interni, l'Oiv segnala l'opportunità di implementazione, in termini di "esistenza", "efficacia" ed "efficienza", avendo riguardo, in particolare, al controllo di gestione, al controllo strategico, al *Risk management* ed all'*audit* su processi interni, che consentano di raccogliere e analizzare informazioni utili ai vari ruoli di vertice dell'ente ³⁶.

Più nello specifico, viene rilevata l'opportunità di un'analisi della congruenza organizzativa dell'intera struttura (o, almeno, di parti di essa) e del sistema dei ruoli organizzativi, rispetto alla missione ed alle strategie ed alle esigenze in generale dello stesso Istituto³⁷.

4.2 Gestione degli obblighi di pubblicità e trasparenza

A far data dal 1° settembre 2021, l'Ente si è dotato di una specifica figura professionale dedicata al corretto adempimento degli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza. Secondo i riscontri forniti, nell'ambito delle funzioni svolte, viene garantito il monitoraggio delle attività nel settore, attraverso l'aggiornamento dei dati e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria. L'Ente ha riferito, altresì, che tali mansioni sono state espressamente previste nell'ambito del PIAO 2023-2025.³⁸

Sempre ai fini di aggiornamento, l'Ente ha dichiarato di aver attivato nel 2023 le procedure necessarie per l'adeguamento alle prescrizioni contenute nella delibera Anac n. 7 del 17 gennaio 2023 e relativo allegato 9 al PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) 2022 in materia di obblighi concernenti la sottosezione "Bandi di gara e contratti" delle sezioni Amministrazione Trasparente dei portali istituzionali degli enti pubblici³⁹.

Tra le misure di implementazione, l'Ente ha dichiarato di aver rafforzato il sistema di trasparenza con il "diritto di accesso civico", specificando che, nell'apposita sezione

³⁶ Viene, inoltre, evidenziata l'opportunità di introdurre uno specifico "Sistema di controllo interno sull'inosservanza di obblighi dirigenziali previsti dalle norme e aventi rilevanza ai fini della misurazione e valutazione della performance" anche funzionale alla valutazione dei dirigenti. Si segnalano, peraltro, profili di miglioramento nella capacità di controllo di ulteriori ambiti di *performance* (ad esempio: obiettivi di *performance* della prevenzione della corruzione; obiettivi di *performance* in materia di pari opportunità; *performance* concernente la transizione digitale; obiettivi di *performance* individuali o di gruppo degli impiegati; *performance* relativa alla sicurezza sul lavoro; ...).

L'Oiv segnala la mancanza ovvero la mancata comunicazione degli *standard* di qualità sulla base dei quali verificare il rispetto degli obiettivi "qualitativi" dei servizi erogati.

³⁷ Viene segnalata, in particolare, la necessità di verificare gli aspetti di adeguatezza/congruità organizzativa anche alla luce della grande crescita dell'organico dell'Istituto. In specie si consiglia di svolgere un'approfondita verifica del disegno di struttura organizzativa, al fine di valutarne meglio l'adeguatezza quantitativa e strutturale rispetto a Mission e Strategia ed Attività in essere nell'Istituto.

³⁸ Cfr. nota di risposta del 17 aprile 2023.

³⁹ Cfr. nota di risposta del 17 aprile 2023, cit.

<https://www.indire.it/amministrazione/accesso-civico/>, è possibile rinvenire le informazioni e la modulistica utilizzabile per poter presentare la richiesta di accesso civico (semplice o generalizzato).

Nell'ambito della Relazione dell'Oiv del 15 ottobre 2022, è stata evidenziata, invece, l'opportunità di implementare il sistema, partendo a monte dall'efficientamento dei sistemi informativi ed informatici nonché da una maggiore sensibilizzazione dei diversi soggetti coinvolti.

La Sezione si riserva, quindi, di verificare l'efficientamento della dinamica nei termini indicati dall'Oiv, in sede di successivo referto.

4.3 Misure anticorruzione

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

Per il 2021, al pari del 2020, il Piano per la prevenzione della corruzione è parte del sopra citato "Piano integrato della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza".

I soggetti coinvolti nel Piano anticorruzione dell'Ente sono:

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

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

Secondo i riscontri forniti, il Piano 2021 si pone in continuità con quello 2020, sia in termini di criteri di individuazione delle aree di rischio che di correlate misure di prevenzione.

Anche nel 2021, il principio di rotazione risulta adottato "ove possibile".

Al riguardo, si ricorda che in Indire - ad oggi - sussiste una sola figura dirigenziale, nel settore amministrativo, oltre al Direttore generale che è anche Responsabile dell'anti-corruzione.

Si rinvia, per ogni ulteriore approfondimento sulla dinamica, al referto relativo all'esercizio 2020⁴⁰.

Nel 2021, come misura innovativa, si registra l'adozione - con decreto direttoriale del 21 dicembre 2021 - di un apposito Disciplinare per l'esercizio delle funzioni degli agenti contabili

⁴⁰ Cfr. delibera n. 151/2022.

e della resa del conto giudiziale.

4.4 Misure assunte in materia di tutela della *privacy*

A decorrere dall'anno 2020, l'Ente ha strutturato un'apposita organizzazione per la tutela della *privacy*, con un organigramma dedicato di seguito rappresentato figurativamente.

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”⁴¹.

Rispetto a quanto già evidenziato nel Referto 2020 a cui si rinvia per ogni approfondimento, nel 2021 non risultano essere state assunte ulteriori specifiche misure.

A decorrere dal 2022 risultano adottati provvedimenti volti all’implementazione del settore.

Viene riferito, in particolare, che: a) è stato istituito un gruppo di lavoro permanente sulla *privacy* (cfr. delibera del Consiglio di amministrazione n. 51 del 3 ottobre 2022)⁴²; b) a partire dal 2022, il termine del 1° ottobre di ogni anno, come data permanente entro la quale ciascun referente dovrà provvedere all’attività di aggiornamento dei R.A.T. (*Remote Access Trojan*); c) è stata adottata una nuova procedura interna Indire per la gestione di *Data Breach*⁴³ (cfr. delibera del Consiglio di amministrazione n. 49 del 3 ottobre 2022),

Con delibera n. 50 del 2 ottobre 2022, il Consiglio di amministrazione ha adottato una procedura interna per l’esercizio dei diritti degli interessati derivanti dal Regolamento Europeo (UE) nr. 679/2016 (GDPR).

Nel corso del 2022, inoltre, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro che ha lavorato sulla adozione di un disciplinare interno sulla videosorveglianza.

Il completamento della adozione della procedura, tramite approvazione del Cda e successiva emanazione del disciplinare, è stato programmato entro la prima metà del 2023.

Per quanto riguarda la formazione del personale, è previsto che nella seconda metà del 2023 tutto il personale sarà tenuto a frequentare un corso di aggiornamento *sulla normativa relativa alla protezione dei dati personali (GDPR) - regolamento europeo*.

⁴¹ 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.

⁴² Secondo quanto riferito, il gruppo è composto dai responsabili di ciascun ufficio o da un delegato con poteri decisionali e svolge, sostanzialmente, funzioni di interlocuzione con il DPO dell’Ente e di rendicontazione ai vertici dell’Istituto al fine di organizzare il lavoro della *governance privacy* all’interno dell’Ente, nonché di programmazione, adozione e correlato controllo di specifiche azioni e misure volte ad implementare il processo di *compliance privacy*

⁴³ Nella nuova procedura, aggiornata rispetto a quella attualmente in uso, sono state apportate le seguenti modifiche:

i) è stata implementata la parte relativa al ruolo di Indire come Responsabile del trattamento;
ii) è stata inserita una procedura *ad hoc* per l’Agenzia Erasmus per adattarsi a quanto previsto nel Regolamento Europeo specificamente vigente per gli aspetti *privacy* del programma Erasmus;
iii) è stato fatto riferimento all’adeguamento agli esempi riguardanti la notifica di violazione di dati personali previsti dalle Linee Guida 01/2021 del Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (“EDPB” – *European Data Protection Board*);

Ai fini di attualizzazione del referto, viene riferito l'aggiornamento- al mese di marzo 2023- del documento (risalente a marzo 2021), che non teneva conto della migrazione al *Cloud Nuvola*, del nuovo protocollo *https*, dell'adozione dei *next generation firewall*, WAF e di altre innovazioni intervenute negli anni.

L'Ente, infine, riferisce di aver adeguato, nel mese di marzo 2022, le *cookies policy* alle nuove linee guida in materia dettate dal Garante *Privacy*.

4.5 La partecipazione di Indire a Consorzi

Nell'esercizio 2021, l'Istituto risulta partecipare a tre Consorzi denominati, rispettivamente, Consorzio "*Italian University Line*" ("Consorzio IUL"), Consorzio CINECA e Consorzio per il sistema informativo (CSI-Piemonte).

Il Consorzio IUL è soggetto promotore e sostenitore dell'"Università Telematica degli Studi IUL", non statale, istituita con decreto dell'allora Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 2 dicembre 2005⁴⁴.

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

CINECA è, invece, un Consorzio interuniversitario senza scopo di lucro, costituito il 14 luglio 1967⁴⁵ ed attualmente composto da 112 enti pubblici.⁴⁶

⁴⁴ Il Consorzio I.U.L., senza scopo di lucro, è stato costituito, per atto pubblico, in data 26 gennaio 2005 tra l'Università degli Studi Bicocca di Milano, l'Università degli studi di Firenze, l'Università Maria S. Assunta, l'Università di Macerata, l'Università degli studi di Palermo, Indire e la società "De Agostini SpA". Attualmente risulta composto unicamente da Indire e dall'Università degli Studi di Foggia. Lo statuto sociale è stato modificato il 19 luglio 2017. Il Consorzio ha per oggetto e scopo "*promuovere e realizzare una libera università avente natura pubblica finalizzata a formare, ai vari livelli previsti dagli ordinamenti didattici universitari, le risorse umane nel settore educativo e dei servizi, organizzare e svolgere la ricerca scientifica, formare i futuri docenti mediante l'istituzione di corsi di studio universitari (corsi di laurea, corsi di laurea magistrale, master universitari, corsi di dottorato di ricerca, ecc.) erogati soprattutto mediante il ricorso alle tecnologie della formazione a distanza secondo la metodologia dell'E-Leaming*".

⁴⁵ Il Consorzio ha personalità giuridica di diritto privato ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca. Lo scopo primario del Consorzio "è la realizzazione di servizi informatici innovativi per i Consorziati, al fine di renderli più efficienti e moderni, nella maniera economicamente più vantaggiosa mediante la valorizzazione di tecnologie e la condivisione degli obiettivi di sviluppo. Gli obiettivi sono realizzati mediante la produzione di servizi ad alta potenzialità ed efficienza e il trasferimento applicativo di tecnologie per lo sviluppo e l'eccellenza del sistema nazionale dell'istruzione superiore e della ricerca". Indire ha aderito al Consorzio CINECA con delibera del Consiglio di amministrazione n. 6 del 7 febbraio 2014.

⁴⁶ In particolare, è composto da 2 Ministeri, 70 Università italiane, e 40 Istituzioni pubbliche nazionali [13 enti di ricerca, 9 Aziende ospedaliere universitarie-IRRCs, 15 Istituzioni AFAM, 2 Agenzie, 1 Parco archeologico (fonte: sito istituzionale del Consorzio)].

Secondo quanto riferito dall'Ente *“per gli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 non sono stati erogati trasferimenti di alcun genere da INDIRE”* nei confronti dei suddetti Consorzi, né da questi nei confronti di Indire.

Sempre secondo i riscontri forniti *“Non risultano nemmeno trasferimenti di alcun tipo dal Consorzio all'Università IUL”*⁴⁷.

Nel corso dell'esercizio 2021, Indire ha aderito al Consorzio per il Sistema Informativo (CSI Piemonte) in qualità di *“Ente consorziato ordinario”*, giusta delibera del Consiglio di amministrazione n. 36 del 13 aprile 2021⁴⁸.

Il Ministero vigilante, nell'esercizio del proprio potere/dovere di vigilanza, con nota del 3 maggio 2021 ha rilasciato il nulla osta a tale adesione, evidenziando – al contempo- *“che, ai sensi dell'art. 192 D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, rimane comunque fermo l'obbligo per l'Istituto, qualora decidesse di non far ricorso al mercato, di pubblicare gli atti connessi all'affidamento diretto medesimo, il rispetto della valutazione sulla congruità economica dell'offerta con riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, l'obbligo di precisare, nella motivazione del provvedimento, le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Va da sé che le spese per acquisto di beni e servizi informatici, anche in house, rientrano nei limiti di spesa di cui alla legge n. 160/2019”*.

In sede di referto 2020, la Sezione aveva rilevato la mancanza di specifici provvedimenti di autorizzazione all'adesione ai Consorzi CINECA⁴⁹ e IUL, così come la mancanza di autorizzazione alle modifiche statutarie intervenute con riguardo al Consorzio IUL con delibera dell'assemblea del 19 luglio 2017⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022, cit.

⁴⁸ Il CSI-Piemonte è un consorzio di enti pubblici che dal 1977 lavora insieme agli Enti consorziati per creare un sistema informativo regionale coeso, condividendo obiettivi e risultati e svolgendo anche un ruolo di consulenza organizzativa per ottimizzare i processi interni degli Enti, risparmiare tempo e ridurre le spese (fonte sez. Amm. Trasparente, sito CSI-Piemonte).

⁴⁹ Al riguardo l'Ente ha riferito che *“non risulta che tale delibera sia stata inoltrata al Ministero ai fini del nulla osta prescritto dallo Statuto di INDIRE allora vigente. Si rileva comunque che dello stesso Consorzio faceva (e fa) parte il Ministero vigilante”* (cfr. nota di risposta pervenuta il 24 ottobre 2022, cit.).

⁵⁰ A tale ultimo riguardo, l'Ente ha riferito che le modifiche statutarie sono state *“tutte approvate dalla assemblea consortile, di cui INDIRE in continuità ex lege con gli enti che lo hanno preceduto ha sempre continuato a far parte”* e che pertanto *“In virtù di tale continuità nei rapporti attivi e passivi ereditati dal precedente INDIRE e poi anche da ANSAS e tenuto conto che il MIUR era a conoscenza di tale consorzio, non si è proceduto a richiedere al riguardo autorizzazione ministeriale”* (Cfr. nota di risposta pervenuta il 24 novembre 2022, cit.).

Per il Consorzio Cineca, l'Ente ha confermato la mancata trasmissione della delibera di adesione al Consorzio, e ciò considerando che del Consorzio fanno parte gli stessi Ministeri vigilanti⁵¹.

Con riferimento al Consorzio IUL, i riscontri forniti in sede di misure correttive⁵², ribadiscono e specificano – in sostanza – quanto già prospettato dall'Ente in sede di precedente referto, e cioè che si è ritenuta la non necessità di formali provvedimenti autorizzativi “*ex post*” per la costituzione del Consorzio (avvenuta nel 2006), e ciò sulla base di una sorta di approvazione implicita da parte del Miur (oggi Mim) tenuto conto dei controlli di merito di legittimità dallo stesso effettuati sullo statuto dell'Università IUL. Nessun riscontro risulta invece fornito, neppure in sede di misure correttive, in merito alla mancanza di previa approvazione alle modifiche dello statuto del Consorzio (e non dell'Università IUL).

Nella sezione amministrazione del sito istituzionale dell'Ente, per gli esercizi 2021 e 2022, non vengono riportati i dati dei Consorzi IUL e CINECA, né alcuna informazione in merito al collegamento con l'Università IUL. Viene riferito unicamente della circostanza che i consorzi sono estranei al perimetro del d.lgs. n. 175 del 2016.

A decorrere dal 2023, anche in adeguamento ai rilievi svolti da questa Sezione nell'ambito del Referto 2020, l'Ente ha inserito i dati relativi al Consorzio IUL al seguente link: <https://www.indire.it/amministrazione/enti-di-diritto-privato-controllati-2>⁵³.

⁵¹ Cfr. nota di risposta del 23 novembre 2022, funzionale al Referto 2020.

⁵² Cfr. nota di risposta del 17 maggio 2023, allegato file excel “misure di adeguamento”. In tale sede l'Ente fornisce i seguenti riscontri “Con espresso riferimento all'asserita assenza di autorizzazione all'adesione al Consorzio IUL si rimanda a quanto già espressamente evidenziato precedentemente, specificando quanto segue. Il Consorzio IUL, come già comunicato, è stato costituito il 26.01.2005. In tale occasione INDIRE è stato rappresentato dalla allora Presidente Prof.ssa Stefania Fuscagni, autorizzata con Delibera del CdA INDIRE del 29.09.2004 e secondo quella che era evidentemente la procedura approvativa prevista all'epoca. Si precisa che, come da art. 1 dello Statuto dell'Italian University Line, il Consorzio IUL promuove e sostiene l'Università IUL, istituita con decreto MIUR del 2 dicembre 2005. In data 2.12.2005 proprio il MIUR ha approvato lo Statuto dell'Ateneo esercitando un controllo di legittimità e di merito ai sensi del vigente art. 6 comma 9 della L. 168/1969 che prevede espressamente che “Gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame...”. Non solo, in data 9 luglio 2018, con prot. 8841, il MIUR ha approvato le modifiche allo Statuto dell'Università Telematica degli Studi IUL. Proprio in ragione del controllo di merito e legittimità effettuato dal Ministero di cui sopra, che ha approvato lo Statuto di Ateneo (e non solo, anche il Regolamento didattico di Ateneo e le successive modifiche), non si è ravvisata la necessità di richiedere alcuna ulteriore autorizzazione ministeriale poiché sarebbe stata rivolta allo stesso Ministero vigilante che ha approvato lo Statuto e il Regolamento didattico di Ateneo ed ogni successiva modifica intervenuta nel corso degli anni a detti atti. Si è quindi ritenuto pacifico che il Ministero sia sempre stato a conoscenza del consorzio di INDIRE e che nulla vi fosse da eccepire (tanto più che in ogni caso si tratterebbe di richiesta di nulla osta ora per allora)”.

⁵³ In sede di riscontro sulle misure di adeguamento (nota del 17 maggio 2023), l'Ente ha riferito di aver inserito, a decorrere dal 2023, nella sezione “enti di diritto privato controllati”, il Consorzio IUL, dando rilevanza ad una “interpretazione più estesa che rende oggetto di pubblicazione i dati dell'ente controllato in sé, a prescindere che si tratti di ente in house o meno”. Non ha ritenuto di pubblicare i dati inerenti all'Università IUL assumendone l'assenza presupposti giuridici in quanto trattasi di “atti, dati, documenti di un soggetto giuridico autonomo e distinto dell'ente stesso, che peraltro nemmeno può essere considerato ente controllato di questa p.a”.

Anche in questa sede, tra le informazioni riportate non risulta data evidenza, neppure nelle note, al collegamento con l'Università IUL, e, ciò nonostante, il Consorzio sia il soggetto promotore dell'Università, svolgendo un ruolo strumentale anche ai fini della nomina degli organi di gestione della stessa.

Alla luce dei riscontri forniti⁵⁴, la questione va oltre l'applicazione o meno delle prescrizioni di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013, in tema di pubblicità e trasparenza, implicando più ampie considerazioni in merito allo stretto collegamento tra la "governance" dell'Università e la Direzione generale di Indire.

Ai sensi dell'art. 8 dello statuto dell'Università IUL "E' Presidente dell'Università il Presidente del Consiglio di Amministrazione del Consorzio IUL". Dai documenti in atti risulta che il Presidente del Consorzio IUL è il Direttore generale di Indire, che è, quindi, al contempo anche Presidente dell'Università IUL e del relativo Consiglio di amministrazione.

Tutti i consiglieri di amministrazione sono nominati dal Consiglio di amministrazione del Consorzio IUL che risulta composto da n. 4 membri di cui, oltre il Direttore generale, un componente del settore amministrativo-gestionale di Indire.

La fattispecie merita approfondimenti anche alla luce del principio di buon andamento dell'agere pubblico (art. 97 Cost), in termini di imparzialità delle scelte gestorie operate, anche avendo riguardo a situazioni di potenziale conflitto d'interessi.

Ai fini di aggiornamento, si dà atto che, oggi, il rapporto tra Indire ed il Consorzio (e, quindi, l'Università IUL) è al vaglio del Consiglio di amministrazione. Nell'ambito della riunione del 5 ottobre 2023 è stata, infatti, evidenziata l'opportunità di valutare un percorso di piena separazione gestionale, organizzativa e finanziaria tra il Consorzio IUL e Indire, e ciò considerando anche i profili di estraneità dell'Università rispetto allo scopo istituzionale di Indire, quale ente di ricerca⁵⁵. È stato dato mandato, quindi, al Direttore generale di

⁵⁴ Spettano inoltre al Presidente dell'Università "tutte le competenze che nel presente Statuto non sono espressamente attribuite ad altri Organi individuali e collegiali, fatte salve le competenze del Rettore in materia didattica e ricerca scientifica e le competenze proprie del Direttore" (art. 8, comma 2, statuto Università IUL).

⁵⁵ In particolare, il Direttore generale, intervenendo in riunione, ha prospettato l'ipotesi di trasformazione del Consorzio in una Fondazione, al fine di guidarla nel delicato processo di adeguamento organizzativo che si prospetta in base alla nuova normativa sulle università telematiche. Fondazione ed Università potrebbero così operare sul mercato della formazione superiore senza più ingenerare vincoli e condizionamenti nei confronti delle istituzioni pubbliche appartenenti al Consorzio. Per effetto di questa modifica, viene riferito che:"

- INDIRE sarebbe liberato da vincoli ed esposizioni di ordine finanziario nei confronti dell'Università;
- la IUL diverrebbe un ente ad integrale controllo privato (senza escludere, in futuro, una ulteriore evoluzione in termini di auto-controllo della comunità accademica);
- si manterrebbe una vocazione istituzionale dell'Università, evitando il coinvolgimento nella compagine sociale di enti privati commerciali (come viceversa avvenuto per le altre Università telematiche);

approfondire la questione dal punto di vista tecnico-giuridico, relazionandone - nel merito - nelle successive sedute.

Alla luce di quanto sopra, con particolare riguardo alla complessiva dinamica di gestione dei rapporti con i Consorzi privati e con l'Università IUL, questa Corte richiama i Ministeri vigilanti, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, a porre attenzione alle connesse attività di collaborazione e/o di affidamento di servizi, adottando - nel caso - specifici indirizzi volti a meglio regolamentarne la dinamica.

In sede di successivo referto, la Sezione effettuerà gli opportuni approfondimenti sull'evoluzione dei suddetti rapporti, riservandosi particolari valutazioni sugli esiti delle iniziative assunte.

• *INDIRE non si troverebbe a dover giustificare la gestione di una Università che, ad oggi, dopo la trasformazione in ente di ricerca poco ha a che vedere con i suoi fini istituzionali.* "

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 di regolamenti adottati dai singoli enti.

Nella specie, per la descrizione del dettaglio della disciplina del rapporto di lavoro del personale a tempo indeterminato in carico all'Indire si rinvia al contenuto dei referti approvati da questa Corte con riguardo ai precedenti esercizi⁵⁶.

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

La programmazione del fabbisogno del personale dipendente, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, nonché la consistenza e le variazioni dell'organico sono stabilite nel PTA, come previsto dall'art. 22 del regolamento di organizzazione, in conformità con la disposizione dell'art. 7, c. 3, del d.lgs. n. 218 del 2016 per gli enti di ricerca. Come già evidenziato, con riferimento al triennio 2021- 2023, il PTA è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 71 del 27 novembre 2020 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 13 gennaio 2021.

Secondo i riscontri forniti, tale Piano è stato modificato (articolo 9), in ragione dei maggiori fondi stanziati dal Ministero finalizzati all'assunzione di ricercatori/tecnologi e alla stabilizzazione del personale precario ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75⁵⁷. Il punto è affrontato nel prosieguo.

Per quanto riguarda le modalità di assunzione per il personale a tempo indeterminato e

⁵⁶ Si rinvia, in particolare, alle deliberazioni n. 104 del 22 ottobre 2020 (Referto 2018) e n. 148 del 19 dicembre 2019 (Referto 2017).

⁵⁷ Si tratta, nello specifico, del d.m. n. 802 del 29 ottobre 2020, che ha destinato a Indire euro 482.000 per l'assunzione di ricercatori e tecnologi, e del d.m. n. 614 del 19 maggio 2021, che ha assegnato all'Istituto, rispettivamente, euro 133.437 per assunzione di ricercatori e tecnologi, ed euro 1.040.000 per le stabilizzazioni ai sensi della normativa sopra indicata.

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 previsti in materia di finanza pubblica⁵⁸ (art. 23 del regolamento).

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

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

Con Decreto direttoriale del 13 dicembre 2022, prot. n. 44765, è stato adottato il "Disciplinare per le procedure di reclutamento del personale a tempo indeterminato e determinato Indire"⁵⁹.

Con la delibera n. 91 del 05 ottobre 2023, il Consiglio di amministrazione ha adottato il nuovo regolamento per il reclutamento del personale a tempo indeterminato e determinato.

Tale regolamento disciplina le procedure di reclutamento ed assunzione del personale di Indire, in attuazione del Titolo II del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché del d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, come successivamente modificato e integrato, in particolare con d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82 (art. 1).

Con riferimento al disciplinare per gli incarichi dirigenziali, volto a predeterminare i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca dei relativi incarichi, secondo le prescrizioni di cui all'art. 3 della direttiva n. 10 del 17 dicembre 2007 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, l'Ente ha riferito (nota di risposta del 17 aprile 2023) che *“ lo stesso al momento non è stato inserito tra i provvedimenti da realizzare poiché, come rilevato anche dal DFP in sede di osservazioni sul fondo per il trattamento accessorio anno 2019, essendo presente in*

⁵⁸ 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. n. 165 del 2001;
- d) mediante chiamata diretta nei limiti e secondo le modalità stabiliti dall'art. 16 del d.lgs. 218 del 2016 (comma 1).

⁵⁹ Il Disciplinare dettava una disciplina transitoria delle procedure di assunzione in attuazione, in particolare, degli articoli 28, 35, 35-ter e 35-quater del d.lgs. n. 165 del 2001 e nelle more dell'emanazione del nuovo decreto del Presidente della Repubblica in materia di accesso al lavoro pubblico, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla l. 29 giugno 2022, n. 79.

INDIRE attualmente una sola figura con la qualifica di dirigente di II fascia e comunque avendo in organico solo due figure dirigenziali sempre di seconda fascia, si è ritenuto opportuno rinviare l'adozione di tale misura".

Sul punto si osserva che i regolamenti sono atti di natura generale, non condizionati né condizionabili da fattori contingenti, come l'assenza - in un dato momento storico - di più figure dirigenziali. In questa ottica, la mancata adozione del disciplinare non risulta sostenuta da giustificazione alcuna.

Tale anomalia è stata già oggetto di specifico rilievo nell'ambito dei precedenti referti, ai quali si rinvia per ogni approfondimento⁶⁰.

Si invita, pertanto, l'Ente ad assumere i necessari provvedimenti al fine di colmare tale carenza regolamentare.

Avendo riguardo alla programmazione della spesa di personale, le modifiche apportate al PTA 2021-2023 hanno previsto un incremento dei costi pari a euro 954.012 (euro 35.116 procedure ex art. 15; euro 185.013 procedure ex art. 39 del d.lgs. n. 165 del 2001; euro 733.884 procedure ex art. 20 d.lgs. n. 75 del 2017, commi 1 e 2, e ex art. dell'art. 35, comma 3-bis, lettera a) del d.lgs. n. 165 del 2001) a fronte di un incremento delle entrate pari a euro 1.655.437.

Il totale complessivo di costi dovuti all'attuazione del piano di fabbisogni Indire risulta pertanto pari a euro 2.695.204.

In sede previsionale, vengono confermati i fabbisogni di personale con riferimento al personale comandato, ai consulenti ed esperti, mentre le 10 figure di personale a tempo determinato con il profilo di "ricercatore" vengono escluse dalla pianificazione perché previste con contratto a tempo indeterminato.

Avendo riguardo alla spesa di personale effettivamente sostenuta nel 2021, si rileva quanto segue⁶¹.

Nella seguente tabella sono riportati i dati del personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2021 secondo l'articolazione per profili professionali ed in raffronto comparativo con la situazione rilevata a fine esercizio 2020.

⁶⁰ Cfr. deliberazione n. 137/2021, cit.

⁶¹ Il conto annuale della spesa di personale, pubblicato sul sito Amministrazione Trasparente, è aggiornato al 2020.

Tabella 6 – Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre

PROFILO	LIVELLO PROFESSIONALE	N. UNITA'	
		2021	2020
DIRIGENTE DI RICERCA	I	4	3
DIRIGENTE TECNOLOGICO	I	1	1
PRIMO RICERCATORE	II	17	9
PRIMO TECNOLOGO	II	3	2
RICERCATORE	III	30	41
TECNOLOGO	III	7	8
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	I	1	1
FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO	V	12	12
CTER	V	0	1
CTER	VI	71	72
COLLABORATORE AMMINISTRATIVO	VI	2	3
COLLABORATORE AMMINISTRATIVO	VII	81	82
OPERATORE TECNICO DEGLI ENTI DI RICERCA	VIII	10	5
TOTALE		239	240

Fonte: Nota istruttoria

Si registra un lieve decremento nella consistenza del personale a tempo indeterminato rispetto all'esercizio 2020 (da n. 240 a n. 239).

Rispetto al 2020, aumentano sensibilmente le figure di primo ricercatore (da n. 9 a n. 17 unità), e di operatore tecnico della ricerca (da n. 5 a n. 10 unità); mentre diminuiscono, in maniera altrettanto sensibile, quelle di ricercatore (da n. 41 a n. 30 unità). I tecnologici diminuiscono, ma di una sola unità (da n. 8 a n. 7 unità). Persiste la criticità connessa all'unica figura dirigenziale nel settore amministrativo, sul punto si rinvia a quanto già osservato nell'ambito dei precedenti referti. I collaboratori amministrativi diminuiscono di un'unità, sia per la VI° che per la VII° categoria.

Nell'esercizio 2021, il personale a tempo determinato risulta pari a 154 unità, in incremento rispetto al 2020 (pari a n. 81 unità), come evidenziato dalla seguente tabella.

Tabella 7 – Personale a tempo determinato al 31 dicembre

PROFILO	LIVELLO PROFESSIONALE	N. UNITA'	
		2021	2020
CTER	VI	60	31
FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO	VII	3	2
COLLABORATORE AMMINISTRATIVO	VII	84	41
OPERATORE TECNICO	VIII	5	7
TECNOLOGICO	III	2	0
TOTALE		154	81

Fonte: Nota istruttoria

Rispetto alla programmazione 2021-2023 si registra un aumento di n. 46 unità (nel PTA 2021-2023 erano previste n. 108 unità).

Sul punto, in sede di controdeduzioni⁶², l'Ente ha chiarito che nel corso dell'esercizio 2021 le unità di personale a tempo determinato sono state pari a n. 163, tuttavia, per effetto di cessazioni intervenute prima della chiusura dell'esercizio, le unità registrate al 31 dicembre 2021 sono pari a n. 154⁶³.

Tabella 8 - Riepilogo del fabbisogno di personale a tempo determinato - 2021

Profilo	n.	Importo unitario lordo	Totale
CTER	34	44.221,66	1.503.536,44
CAM	63	40.271,00	2.537.073,00
OPTER	5	37.441,88	187.209,40
FAM	4	48.780,98	195.123,92
Tecnologico	2	48.961,73	97.923,46
TOTALE	108		4.520.866,22

Fonte: Dati Indire

La seguente tabella mostra il dettaglio della spesa impegnata per il personale a tempo indeterminato e determinato per gli anni 2020 e 2021, secondo i dati riportati nei rendiconti gestionali dei rispettivi esercizi.

Si precisa al riguardo che il dato sulla spesa di personale a tempo indeterminato, trasmesso dall'Ente in sede istruttoria, non coincide né con i dati di rendiconto 2021, né con quelli riportati nel prospetto dimostrativo dei vincoli di spesa⁶⁴. Ai fini di analisi sono stati assunti, pertanto, solo i dati di bilancio e, in particolare, del rendiconto 2021 e 2020.

⁶² Cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023, file *excel* allegato 1.

⁶³ In particolare, con la nota del 13 dicembre 2023, è stato riferito che "La differenza tra i dati riportati in tabella e quanto riportato nel file *excel* sub all. 1 alla nota istruttoria del 13 giugno 2023, è dovuta al personale cessato dal servizio prima del 31 dicembre 2021 (n. 9 unità di personale). Nel relativo allegato trasmesso a giugno è stato infatti riportato tutto il personale con contratto a tempo determinato nell'anno di riferimento indipendentemente dalla data di cessazione. Si conferma pertanto il dato inserito nel bilancio ovvero che alla data del 31 dicembre 2021 i contratti a tempo determinato in essere presso l'Istituto erano pari a n. 154 unità di personale (dato che viene confermato anche dalle informazioni riportate nel medesimo file *excel*)."

⁶⁴ Gli oneri per spesa di personale a tempo indeterminato vengono indicati per l'importo di euro 10.953.620,17, in luogo di euro 11.665.994,3 risultanti dal rendiconto 2021 (allegato 10). A tale riguardo, in sede di controdeduzioni, l'Ente ha riferito che la differenza sarebbe "riferibile a parte delle spese del personale a tempo indeterminato che trova copertura sulla rendicontazione dei Progetti e Programmi in affidamento all'Istituto" (cfr. nota di risposta del 13 dicembre 2023). In realtà, secondo quanto riportato in atti (tabella sui vincoli di spesa per il personale) e confermato dall'Ente, gli oneri di personale a tempo indeterminato rendicontati su progetti terzi sarebbero pari a euro 4.485.135,99. Per l'effetto, seguendo la prospettazione dell'Ente, l'importo coperto dal FOE dovrebbe essere pari al diverso ammontare di euro 7.180.858,31.

Tabella 9 - Spesa per il personale a tempo indeterminato e determinato (impegni)

	2021	2020	Var % 2021/2020
Assegni di ricerca	19.541	-	100
Voci stipendiali corrispondente al personale a t.i.	6.257.544	6.235.447	0,4
Indennità ed altri compensi, esclusi i rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.i.	1.763.460	1.501.144	17,5
Contributi per asili nido, strutt. sportive e di vacanza per il benessere del personale	329.966	-	100
Voci stipendiali corrisposte al personale a t.d.	58.324	58.281	0,1
Buoni pasto	111.593	-	100
Contributi obbligatori per il personale	1.971.571	1.922.564	2,5
Assegni familiari	66.523	61.937	7,4
Irap	660.494	638.534	3,4
Indennità di missione e di trasferta	48.693	163.034	-70,1
Indennità e altri compensi, esclusi rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.d.	165.289	174.792	-5,4
Contributi per indennità di fine rapporto	234.028	227.215	3,0
Voci stipendiali corrisposte al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	3.407.558	1.834.332	85,8
Buoni pasto corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	69.481	-	100
Contributi obbligatori per il personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	1.177.531	636.417	85,0
Assegni familiari corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	16.182	8.943	80,9
Irap a valere sui progetti in affidamento	485.419	392.076	23,8
Indennità e altri compensi, esclusi i rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.d. a valere sui progetti	1.180.269	602.063	96,0
Contributi per indennità di fine rapporto corrisposto al personale a t.d. a valere sui progetti in affidamento	131.436	69.977	87,8
Contributi previdenza complementare	1.490	1.312	13,6
Totale	18.156.392	14.528.068	25,0

Fonte: Rielaborazione Cdc su dati di rendiconto (Allegato 10)

Avendo riguardo ai dati di bilancio, si rileva che il totale delle spese impegnate nel 2021, pari a euro 18.156.392, aumenta del 24,97 per cento rispetto all'esercizio 2020 (pari a euro 14.528.068).

La spesa di personale a tempo indeterminato passa da euro 10.749.875 del 2020 a euro 11.665.994 del 2021, con una variazione del +2,3 per cento.

I contributi obbligatori per il personale a tempo indeterminato passano da euro 1.922.564 del 2020 a euro 1.971.571 del 2021 (2,5 per cento), mentre quelli per il personale a tempo

determinato passano da euro 636.417 del 2020 a euro 1.177.531 del 2021, con una variazione del +85 per cento.

A livello assoluto, nel 2021, l'incremento complessivo è imputabile a tutte le voci di spesa ad eccezione degli oneri per "indennità di missione e di trasferta" e delle "indennità e altri compensi, esclusi rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a t.d", queste ultimi relative al solo Direttore generale.

5.1 Personale in forma flessibile: collaborazioni coordinate e continuative, incarichi e consulenze ex art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001

Nel 2021, stando ai dati trasmessi dall'Ente, il ricorso a forme flessibili di personale, comprendendo i rapporti a tempo determinato, è pari a complessivi 10.145.043 (di cui euro 6.469.366 per tempo determinato, euro 717.515 co.co.co., euro 2.958.162 consulenti e collaboratori autonomi), e cioè ad un importo molto prossimo a quello inerente alla spesa di personale a tempo indeterminato (pari a circa 11,6 milioni).

Nell'ambito dei precedenti referti è stata evidenziata la necessità di attivare un processo virtuoso volto alla progressiva dismissione di tale tipologia di personale, in relazione ad attività non connotate dai caratteri di temporaneità o eccezionalità (art. 36, d.lgs. n. 165 del 2001), come nel caso del settore amministrativo, strutturalmente ed ordinariamente volto al funzionamento dell'Ente.

Nell'esercizio 2021, pur constatandosi il *trend* in naturale diminuzione del personale co.co.co, si conferma, al pari dei precedenti esercizi, il costante e progressivo aumento del ricorso agli incarichi ex art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Il tutto come di seguito descritto.

Contratti di collaborazione coordinata e continuativa

L'Ente ha riferito di aver impiegato nel 2021 n. 13 unità di personale co.co.co, in diminuzione rispetto al 2020 (n. 51). A fronte di tale sensibile riduzione, si riducono anche gli oneri, passando da euro 2.058.612 del 2020 a euro 717.515 del 2021, con una diminuzione del 65,1 per cento.

Tabella 1 – Compensi per collaborazioni coordinate e continuative

	2021	2020	Var %
Compenso	347.319	1.077.348	-67,8
Contributi previdenziali a carico dell'Ente	167.008	486.670	-65,7
IRAP	203.187	494.594	-58,9
Totale	717.515	2.058.612	-65,1

Fonte: istruttoria Indire

Nel PTA 2021-2023 non è previsto il ricorso a tale tipologia di rapporti.

Dai documenti in atti, risulta che tutti i 13 rapporti sono stati stipulati tra il 2015 ed il 2016, solo un contratto è stato stipulato nel 2018. Tutti sono stati oggetto di proroga nel 2020, sino al 31 dicembre 2021 ed ulteriormente prorogati sino al 31 dicembre 2022.

L'Ente ha dichiarato che per queste tipologie di collaborazioni in esaurimento, l'assunzione dell'impegno di spesa è contestuale al pagamento.

Tale prassi non risulta conforme ai principi contabili in materia. Sul punto, l'Ente non ha fornito controdeduzioni.

La questione sarà oggetto di approfondimento in sede di successivi referti.

Contratti collaborazione ex art. 7 d.lgs. 165/2001

Nell'esercizio 2021 erano in essere n. 65 contratti di collaborazione autonoma professionale. Secondo quanto riferito, di questi, n. 2 contratti sono riferibili ad attività obbligatorie di Indire (RSPP e DPO), n. 21 sono stati oggetto di proroga di contratti precedentemente stipulati, n. 17 hanno svolto le attività nell'anno 2021 (ma sono state selezionate e l'impegno disposto nell'anno 2020), n. 25 sono state contrattualizzate a seguito di procedure di selezione effettuate nell'anno di competenza (di cui n. 2 sono state selezionate e contrattualizzate nel 2021, ma per attività da espletare interamente nell'anno 2022).

Nel PTA 2021-2023 il ricorso a tale tipologia di contratti era stato programmato per un numero di 50 unità.

Nel 2021 aumentano gli impegni, passando da euro 2.937.261 del 2020 ad euro 2.958.162.

Tabella 2- Compensi per collaborazioni autonome e consulenti

Capitoli di bilancio	2021	2020	Var % 2021/2020
	Impegni	Impegni	
113 . 1928	1.772.392,29	1.567.325,44	13,08
113 . 2928	1.145.845,92	1.269.388,06	-9,73
113 . 3928	39.924,10	100.548,20	-60,29
Totale	2.958.162,31	2.937.261,70	0,71

Fonte: Indire

Nell'ambito del conto economico, alla voce "costi per servizi", l'importo per "consulenze, incarichi a società" è pari euro 4.203.278.

Secondo quanto rappresentato dall'Ente, tale importo comprende anche gli oneri per servizi di consulenza affidati in appalto (prestazioni ITC, servizi di supporto gestionale), nei termini riportati nella seguente tabella.

Tabella 3 - Costi per servizi di consulenza 2021 (anche mediante appalto)

Capitolo	Articolo	Descrizione	Importo
113	1928	Incarichi libero professionali di studi, ricerca e consulenza	1.772.392,29
113	2928	Incarichi libero professionali di studi, ricerca e consulenza	1.145.845,92
113	3928	Incarichi libero professionali di studi, ricerca e consulenza	39.924,12
113	1941	Servizi di consulenza e prestazioni professionali ICT	71.540,25
113	2941	Servizi di consulenza e prestazioni professionali ICT	334.575,89
113	3941	Servizi di consulenza e prestazioni professionali ICT	589.050,79
113	2959	Incarichi libero professionali di studi, ricerca e consulenza	249.948,55
Totale			4.203.277,81

Fonte: nota di risposta Indire 13 dicembre 2023

Dai dati riportati in tabella l'importo complessivo per servizi di consulenza "in appalto" è pari a euro 995.167.

Dal confronto tra i dati riportati nelle due precedenti tabelle, al netto dei predetti oneri per servizi di consulenza in appalto, emerge comunque un differenziale di euro 249.948,47.

La spesa complessiva per i rapporti di lavoro.

Qui di seguito si riporta l'aggregato complessivo della spesa di personale, con il dettaglio dell'incidenza sul totale delle diverse tipologie di impegni, in rapporto al totale delle spese correnti.

Tabella 4 -Spesa complessiva per i rapporti di lavoro

	2021	2020	Var %	Incidenza sulla spesa corrente	
				2021	2020
Totale tempo indeterminato e determinato	18.156.391,80	14.528.068,90	24,97	14,40	6,76
Totale co.co.co	717.515	2.058.612	-65,15	0,57	0,96
Totale consulenze e collaborazioni professionali	2.958.162	2.937.262	0,71	2,35	1,37
Totale generale	21.832.068,80	19.523.942,90	11,82	17,32	9,09

Fonte: Dati Indire

La spesa di personale, ivi inclusi i rapporti di co.co.co e le consulenze e collaborazioni autonome, è pari al 17,32 per cento della spesa corrente, in netto aumento rispetto all'esercizio 2020 (pari al 9,09 per cento).

Risulta, quindi, confermato il progressivo aumento della spesa complessiva, passando da euro 19.523.943 del 2020 ad euro 21.832.069 del 2021 (+11,82 per cento), con corrispondente aumento dell'incidenza percentuale sulle spese di natura corrente.

Secondo i riscontri forniti⁶⁵, avendo riguardo ai corrispondenti dati di conto economico, si registra un aumento complessivo del 23,22 per cento, di cui il 23,32 per cento per la voce "salari e stipendi" ed il 22,89 per cento per "oneri sociali e Tfr".

Si espone di seguito la tabella sulle fonti di copertura degli impegni di spesa per il personale e le collaborazioni parasubordinate.

⁶⁵ Cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023.

Tabella 5 – Fonti di copertura

Tipologia personale	2021		2020		Fonte di finanziamento
	n. unità	Impegni	n. unità	Impegni	
Personale a tempo indeterminato	239	10.953.620,17	240	10.586.841,00	Contributo ordinario
Personale a tempo determinato	154	6.398.395,43	81	3.543.808,00	Progetti e programmi in affidamento
Co.co.co	13	717.514,77	51	2.058.612,00	Progetti e programmi in affidamento
Consulenti e collaborazioni occasionali		2.958.162,31		2.937.261,70	Progetti e programmi in affidamento

Fonte: nota di risposta 13 giugno 2023

Fermo quanto sopra, da quanto riportato in tabella, “tutti” i contratti di consulenza e di collaborazione occasionale risultano rendicontati su progetti in affidamento. Tra questi, quindi, anche quelli “riferibili ad attività obbligatorie di INDIRE (RSPP e DPO)”, nonché quelli collegati al funzionamento ordinario dell’Ente, come per esempio gli incarichi di assistenza e consulenza legale.

In realtà, in sede di controdeduzioni, l’Ente ha confermato che sul FOE trovano copertura anche i contratti di consulenza aventi natura “istituzionale”, ivi inclusi quelli relativi al Responsabile per la prevenzione sicurezza sul lavoro e del DPO ⁶⁶.

Ad oggi, quindi, non si dispone di dati certi e congruenti sulla copertura (e sulle correlate fonti) degli oneri per spesa di personale.

Alla luce di quanto sopra, risulta non oltremodo procrastinabile l’adozione di misure volte ad efficientare la dinamica della contabilizzazione e rendicontazione dei dati sulla spesa di personale, in termini di univocità e concordanza, anche avendo riguardo alla copertura ed alle correlate fonti.

La criticità incide anche ai fini della verifica sul rispetto dei vincoli di spesa, nei termini indicati nel successivo paragrafo.

⁶⁶ Cfr. nota di risposta del 13 dicembre 2023. In tale sede, l’Ente ha tenuto a precisare che “non è mai stato affermato che queste figure professionali sono state imputate su progetti o finanziamenti diversi dal FOE. Anzi, al contrario, anche in occasione dei precedenti referti si è sempre indicato che tutte le collaborazioni autonome, ad eccezione di alcune figure come DPO e RSSP, sono imputate su progetti o programmi comunitari”.

5.2 Vincoli sulla spesa di personale

Nella tavola sul monitoraggio della spesa di personale 2021, trasmessa dall'Ente al Ministero vigilante in data 6 giugno 2022, viene riportato un rapporto percentuale, tra la media delle entrate ordinarie e continuative dell'ultimo triennio e le spese di personale "caricate sul FOE", pari al 55,1 per cento, in aumento rispetto al rapporto percentuale 2020 (pari a circa il 48 per cento).

In particolare, l'Ente ha prodotto un prospetto in cui, in aderenza allo scopo della norma di verifica della sostenibilità della spesa, ha considerato solo le entrate di natura continuativa ed ordinaria, cioè i trasferimenti a valere sul FOE degli ultimi tre esercizi. In questo caso, il rapporto percentuale risulta comunque entro il tetto dell'80 per cento fissato dalla norma (art. 9 del d.lgs. n. 216 del 2018).

Tabella 6 - Verifica vincoli di spesa ex d.lgs. 218/2016

Verifica di cui all'art. 9, comma 2, d.lgs. 218/2016 (sostenibilità finanziaria e equilibrio di bilancio)	
ENTRATE FISSE E CONTINUATIVE	35.846.833,00
ENTRATE 2018	10.010.049,00
ENTRATE 2019	12.990.023,00
ENTRATE 2020	12.846.761,00
MEDIA ENTRATE ULTIMO TRIENNIO	11.948.944,33
SPESA DEL PERSONALE 2021	11.166.095,59
SPESA DEL PERSONALE 2021 RENDICONTATA SU PROGRAMMI/PROGETTI IN AFFIDAMENTO	4.485.135,99
SPESA PERSONALE 2021 CHE INCIDE SU FOE	6.680.959,60
INCIDENZA SPESA DEL PERSONALE 2021 SU ENTRATE FISSE E CONTINUATIVE	55,91%

Fonte: Indire

La spesa di personale 2021, riportata ai fini del calcolo, è pari a euro 11.166.096. Anche in questo caso, al pari dell'esercizio 2020, sono emerse discrasie rispetto al corrispondente ammontare riportato nell'allegato 10 al rendiconto 2021 (pari a circa 11,6 milioni).

Tale spesa è stata già nettizzata dell'importo dei contratti a tempo determinato rendicontati su progetti terzi. Da tale importo viene detratto l'ulteriore somma di euro 4.485.135,99, relativa, secondo quanto riferito dall'Ente, alla quota di spesa per personale a tempo indeterminato "caricato" su progetti terzi.

Nel rinviare per ulteriori approfondimenti al Referto 2020, in questa sede ci si limita a rilevare

che in tale sede la Sezione aveva evidenziato l'impossibilità di accertare l'effettivo rispetto del tetto di spesa fissato dall'art. 9 del d.lgs. n. 118 del 2016, in ragione – essenzialmente - di due fattori.

Il primo, ineriva alla non univocità dei dati presi a riferimento, rispetto ai corrispondenti importi riportati in bilancio e/o nelle note di risposta.

Il secondo, aveva per oggetto le modalità con cui erano stati effettuati i calcoli, avendo riguardo alle nettizzazioni operate.

Come già rilevato in sede di Referto 2020, il rispetto dei vincoli sulla spesa di personale era stato attenzionato, per la prima volta, dal Collegio dei revisori con il verbale n. 84 del 23 febbraio 2022. In tale sede, l'Organo di controllo – nel formulare 6 ipotesi di calcolo - aveva evidenziato che l'unica ipotesi per cui sarebbe risultato rispettato – in concreto - il vincolo, era quella in cui al denominatore (spese) tutti gli oneri per personale a tempo determinato, co.co.co. e consulenti, fossero stati effettivamente sostenuti con risorse di soggetti terzi.

Tale condizione-presupposto, però, non era stata verificata dall'allora Collegio dei revisori, che, di conseguenza, sottolineava la necessità che *“l'Ente preliminarmente stabilisca la corretta tipologia di dati da considerare nel calcolo, e ciò con l'ausilio del Ministero vigilante e del Dipartimento della RGS e solo dopo tale chiarimento si potrà procedere ad una valida verifica del rispetto del limite dell'80%”* (cfr. verbale n. 84/2022 cit.)⁶⁷.

Sul punto, il Ministero vigilante, con una prima nota del 26 aprile 2022, aveva invitato l'Ente a tener conto delle osservazioni espresse dal Collegio dei revisori nel menzionato verbale n. 84/2022, mentre con successiva nota del 28 ottobre 2022, in risposta alla specifica richiesta formulata dall'Ente (nota del 20 ottobre 2022), dopo aver precisato che *“ (...) il monitoraggio in questione ha sempre ricevuto l'avallo dell'organo di controllo interno e che solo nel verbale n. 84 del 23 febbraio 2022 è stata per la prima volta rilevata la necessità da parte dell'Ente di stabilire la corretta*

⁶⁷ A tale riguardo, quindi, l'Organo di revisione ha evidenziato *“ (...) il particolare, da non trascurare, che in tutti i raparti percentuali elaborati, sia in quello calcolato con la stretta lettura dell'articolo 4 (decurtazione dei soli TD a finanziamento esterno), sia in quello perequato (decurtazione allargata ai co.co.co. e ai consulenti), si considera come accertato e dimostrato che la totalità del personale precario (TD, co.co.co. e consulenti occasionali) sia stato effettivamente imputato sui progetti finanziati con risorse esterne. Tuttavia, tale circostanza non è facilmente verificabile per Indire, stante l'impostazione del bilancio con un unico centro di costo, e tale anomalia è stata più volte segnalata dal Ministero vigilante, ma senza esito”*, sottolineando la necessità che *“l'Ente preliminarmente stabilisca la corretta tipologia di dati da considerare nel calcolo, e ciò con l'ausilio del Ministero vigilante e del Dipartimento della RGS e solo dopo tale chiarimento si potrà procedere ad una valida verifica del rispetto del limite dell'80%”* (cfr. verbale n. 84/2022 cit.). Nell'attesa, ha rilevato l'opportunità che, in un'ottica prudenziale, l'Ente rimandi ogni nuova spesa di personale a carattere definitivo, anche alla luce della spesa aggiuntiva stimata per le stabilizzazioni delle n. 34 unità di personale, per la sola parte stipendiale fissa ed accessoria pari a euro 1.474.181, come risulta dall'ultima variazione al PTA, capitolo 9, approvata dal Cda nel dicembre 2021 (cfr. verbale n. 84/2022, cit.).

tipologia di dati da considerare nel calcolo del limite dell'80% di cui all'art. 9, commi 2, del d.lgs. 218/2016" e ritenuto che la competenza a verificare i valori economici in argomento sia dell'Organo di revisione, ha rilevato, per quanto di competenza, la conformità dei parametri utilizzati alle disposizioni di cui all'art. 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 218 del 2016.

In sede di riscontro istruttorio funzionale al presente referto⁶⁸, ai fini di aggiornamento sulle misure correttive assunte, l'Ente si è limitato a riferire: *"Le osservazioni rimesse sulle criticità dell'unico centro di costo INDIRE e riportate nel verbale 84 del 23 febbraio 2022 del collegio dei revisori, non sono più state trattate nelle successive sedute del Collegio"*.

In ordine alla non univocità dei dati, l'Ente si è limitato a riferire che: *"E' in fase di predisposizione una procedura che consenta di esprimere univocamente i dati riferiti ai contratti di collaborazione autonoma attraverso l'implementazione di tale funzione nel sistema di gestione informatica SPHERA."*

Allo stato degli atti, quindi, la verifica sul rispetto dei vincoli di spesa di personale 2021 risulta connotata dai medesimi limiti evidenziati in sede di Referto 2020.

La Sezione, quindi, si riserva di effettuare successivi approfondimenti e valutazioni sul rispetto in concreto dei vincoli all'esame, anche all'esito delle verifiche che il Collegio dei revisori avrà cura di effettuare allo scopo.

5.3 Il fondo per il trattamento accessorio

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

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

⁶⁸ Cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023. In questa sede, l'Ente si è limitato a trasmettere la risposta del Ministero vigilante a conferma della correttezza dei parametri utilizzati (nota del 17 aprile 2023), nonché (nota del 13 giugno 2023) a confermare la struttura del bilancio, costruita su unico centro di costo (UPB di 1° livello) presso la Direzione generale. Sul punto, Indire ha confermato che tale struttura è conforme a quanto richiesto dal d.p.r. 97/2003 e prevede, in sintesi:

"UPB 1° livello (Centro di Responsabilità), inteso come un'unità organizzativa di livello dirigenziale generale cui vengono assegnate le risorse finanziarie, umane e strumentali; tale struttura organizzativa è prevista dall'art 1 del d.p.r. 97/2003 ed è corrispondente alla Direzione Generale. Il centro di responsabilità di 1° livello coordina il processo al fine di rendere coerenti le linee strategiche e di indirizzo degli organi di governo con i programmi ed i progetti dei centri di responsabilità di livello inferiore, nonché con le risorse finanziarie ed economiche disponibili (art 6 comma 3).

Il budget del centro di responsabilità coincide con il bilancio di previsione dell'Ente nell'ipotesi di un'unica direzione con un'unica unità organizzativa".

UPB 2° livello (Titolo di spesa);

UPB 3° livello;

UPB 4° livello (categoria di spesa).

Si rinvia per le criticità rilevate dai Ministeri competenti al precedente Referto 2020⁶⁹.

Ai fini di aggiornamento, l'Ente ha riferito⁷⁰ che in data 12 maggio 2023 è stata adottata una nuova proposta di accordo da sottoporre all'analisi da parte del Collegio dei revisori dei conti ai fini del rilascio della certificazione di cui all'art. 40-bis, d.lgs. n. 165 del 2001.

La Sezione si riserva, quindi, i relativi approfondimenti e valutazioni in sede di successivo referto.

⁶⁹ In particolare, in sede di Referto 2020 era stato rilevato che: *“ La procedura non risulta conclusa, in quanto il Mef e il Dipartimento della funzione pubblica, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, hanno formulato specifiche osservazioni, sia con riferimento all'ipotesi di accordo raggiunto in data 29 ottobre 2019, che avendo riguardo all' ipotesi sottoscritta a febbraio 2021, nonché - da ultimo - in merito all' ipotesi di accordo sottoscritta in data 1° luglio 2021. In particolare, con note, rispettivamente, del 22 e del 23 ottobre 2021 il Mef e il Dipartimento della Funzione pubblica hanno espresso parere negativo all'ulteriore corso degli accordi in oggetto, formulando e, in parte, ribadendo specifiche osservazioni e richieste di chiarimento soprattutto con riferimento alla mancanza di criteri per la ripartizione e la necessaria differenziazione della retribuzione di risultato per il personale dirigente e non dirigente”.*

⁷⁰ Cfr. nota di risposta del 17 maggio 2023.

6. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

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

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

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

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

Per i profili di carattere generale, si rinvia a quanto riportato nell'ambito dei precedenti referti di questa Corte⁷¹.

Il PTA 2021-2023 ha identificato, come obiettivo strategico dell'Ente, quello di promuovere, sostenere e portare a sistema l'innovazione della scuola di ogni ordine e grado funzionale, riconnettere le scuole alle esigenze della società attuale e del mondo del lavoro e restituire efficacia all'azione educativa della comunità ed ai processi di istruzione e formazione.

Secondo quanto riportato nella Relazione sulla gestione, le attività svolte nel 2021 sono state articolate proprio al fine di realizzare tale obiettivo prioritario⁷².

Nel dettaglio, pur dando atto della persistenza degli effetti dell'emergenza pandemica sulla realizzazione delle attività programmate, viene messo in risalto il Piano Scuola Estate 2021, che

⁷¹ Cfr. deliberazioni n. 148/2019, n. 104/2020, n. 137/2021 e n. 151/2022 cit..

⁷² Vengono riferite, tra le altre, attività funzionali a: a) individuare soluzioni per supportare l'innovazione nella scuola; b) diffondere i risultati della ricerca e promuoverne la valorizzazione a beneficio della collettività; c) accrescere la partecipazione ai programmi dell'Agenzia Erasmus; sviluppare reti di collaborazioni con istituti internazionali; d) consolidare e migliorare la performance organizzativa, funzionale ed economico patrimoniale dell'Ente.

ha visto il coinvolgimento dell'Indire:

- a) nella progettazione, reperimento e messa a disposizione delle risorse a favore di quelle scuole che presentano più elevati tassi di dispersione, nonché maggiori difficoltà di contesto;
- b) nella messa a disposizione di una biblioteca digitale con esperienze di metodologie didattiche innovative;
- c) nell'accompagnamento di 150 scuole attraverso uno sportello informativo per progettare interventi secondo i bandi PON.

7. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

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

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

Nell’esercizio 2021, al pari degli esercizi precedenti, non sono stati adottati i piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa previsti ai sensi dell’art. 16 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011⁷³.

Al riguardo, l’Ente ha giustificato tale mancata adozione, oltre che sulla assenza di obblighi specifici al riguardo, in ragione della complessità di *“intervenire sulla struttura organizzativa e funzionale di INDIRE che non solo è ancora in divenire e anzi in espansione (aumento dell’organico a seguito delle stabilizzazioni; aumento delle attività e dei fondi in relazione alla Agenzia Erasmus+), ma ancora all’attualità ha il problema della individuazione di una nuova sede su Firenze”*⁷⁴.

Fermo quanto sopra, l’Ente ha evidenziato di aver intrapreso una azione di progressiva semplificazione e digitalizzazione delle procedure e degli oneri amministrativi connessi all’uso di carta o alla gestione tradizionale di archivi⁷⁵.

La Sezione, prendendo atto dei riscontri forniti, ribadisce la necessità che sia svolta un’attenta attività di monitoraggio e razionalizzazione della spesa, quale coordinata portante all’agere pubblico (art. 97 Cost.), in disparte l’esistenza di specifici obblighi attuativi.

⁷³ Cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023.

⁷⁴ Cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023, cit. In tale sede, l’Ente ha riferito, inoltre, che *“ l’adozione di piani triennali per la loro natura di strumenti programmatori generali, richiedono una forte scelta di governance che, ancora oggi, INDIRE non può assicurare viste le note vicende che hanno interessato i vertici politici dell’Istituto e che certamente non hanno consentito le dovute valutazioni sul se e come avviare un complesso lavoro di analisi e verifiche, come quello sotteso alla redazione dei piani triennali di cui alla normativa richiamata. Tanto più che su tale situazione di instabilità di governance politica si è innestato anche il mutamento del Collegio dei Revisori dei Conti, altro organo certamente chiamato a intervenire e in qualche modo indirizzare, con la sua attività di verifica e controllo, i criteri in tema di razionalizzazione della spesa nell’ambito di diversi quadri normativi”*.

⁷⁵ Viene riferito, inoltre, che *“la riorganizzazione del lavoro con elevate percentuali di dipendenti in smartworking, avviata in modo massiccio in periodo di pandemia ma consolidatasi anche nell’attualità, ha certamente comportato delle contingenti riduzioni di spesa su alcune voci come i materiali di facile consumo, buoni pasto, consumi per energia elettrica o combustibili; tuttavia è da verificare, all’esito di un adeguato periodo di tempo, se e quanto questi risparmi possano essere/divenire strutturali o come riorganizzare spazi, risorse e strumenti all’esito dello stabilizzarsi di una situazione di lavoro agile ordinario”* (cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023, cit.).

Fermo quanto sopra, qui di seguito si riporta l'andamento della spesa, corrente e di capitale, nel 2021 rispetto al 2020, secondo i dati di bilancio trasmessi dall'Ente⁷⁶.

Tabella 7 - Uscite correnti e in conto capitale

Denominazione	Impegni 2021	Impegni 2020	Variazione %
Uscite correnti			
Funzionamento			
Uscite per gli organi dell'ente	140.279,21	112.499,89	24,75
Oneri per il personale in attività di servizio	18.156.391,86	14.528.068,98	24,97
Uscite per l'acquisto di beni id consumo e di servizi	8.747.082,81	9.648.943,23	-9,35
Interventi diversi			
Documentazione	96.180.794,02	181.869.237,88	-47,12
Oneri tributari e finanziari	206.199,75	55.665,17	270,43
Poste correttive e compensative di entrate correnti	2.615.834,00	8.608.076,04	69,61
Uscite non classificabili in altre voci	101,07	9.894,96	-98,98
Totale generale uscite correnti	126.046.682,12	214.832.336,15	-41,33
Titolo II - uscite in conto capitale			
Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	745.136,48	43.580,89	1609,78
Totale generale uscite in conto capitale	745.136,48	43.580,89	1609,78

Fonte: Indire

Nei limiti della non univocità dei dati connessi alle spese per gli organi (sul punto vedi par. 2.4), si evidenzia una complessiva diminuzione, pari al 41,33 per cento, delle spese di natura corrente, ascrivibile - in particolare - alle spese per documentazione (-47,12 per cento) ed alle spese per l'acquisto di beni e servizi (-9,35 per cento). In aumento, invece, le voci inerenti alle spese per personale (+24,97 per cento) ed alle spese per i compensi agli organi (+24,75 per cento).

Le spese in conto capitale registrano un aumento del 1609,78 per cento, passando da 43.581 euro del 2020 a circa 745 mila euro del 2021.

Con riferimento al rispetto dei vincoli di spesa vigenti nell'esercizio 2021, l'Ente ha dichiarato che, ai fini del calcolo, sono state considerate le spese per acquisto di beni e servizi finalizzate al funzionamento ordinario, con eccezione di quelle imputate ai fondi vincolati.

Viene riferito, inoltre, che, oltre alle spese riferite alle progettualità dell'ente (finanziate con fondi specifici vincolati alle finalità del progetto) e alla formazione obbligatoria del personale in servizio, sono state escluse - ai fini della verifica - le spese rendicontate (come da nota trasmessa al Mur, rif. ns. prot. 5973 del 25 febbraio 2022) a valere sul finanziamento per

⁷⁶ Cfr. nota di risposta del 13 giugno 2023, cit.

l'emergenza sanitaria da Covid-19 di cui al decreto Mur n. 734 del 25 giugno 2021.

Tabella 8 – Dettaglio allegati 4 e 5

Denominazione Ente	Dotazioni per spese di cui all'allegato 4	Dotazioni per spese di cui all'allegato 5	Dotazione complessiva
Istituto Nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educative (INDIRE)	72.368,30 euro misure straordinarie di sicurezza delle proprie sedi, di didattica a distanza e della graduale ripresa delle attività didattiche, di ricerca e di servizio in presenza	115.060,39 euro dispositivi digitali per gli studenti ovvero piattaforme digitali, per la ricerca o la didattica a distanza, nonché agli interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico delle infrastrutture per lo svolgimento delle attività di ricerca o didattica	187.428,68 euro

Fonte: nota di risposta del 13 giugno 2023

La questione del rispetto dei vincoli sul contenimento della spesa è stata oggetto di dettagliato approfondimento in sede di Referto 2019 e di Referto 2020, con aggiornamenti a tutto il 2022⁷⁷.

In questa sede, ci si limita a ribadire che, con nota del 23 giugno 2022, il Mef ha formulato alcune osservazioni in merito ai criteri utilizzati quale base di calcolo cui parametrare l'applicazione dei limiti di spesa, rilevando - con riferimento al calcolo della spesa media - la mancanza di un elenco analitico delle voci di spesa considerate.

A tale riguardo, ha ritenuto opportuno acquisire elementi informativi, rimettendo alla responsabilità del (nuovo) Collegio dei revisori la puntuale verifica delle voci di spesa individuate ai fini del computo del limite di spesa in questione.

⁷⁷ In particolare, in sede di Referto 2020, è stato riportato che: "Con nota del 12 agosto 2021, avente per oggetto il rendiconto 2020, il Mef ha rilevato che "l'Istituto non ha provveduto ad alcun versamento così come per le altre disposizioni di contenimento della spesa tuttora vigenti in analogia a quanto fatto negli anni precedenti e in considerazione dell'assenza dei parametri di riferimento su cui calcolare le misure di contenimento"; mentre con riferimento al rispetto del limite di spesa per l'acquisto di beni, prendendo atto dell'attestazione dell'Organo di revisione circa il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni previste dai commi 590 e 598 della legge 160/2019, con particolare riferimento alla media della spesa per consumi intermedi degli anni 2016-2018 (pari a 3.300.00 milioni), ha evidenziato che "nella relazione sulla gestione non vengono fornite indicazioni in ordine alle modalità attuative delle disposizioni in esame e, in particolare, in ordine alle modalità di calcolo del valore medio del limite di spesa indicato dall'Ente pari ad € 3.300.000 e alle voci di spesa assoggettate al contenimento, come richiesto dall'art. 1 comma 597 della legge richiamata", chiedendo di acquisire chiarimenti in merito.

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

Il Ministero vigilante, con successiva nota del 24 febbraio 2022, trasmettendo il proposto prospetto dei versamenti, ha richiesto al Mef di fornire eventuali osservazioni al riguardo (riscontrata con nota del 23 giugno 2022).

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

Nell'ambito della nota del 25 agosto 2022, avente per oggetto l'approvazione del rendiconto 2021 di Indire, il Ministero vigilante ha dichiarato che *“La gestione di INDIRE, pur in mancanza di un quadro di riferimento certo - come da documentazione agli atti - è stata condotta assicurando il rispetto dei parametri introdotti dall'art. 1 commi da 590 a 598 della Legge 160/2019 (legge di bilancio 2020) come dettagliatamente descritto nella Nota Integrativa, per l'anno 2021, la spesa per l'acquisto di beni e servizi - consumi intermedi - è stata parametrata alla media degli anni 2016-2018, pari a euro 2.573.902,16. Successivamente l'Ente, ai sensi del comma 593 della legge di bilancio 2020, ha proceduto a calcolare la percentuale di incremento pari a 34,21% che, applicata alla media 2016-18, ha fornito una media di euro 3.454.434,09 come tetto massimo di spesa dei consumi intermedi del 2021. I costi per acquisto di beni e servizi soggetti al contenimento della spesa sono pari a euro 3.197.130,89 (tutte le spese per il funzionamento dell'istituto e per le attività del PTA 2022/2024 finanziate con i fondi non vincolati decurtate le somme rendicontate sui finanziamenti legati alla emergenza Covid 19, pari a euro 187.428,69) e pertanto inferiori al limite sopra indicato. Per quanto riguarda i versamenti in entrata al bilancio dello Stato di cui al comma 594 della legge di bilancio 2020, l'Istituto rimanda alla nota protocollo n. 3482 del 07/02/2022 di risposta alla nota MI protocollo 28763 del 07/09/2021 con la quale si trasmettono le osservazioni del MEF al Rendiconto generale 2020 e al Verbale del Collegio dei revisori dei conti n. 85 del 17/03/2022 e dichiara di aver effettuato, nel mese di giugno, il versamento al Bilancio dello Stato delle somme risultanti dai documenti citati per gli anni 2020, 2021 e 2022. In merito si richiama la Nota prot. 19786 del 3 agosto 2022 con la quale questo Ministero vigilante, tenuto conto della Nota prot. 16631 del 24 giugno 2022 del Ministero dell'Economia e Finanza I.G.F. – Ufficio IV, concernente ulteriori indicazioni sul rispetto delle norme di contenimento della spesa, ha accolto la determinazione dell'Istituto di utilizzare l'annualità sia del 2013 sia del 2014 quale base di calcolo su cui parametrare l'applicazione dei limiti di spesa previsti”*.

Sul punto l'Ente ha riferito che *“in occasione delle verifiche del Collegio dei revisori relative al consuntivo 2022 ed al bilancio di previsione 2023, con specifica documentazione di lavoro disponibile tra i documenti di elaborazione dei bilanci, è stato relazionato in modo analitico sulla modalità di calcolo della media rendendo disponibili i file di supporto per il calcolo; pertanto quanto indicato nella Nota*

integrativa alla sezione Contenimento della spesa è stato oggetto di puntuale verifica da parte del revisori”.

La Sezione prende atto che tale attività di verifica è stata effettuata a partire dal rendiconto 2022, riservandosi ogni valutazione sul punto in sede di successivo referto.

8. ATTIVITA' NEGOZIALE

Il Titolo VII (articoli da 78 a 86) del regolamento di contabilità disciplina l'attività negoziale dell'Ente⁷⁸.

Con riferimento alla attività negoziale 2021, l'Ente ha evidenziato la persistenza degli effetti della pandemia e dal proseguimento dello stato di emergenza, con le conseguenti ricadute sia sulla organizzazione lavorativa generale, che sulla attività negoziale, con particolare riferimento alla tipologia e alla numerosità degli affidamenti effettuati nell'anno di riferimento. Nell'esercizio in esame, l'Ente ha trasmesso i dati richiesti, nei termini di cui alla seguente tabella.

⁷⁸ In particolare, ai sensi dell'art. 78 del suddetto regolamento viene ribadita l'applicazione obbligatoria del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii. (ancora vigente nel 2021), 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, con esclusione degli acquisti relativi all'attività di ricerca, ha l'obbligo di far ricorso alle convenzioni e agli accordi quadro messi a disposizione dalla Consip S.p.A., secondo quanto previsto dall'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e ss.mm.ii., ovvero ne deve utilizzare i parametri di prezzo/qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili, ai sensi dell'art. 1, comma 449, della l. 27 dicembre 2006, n. 449. Si applicano, altresì, gli obblighi previsti dall'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

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

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.

Tabella 18 - Attività contrattuale 2021

Modalità di affidamento utilizzata	Numero contratti	Importo aggiudicazione	DI CUI		
			Utilizzo Consip	Utilizzo Mepa	Extra Consip e Mepa
Procedura competitiva con negoziazione	4	282.807,08	-	4	-
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (art. 63, c. 2, lett. c) del d.lgs. 50/2016)	4	206.201,70	-	81.056,88	125.144,82
Affidamento diretto (art. 1, c. 2 lett. a del d.lgs. 76/2020 - come modificato dal D.L. 77/2021)	127	883.850,43	-	39(euro 636.869,68)	88 (euro 246.980,75 di cui 80 di importo inferiore a euro 5.000)
Affidamento con confronto di più offerte economiche (art.36, c. 2, lett. b) d.lgs. 50/2016 dopo le modifiche "sblocca cantieri"	1	175.000,00	-	1	-
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	63	1.383.593,13	13 convenzioni consip euro 735.194,18	-	4 (Altra centrale di committenza euro 446.304) 46 (accordi ex art. 54 del d.lgs. 50/2016 stipulati da Indire euro 202.095)
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	2	34.393,34		-	2 (accordi ex art. 54 del d.lgs. 50/2016 stipulati da INDIRE)
Totale	201	2.965.845,68	13	45	143

Fonte: nota istruttoria del 17 maggio 2023

Dai dati ivi riportati, nel 2021, le procedure di affidamento sono state pari a n. 201, per un importo complessivo di euro 2.965.846, di cui n. 143 assegnate in via diretta, al di fuori dei canali Mepa e Consip, n. 45 tramite Mepa e n. 13 tramite Consip.

Delle n. 143 procedure assegnate in via diretta, n. 80 sono di importo inferiore ai 5 mila euro,

n. 4 tramite adesione ad altra centrale di committenza, n. 48 tramite accordi ex art. 54 del d.lgs. n. 50 del 2016.

In merito alle n. 8 procedure assegnate in via diretta al di sopra della soglia dei 5 mila euro, l'Ente riferisce trattarsi: di ipotesi in cui i fornitori o operatori economici sono stranieri, non presenti sul Mepa, servizi specialistici di supporto alla ricerca affidati ad Università statali, opzioni di rinnovo per appalti di servizi aggiudicati tramite Mepa (nei casi previsti negli atti di gara) ovvero interventi di somma urgenza.

Non vengono forniti ulteriori dettaglio in merito, soprattutto avendo riguardo all'effettiva sussistenza dei presupposti della "somma urgenza".

Non è stato fatto ricorso ad affidamenti tramite procedure aperte o ristrette, né ad affidamenti in economia o procedure mediante dialogo competitivo o partenariato per l'innovazione.

Rispetto al 2020, risultano aumentate le procedure totali (nel 2020, pari a 180), diminuito l'importo complessivo (nel 2020, euro 3.021.507), aumentate le procedure assegnate in via diretta fuori dei canali Mepa e Consip (nel 2020, pari a 114), diminuite quelle assegnate tramite Mepa (nel 2020, pari a 52) e tramite Consip (nel 2020, pari a 14).

A tale riguardo, l'Ente ha tenuto a precisare che l'aumento della spesa *"per affidamenti diretti rispetto al dato del 2020 è peraltro giustificato dall'entrata in vigore del D.L. 76/2020 prima e dal D.L. 77/2021 che hanno innalzato in maniera sostanziale le soglie per l'acquisto in via diretta di lavori, beni e servizi. Si precisa tuttavia che per ogni acquisto eseguito con affidamento diretto, anche di importo ridotto, viene pressoché generalmente condotta una indagine di mercato previo confronto di preventivi o mediante pubblicazione di avviso formale sul sito istituzionale dell'Ente, al fine di verificare la congruità del prezzo"*.

L'Ente ha riferito, inoltre, che nel 2021, gli affidamenti di maggior importo sono stati 3, e precisamente:

- l'affidamento a favore di Pa Digitale S.p.A. dei servizi di assistenza tecnica, manutenzione, formazione del personale e rilascio aggiornamenti per il programma gestionale a carattere giuridico-amministrativo in possesso dell'amministrazione Urbi-Smart - per la durata di 3 anni, per euro 98.196;
- l'affidamento del servizio di cassa in regime di tesoreria unica per un periodo di 5 anni, per euro 78.000;

- l'adesione alla convenzione presente sulla piattaforma *start* della Regione toscana per i servizi di vigilanza ed attività correlate - lotto n. 3 area vasta centro - per euro 534.243 per 3 anni.

Avendo riguardo agli affidamenti *in house*, vengono in rilievo quelli a favore di CSI Piemonte

- Consorzio per il sistema informativo, ente *in-house* dell'Amministrazione a decorrere proprio dall'anno 2021 (cfr. delibera del Consiglio di amministrazione n. 36 del 13 aprile 2021).

Per il 2021 è stata impegnata a favore di CSI Piemonte la somma complessiva di euro 1.417.429, di cui:

- euro 4.000 come quota annuale di adesione al Consorzio;

- euro 769.168 per i servizi *cloud* attivati per l'anno di competenza presso il CSI a seguito della scadenza del contratto SPC lotto 1 di Consip;

- euro 32.844 per un servizio di consulenza e supporto tecnico agli uffici amministrativi per la predisposizione ed espletamento della procedura di gara europea per l'affidamento del Sistema informativo gestionale;

- euro 611.417 per affidamenti vari di *data hub* o gestione piattaforme ITC a valere su programma Erasmus o su progetti specifici.

Avendo riguardo agli affidamenti *in house* e, in particolare, al rispetto delle prescrizioni di cui al nulla osta del 3 maggio 2021 del Ministero vigilante (sul punto vedi par. 4.5), l'Ente ha attestato di aver operato nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50 del 2016, procedendo - per ciascun affidamento - con apposita determina, al cui interno sono rinvenibili i presupposti per l'affidamento stesso. Precisa, inoltre, che *"le sopracitate determine sono precedute e supportate da apposite relazioni di congruità"*⁷⁹.

Con provvedimento direttoriale del 22 dicembre 2022, l'Ente ha adottato il disciplinare per l'affidamento dei lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie.

L'albo dei fornitori non è stato ripristinato.

Sul punto, l'Ente ha riferito che - a seguito delle analisi e delle valutazioni sul rapporto costi-benefici - *"per l'anno in corso (leggi 2023), l'Amministrazione ha ritenuto di non dotarsi di tale strumento"*⁸⁰.

L'Ente opera anche mediante lo strumento delle convenzioni e degli accordi di cooperazione ex art. 15, legge n. 241 del 1990. Il settore è disciplinato, oltre che da disposizioni statutarie (art.

⁷⁹ Cfr. nota di risposta del 13 dicembre 2023.

⁸⁰ Cfr. nota di risposta del 17 aprile 2023.

7) e regolamentari (art. 90 reg. contabilità), da specifiche “*Linee guida per la stipula di Accordi, convenzioni e protocolli di intesa con enti pubblici e privati*”, adottate dall’Ente con delibera del Consiglio di amministrazione n. 10 del 21 marzo 2019.

La dinamica è stata attenzionata già nell’ambito dei precedenti Referti 2019 e 2020, a cui si rinvia per i relativi approfondimenti, anche per i profili di possibile interferenza con il perimetro applicativo delle norme sui contratti pubblici.

Nell’ambito delle convenzioni in essere nel 2021, vengono in rilievo n. 3 accordi di collaborazione perfezionati con l’Università IUL⁸¹.

In ciascuna fattispecie, gli importi vengono riconosciuti a titolo di rimborso spese. Nel 2023, tutti gli importi impegnati sono stati pagati.

L’Università IUL risulta coinvolta anche nell’espletamento di attività finanziate su progetti UE. In particolare, con atto del 23 marzo 2021, è stato perfezionato un accordo di collaborazione nell’ambito della Realizzazione del Piano di formazione, rivolto ai beneficiari degli interventi finanziati nell’ambito del POR FSE Sicilia 2014-2020 - Asse III “Istruzione e Formazione”, priorità 10, obiettivo specifico 10.2, “Miglioramento delle competenze chiave degli allievi”, Azione 10.2.3, “Azioni di internazionalizzazione dei sistemi educativi e mobilità”; mentre con atto del 4 febbraio 2021 è stato perfezionato un Accordo finalizzato all’aggiornamento ed allo sviluppo delle conoscenze e delle competenze tecnico-manageriali del personale dell’Agenzia Nazionale Erasmus+. In entrambi i casi, viene riferita l’assenza di oneri a carico di Indire, ma non viene chiarito se (e nel caso, secondo quali termini e misure) l’Università venga remunerata, a valere sui finanziamenti UE, per i costi sostenuti e/o per l’attività svolta.

La complessiva dinamica degli affidamenti *in house* e degli accordi e convenzioni ex art. 15 della legge n. 241 del 2001 sarà oggetto di successivi approfondimenti, avendo riguardo anche

⁸¹ Come già evidenziato in sede di precedenti referti, si tratta: 1) dell’Accordo deliberato dal Consiglio di amministrazione n. 20 dell’8 aprile 2020 ed avente per oggetto la collaborazione tra Indire e Università Telematica degli Studi IUL per la realizzazione di attività di formazione. L’importo a carico di Indire è pari a euro 115 mila all’anno. La durata iniziale era prevista dal 28 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, successivamente prorogata, con atto a firma congiunta del Presidente di Indire e del Direttore, sino al 31 dicembre 2021; 2) Accordo di collaborazione tra Indire e l’Università Telematica degli Studi IUL, approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 88 del 20 dicembre 2019 nell’ambito dell’iniziativa progettuale “Il Progetto di approfondimento di storia contemporanea Aldo Moro e l’Italia repubblicana”. Tale accordo ha avuto durata dal 10 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, per un importo pari a euro 96.500; 3) Accordo di collaborazione Indire - IUL per la realizzazione di un ambiente di apprendimento *online* a supporto della formazione, collaborazione finalizzata alla realizzazione del piano di formazione rivolto all’intera comunità di pratiche del personale scolastico all’estero. Tale accordo è stato previsto con una durata iniziale, dal 27 novembre 2020 al 7 maggio 2021, successivamente prorogata, con atto a firma congiunta del Presidente di Indire e del Direttore generale, sino al 31 dicembre 2021. L’onere a carico del bilancio dell’Ente è stato pari a euro 86.028.

alle prescrizioni del nuovo Codice dei contratti ed all'eventuale evoluzione dell'assetto dei rapporti tra Indire, Consorzio IUL e Università IUL.

9. CONTENZIOSO

In merito alla gestione del contenzioso, si rileva la non esaustività delle informazioni contenute nella nota integrativa. Nella tabella di seguito riportata, ad eccezione di un giudizio, tutti i contenziosi presentano valore indefinito e percentuale di soccombenza pari a zero.

Sempre nella nota integrativa, viene specificato che *“per gestire il contenzioso con il personale è stato costituito il Fondo di Riserva per far fronte a eventuali spese da sostenere in caso di soccombenza dell’Ente”*.

Tabella 19 - Elenco contenziosi

Ricorrente	RG	Oggetto del ricorso	Tribunale adito	Valore della causa	Stato della causa al 2021	Stato della causa all'attualità	Percentuale di soccombenza
Orlandini Lorenza/INDIRE e Ministero dell'Istruzione.	1377/2021	Annullamento decreto graduatoria di merito graduatoria di merito della procedura comparativa per titoli per n.1 posto per il profilo di Primo Tecnologo di II livello professionale e n. 5 posti per il profilo di Primo Ricercatore di II livello professionale, ai sensi dell'art. 15, comma 5 del CCNL per il personale del comparto Istituzioni ed Enti di Ricerca e Sperimentazione del 7 aprile 2006.	Tar Toscana (Sez. I)	Indefinito	Definita. Con Sentenza ex art. 60 cpa il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso sussistendo il difetto di giurisdizione del TAR in luogo del giudice ordinario territorialmente competente	Con ricorso notificato in data 13.06.2022 la ricorrente ha riassunto la causa innanzi al Tribunale di Firenze (sezione Lavoro). Il Giudice adito ha fissato l'udienza per la trattazione della causa al 09 marzo 2023	0%
Petraglia Della vs INDIRE /Miur + Claudia Peritore	1679/2019	Richiesta annullamento delibera stabilizzazione personale precario	Tar Lazio	Indefinito	Nel corso del 2019: Disposta integrazione contraddittorio a mezzo notificazione per pubblici proclami - Ricorso per motivi aggiunti con richiesta di fissazione udienza - In attesa di fissazione	In attesa di fissazione udienza per discussione merito	0%
CGIL vs. I.N.D.I.R.E. E MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	Affare n. 01699/2019	Annullamento regolamento di organizzazione e del personale di INDIRE approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 11 del 21.3.2019	Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	Non definito	udienza nel merito Definito. Con Decreto del Presidente della Repubblica del 16 giugno 2021 il ricorso è stato dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato	Definito	0%
Antonio Paonessa/INDIRE.	1933/2020	Riconoscimento differenze retributive	Tribunale ordinario di Firenze – Sezione Lavoro	valore della causa dichiarato dal ricorrente 5.610,03	Definito. Con Sentenza resa ex articolo 429 c.p.c. in data 20 gennaio 2022 il giudice del lavoro ha rigettato il ricorso.	Definito	0%

Fonte: Nota integrativa 2021

Dai documenti di bilancio non è stata riscontrata l'effettiva costituzione del fondo di riserva.

In sede di controdeduzioni, l'Ente ha riferito che tale fondo di riserva sarebbe stato costituito a decorrere dal bilancio di previsione 2023⁸².

L'Ente, quindi, conferma che – contrariamente a quanto riportato in nota integrativa - nel 2021 non è stato costituito un fondo di riserva per il rischio connesso ai contenziosi pendenti.

⁸² Cfr. nota di risposta del 13 dicembre 2023; in tale sede, l'Ente ha dichiarato che “A partire dal bilancio 2023 si è provveduto ad accantonare una somma idonea a coprire l'eventuale soccombenza in giudizio dell'Istituto nel capitolo 115.6901 Altri fondi n.a.c. come si evince dalla Relazione illustrativa al bilancio di previsione 2023, del Direttore Generale”.

10. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE

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

Il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2021 è stato approvato dall'Ente con delibera del Consiglio di amministrazione n. 79 del 27 novembre 2020, con parere dei Revisori dei conti del 26 novembre 2020.

Con nota del 22 dicembre 2020, il Ministero vigilante ha autorizzato l'esercizio provvisorio e, successivamente, con nota del 14 gennaio 2021, ha approvato il Bilancio di previsione 2021.

Tale criticità (ritardo nell'approvazione del bilancio) risulta connotare strutturalmente il sistema di bilancio dell'Ente, essendosi verificata sia negli esercizi 2018-2020 che nei successivi esercizi 2022-2023.

Le previsioni originarie del bilancio sono state oggetto di n. 15 variazioni, per effetto delle quali le previsioni in uscita hanno subito, in conto competenza, un incremento pari ad euro 93.140.711, coperto da minori spese per euro 2.463.213 e maggiori entrate per euro 11.252.629, nonché, per il differenziale, con avanzo applicato dei precedenti esercizi.

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

Per tutto il 2021, al pari del 2020, persistono criticità in merito alla compiuta attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili.

Tali anomalie sono state evidenziate anche dal Ministero vigilante, nell'ambito della nota di

approvazione del bilancio di previsione⁸³. Sul punto, il MEF ha evidenziato (*rectius ribadito*) la “mancata piena attuazione delle disposizioni contenute nell’art. 8 del D.M. MEF 1 ottobre 2013 in merito al prospetto riepilogativo della spesa classificata in base alle missioni, programmi e COFOG individuati tenendo conto delle prescrizioni contenute nel D.P.C.M. 12/12/2012 e nella successiva Circolare RGS n. 23/2013, contenente istruzioni di carattere operativo”.

Al riguardo, l’Ente ha riferito che con “il Bilancio di previsione per l’e.f. 2023 si sono acquisite le indicazioni formulate dal Ministero dell’economia e della finanza per quanto riguarda l’articolazione della spesa in Missioni e Programmi di cui al DPCM del 12 dicembre 2012 e alla Circolare applicativa del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 23 del 13 maggio 2013. La nuova codifica delle Missioni e dei Programmi di spesa è composta in questa articolazione : 1) MISSIONE RICERCA E INNOVAZIONE al cui interno confluiscono i programmi 'Ricerca per la didattica' e 'Programmi Comunitari e collaborazioni internazionali'; 2) MISSIONE SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE al cui interno confluiscono i Programmi 'Indirizzo Politico' e 'Servizi Affari Generali per le Amministrazioni di competenza'; 3) MISSIONE FONDI DA RIPARTIRE al cui interno confluisce il Programma 'Fondi di Riserva e Speciali'; 4) MISSIONE SERVIZI PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO al cui interno confluisce il Programma 'Servizi per conto terzi e partite di giro'”⁸⁴.

Il Rendiconto generale dell’esercizio finanziario 2021 è stato adottato dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 20 del 29 luglio 2022 (anche in questo caso in ritardo) ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 25 agosto 2022.

Il Collegio dei revisori ha reso parere favorevole con il verbale n. 85 del 28 luglio 2022.

⁸³ In particolare, è stato evidenziato che “In merito alle scelte classificatorie compiute dall’Istituto rispetto alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (Nota n. 92938 del 30 aprile 2021) ha ribadito alcune criticità, già espresse in precedenti pareri, relativamente alla scelta di non istituire la missione 032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e sottostanti programmi e la missione 033 Fondi da ripartire e i correlativi programmi di spesa, nonostante siano presenti nel bilancio le relative poste contabili. In considerazione della reiterazione di tali rilievi da parte della RGS, si prende atto della decisione dell’Ente, espressa nella Nota integrativa, di adeguare la propria contabilità, a partire dal Bilancio di previsione 2023, a quanto segnalato dalla Ragioneria al fine di aderire al comune schema classificatorio utilizzato dalle Amministrazioni pubbliche”.

⁸⁴ Cfr. nota di risposta 17 maggio 2023, file excel allegato 1 “Misure di adeguamento”. In particolare, è stato riferito che “Nella predisposizione del Bilancio di previsione si sono ricondotte le previsioni di spesa, in coerenza con gli obiettivi e le finalità di cui al Piano Triennale delle Attività 2023-2025 e la Relazione programmatica del Presidente, alla Missione principale Ricerca e Innovazione; la finalità della spesa è stata evidenziata riconducendo al Programma Ricerca per la didattica la spesa per le attività di ricerca e di progettazione di INDIRE, con esclusione di quelle proprie dell’Agenzia Nazionale Erasmus+ e delle altre collaborazioni internazionali (inserite nel Programma Programmi comunitari e collaborazioni internazionali). Le attività inerenti il funzionamento della struttura quali i costi di personale a tempo indeterminato e gli acquisti di beni e servizi per il funzionamento dell’ente sono confluite nella nuova Missione dei Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni, Programma Servizi affari generali per le amministrazioni di competenza. Nella stessa Missione, al Programma Indirizzo politico, sono confluite le previsioni di spesa per le indennità ed i rimborsi spesa del Consiglio di amministrazione. Alle partite di giro sono dedicati una Missione ed un Programma specifici, come in passato, così come per i Fondi accantonamenti”.

In tale sede si è riservato, però, di effettuare approfondimenti “ *per ambiti specifici della gestione amministrativo-contabile che ad una prima analisi rilevano profili di criticità che necessitano di un adeguato e ponderato approfondimento*”⁸⁵. In particolare, l’Organo di revisione ha evidenziato la progressiva riduzione del patrimonio netto tra il 2020 e il 2021, riservandosi successivi approfondimenti anche alla luce di un periodo temporale più ampio, al fine di capirne le eventuali ragioni. Ha, inoltre, evidenziato il rapporto critico esistente tra ratei attivi e ratei passivi, rapporto peggiorato nel corso della gestione 2021.

Per il 2021, 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, riporta un indice, su base annuale, pari a -9 giorni.

Avendo riguardo ai risultati dell’esercizio 2021, si evidenzia il saldo positivo della situazione amministrativa, che registra un avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021 pari euro 155.279.042, in aumento del 68,60 per cento rispetto al 2020 (euro 92.099.200).

Al contempo, si segnala, però, il disavanzo economico di esercizio, pari a -4.287.657 euro, seppure in miglioramento rispetto al 2020 (pari a -9.726.482 euro).

Come sopra rilevato anche dal Collegio dei revisori e dal Ministero vigilante, la situazione patrimoniale conferma il *trend* in progressiva riduzione del patrimonio netto, che passa da euro 53.069.178 del 2020 a euro 43.342.695 del 2021.

Il tutto come di seguito riportato nel dettaglio.

10.1 Gestione di competenza

Il rendiconto generale 2021 evidenzia i seguenti risultati della gestione di competenza.

⁸⁵ Nell’ambito del suddetto parere, viene precisato che “ *In ragione della recente nomina del Collegio, la disamina ha coperto solo alcuni specifici profili. Conseguentemente, il Collegio si riserva, nel corso del corrente esercizio, di approfondire le seguenti questioni:*

- *Proroghe dei contratti con esperti;*
- *Erosione del patrimonio netto;*
- *Provvedimenti presi dall’Istituto a seguito del verbale n. 86 del precedente Collegio dei Revisori;*
- *Provvedimenti adottati dall’istituto in relazione ai compensi dei componenti degli Organi, tenendo conto delle osservazioni del precedente collegio dei revisori e del Ministero vigilante;*
- *Verifica titoli giuridici dei residui. ”*

Tabella 9 - Accertamenti e impegni per titoli

Entrate/spese (accertamenti - impegni)	2021	2020	Var. %
Totale entrate	190.581.427	233.592.975	-18,4
<i>di cui</i>			
Entrate correnti	184.795.228	228.469.952	-19,1
Entrate c/ capitale	-	-	-
Partite di giro	5.786.199	5.123.023	12,9
Totale uscite	132.588.399	219.998.941	-39,7
<i>di cui</i>			
Spese correnti	126.046.682	214.832.336	-41,3
Spese in c/ capitale	745.136	43.581	1.609,8
Partite di giro	5.796.581	5.123.023	13,1
Avanzo/disavanzo finanziario	57.993.028	13.594.035	326,6

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali Indire es. 2021 e 2020.

Il risultato finanziario dell'esercizio 2021 è positivo, evidenziando un avanzo di competenza pari a 57.993.028 euro, più elevato rispetto al dato del 2020 pari a 13.594.035 euro.

Il dato positivo, comprensivo degli andamenti delle partite di giro, è da ascrivere alla netta diminuzione delle spese (-39,7 per cento rispetto al 2020) e, in particolare, di quelle correnti (-41,3 per cento rispetto al 2020), superiore alla corrispondente diminuzione delle entrate (-18,4 per cento rispetto al 2020) e, in particolare, di quelle correnti (-19,1 per cento).

Le Partite di giro evidenziano un differenziale tra entrate e uscite 2021 di circa 10 mila euro. In merito a tale discrasia, i riscontri forniti dall'Ente non sono risultati esaustivi⁸⁶.

Fermo quanto sopra, al pari degli esercizi precedenti, non si registrano entrate di parte capitale. Nel dettaglio delle entrate correnti, i trasferimenti da parte dello Stato passano, in valore assoluto, da euro 15.394.530 del 2020 a 20.796.798 euro del 2021, mentre i trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico passano da circa 366.000 euro del 2020 a circa euro 9.000 mila del 2021

Infine, tra le entrate correnti, alla voce "poste correttive e compensative di uscite correnti", sono contabilizzati accertamenti per euro 6.870.427 (in aumento del 58,4 per cento rispetto al corrispondente dato dell'esercizio 2020), relativi alle richieste di rimborso effettuate nei confronti dei beneficiari, per definanziamenti sulle assegnazioni di Indire (principalmente con riferimento al programma comunitario *Erasmus Plus*) per aver sostenuto spese inferiori agli

⁸⁶ In particolare, l'Ente ha riferito che il dato degli accertamenti e degli impegni sarebbe pari a euro 5.796.581, mentre l'importo di euro 5.786.199 corrisponderebbe alle somme riscosse sul Titolo IV (cfr. nota di risposta del 13 dicembre 2023).

acconti erogati o per aver rinunciato al contributo comunitario a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

La tabella che segue mostra il dettaglio delle entrate correnti in raffronto con i dati del 2020.

Tabella 10 - Dettaglio delle entrate correnti

Dettaglio delle entrate correnti	2021	2020	Var. %
Trasferimenti da parte dello Stato	20.796.798	15.394.530	35,1
Trasferimenti da parte delle Regioni	199.368	50.033	298,5
Trasferimenti da parte dei Comuni e delle Province	10.000	-	100
Trasferimenti da parte di Altri enti del settore pubblico Comuni e delle Province	9.000	365.581	-97,5
Redditi e proventi patrimoniali	471	163	189,5
Poste correttive e compensative	6.870.427	4.337.443	58,4
<i>1.1.3 - ALTRE ENTRATE</i>			
Entrate non classificabili in altre voci	13.526	24.795	-45,4
Entrate per la realizzazione di programmi e progetti nazionali e internazionali	156.895.639	208.297.408	-24,7
Totale entrate correnti	184.795.228	228.469.952	-19,1

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali Indire 2020 e 2021

Dal lato delle spese, pari a euro 132.588.399 e costituite per circa il 95 per cento da spese correnti, si registra una diminuzione rispetto al 2020 (-39,7 per cento rispetto al 2020).

L'analisi relativa alla componente corrente, come detto, prevalente, espone le variazioni delle singole voci rispetto ai dati del 2020, evidenziando quelle che hanno maggiormente influito sui riscontrati andamenti incrementali complessivi.

Tabella 11 - Dettaglio delle spese correnti

Dettaglio delle spese correnti	2021	2020	Var. %
Uscite per gli organi dell'ente	140.279	112.450	24,7
Oneri per il personale in attività di servizio	18.156.392	14.528.069	25,0
Uscite per l'acquisto di beni comuni e di servizi	8.747.082	9.648.943	-9,3
Documentazione	96.180.794	181.869.238	-47,1
Ricerca	-	-	-
Collaborazione in programmi e progetti con organismi internazionali	-	-	-
Oneri tributari e finanziari	206.200	55.665	270,4
Poste correttive e compensative di entrate correnti	2.615.834	8.608.076	-69,6
Uscite non classificabili in altre voci	101	9.895	-99,0
Totale spese correnti	126.046.682	214.832.336	-41,3

Fonte: Rendiconto Indire esercizi 2020 e 2021

Come già rilevato (capitolo 7), la voce di spesa sensibilmente diminuita è quella relativa alla "Documentazione" (che passa da euro 181.869.238 del 2020 a euro 96.180.794 del 2021).

Si riducono le poste correttive e compensative di entrate correnti (-69,6 per cento rispetto al 2020) e le altre uscite non classificabili in altre voci, che sono quasi pari a zero. L'aumento delle altre voci è interamente compensato dalle riduzioni sopra esposte.

Non risulta valorizzata, neppure nel 2021, la voce di spesa "Ricerca". L'anomalia era stata rilevata anche in sede di precedenti Referti 2019 e 2020.

Le spese in conto capitale, nell'esercizio in esame, aumentano significativamente passando da euro 43.581 del 2020 a euro 745.136 del 2021. Tali spese sono interamente costituite da quelle classificate nelle "Acquisizioni di immobilizzazioni tecniche".

Tabella 12 - Dettaglio delle spese in conto capitale

Dettaglio acquisizione immobilizzazioni tecniche	2021	2020	Var. %
Mobili e arredi per ufficio	19.098	2.160	784,0
Macchinari	700	12.168	-94,2
Impianti	115.836	316	36.503,8
Postazioni di lavoro	438.601	13.213	3.219,5
Periferiche	287	4.000	-92,8
Apparati di telecomunicazioni	47.214	2.379	1.884,6
Acquisto software	1.725	0	100,0
Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile	732	9.344	-92,2
Opere dell'ingegno e diritti di autore	3.000	0	100,0
Manutenzione straordinaria su altri beni di terzi	549	0	100,0
Server	117.395	0	100,0
Totale	745.136	43.581	1.609,8

Fonte: nota integrativa Indire 2021

Nel dettaglio, per il 2021, l'incremento è imputabile alle spese per *server* (che passano da zero nel 2020 a euro 117.395 del 2021), per apparati di telecomunicazioni (da euro 2.379 del 2020 a euro 47.214), per postazioni di lavoro (da euro 13.213 del 2020 a euro 438.601) e per impianti (da euro 316 del 2020 a euro 115.836).

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

Nel Titolo IV sono iscritti, per euro 5.796.581, gli impegni relativi alle partite di giro del 2021, pari agli accertamenti di competenza dell'anno. Si registra un incremento della voce (13,1 per cento) rispetto all'esercizio 2020 (euro 5.123.023).

Tabella 13 - Dettaglio partite di giro

	2021	2020	Var. %	Incid.% sul totale
Ritenute erariali su redditi da lavoro dipendente per conto terzi	2.843.532	2.554.489	11,3	49,1
Rit.previdenziali e assistenziali su redditi da lav. dipendente per c/terzi	1.492.999	1.339.839	11,4	25,8
Rimborsi di fondi economali e carte aziendali	3.300	3.300	0,0	0,1
Altre entrate per partite di giro diverse	67.282	78.057	-13,8	1,2
Costituzione di depositi cauzionali o contrattuali di terzi	30.003	5.255	470,9	0,5
Altre Entrate per conto terzi	-	-	-	-
Altre ritenute al personale dipendente per conto terzi	77.061	83.962	-8,2	1,3
Ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo per c/terzi	302.732	267.304	13,3	5,2
Rit.previdenziali e assistenziali su redditi da lav. autonomo per c/terzi	8.468	5.927	42,9	0,1
Altre Ritenute al personale con contratto di lavoro autonomo	-	-		0,0
Ritenute per scissione contabile	971.203	784.890	23,7	16,8
Totali	5.796.581	5.123.023	13,1	100,0

Fonte: Nota integrativa Indire relativa all'esercizio 2021 e 2020.

Le voci più consistenti contabilizzate nelle partite di giro, come si evince dalla nota integrativa, riguardano:

- le ritenute erariali su redditi da lavoro dipendente conto terzi (che costituiscono il 49,1 per cento del totale e che aumentano dell'11,3 per cento rispetto all'esercizio 2020).
- le ritenute previdenziali e assistenziali su redditi da lavoro dipendente conto terzi (25,8 per cento del totale delle partite di giro e pari nel 2021 a euro 1.492.999);
- le ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo per c/terzi (pari a circa il 5,2 per cento del totale e che registrano un aumento nel 2021 rispetto al 2020 del 13,3 per cento);
- le altre ritenute per scissione contabile aumentano del 23,7 per cento rispetto all'esercizio precedente.

10.2 Gestione residui

L'Ente, in sede di chiusura dell'esercizio 2021, ha deliberato il riaccertamento dei residui, provvedendo a stralciare 2.657.439,09 euro di residui attivi e 7.833.870,96 di residui passivi⁸⁷.

⁸⁷ Secondo quanto riportato nella nota integrativa, l'importo dei residui attivi stralciati è riconducibile alle economie non esigibili di finanziamenti prevalentemente del Ministero vigilante per progetti in affidamento all'Indire, per euro 2.653.040,58. La restante parte si riferirebbe ad accertamenti di entrate non più dovute.

I residui passivi radiati, invece, vengono giustificati, per euro 7.386.605,56, a minori rendicontazioni da parte dei beneficiari dei finanziamenti del programma Erasmus+; mentre la restante parte si riferirebbe a minori rendicontazioni da parte di

Il Collegio dei revisori – in sede approvazione dello schema di rendiconto 2021 - ha espresso parere favorevole relativamente alla detta operazione di riaccertamento, precisando *“Per quanto riguarda la situazione dei residui, data l’urgenza posta alla formulazione del parere ai fini dell’approvazione del rendiconto, si prende atto e si allega la relazione sulla persistenza dei residui di maggiore anzianità e consistenza nonché sulla fondatezza degli stessi del 17 marzo 2022, curata dal precedente Collegio dei revisori dei conti, alla quale si rinvia completamente. E’ stato rilevato uno scostamento di euro 127,56 tra i residui passivi mantenuti in bilancio relativamente al Titolo I e Titolo II indicati nella relazione del Collegio del 17 marzo e quelli indicati nel prospetto Gestionale delle Uscite. Tale differenza è dovuta a tre impegni di spesa per i quali, successivamente alla proposta di radiazione presentata al Collegio, non è stato possibile da parte dell’INDIRE procedere alla cancellazione del residuo. Si evidenzia, come aspetto da approfondire, la crescita esponenziale dei residui verso istituti previdenziali di cui si registra una differenza del 2356, 91% tra il 2020 e 2021 e anche i debiti tributari che sono aumentati nello stesso periodo di riferimento del 539,05%”⁸⁸.*

Nella seguente tabella, si espongono i dati dell’aggregato dei residui attivi e passivi conservati in bilancio dopo il riaccertamento, confrontandone le variazioni di consistenza rispetto al 2020.

Tabella 14 - Residui

da Situazione amministrativa	2021	2020	Var. %
Residui attivi	74.803.679	101.143.971	-26,0
<i>di cui</i>			
Degli esercizi precedenti	32.481.524	35.436.916	-8,3
Dell'esercizio	42.322.156	65.707.055	-35,6
Residui passivi	102.678.158	100.319.241	2,4
<i>di cui</i>			
Degli esercizi precedenti	69.566.656	53.646.492	29,7
Dell'esercizio	33.111.502	46.672.749	-29,1

Fonte: Rendiconti Indire 2020 e 2021

Si evidenzia un notevole decremento dei residui attivi, pari al 26 per cento in più rispetto al 2020, imputabile sia ai residui di esercizio (che passano da 65,7 milioni del 2020 a 42,3 milioni nel 2021) che di quelli riferiti agli esercizi precedenti (che passano da 35,4 milioni del 2020 a 32,4 milioni nel 2021); aumentano i residui passivi del 2,4 per cento a causa dell’incremento di

beneficiari di altri progetti di Indire e prestazioni non rese interamente o beni consegnati in quantità inferiore all’ordine di acquisto.

⁸⁸ Cfr. verbale n. 89 del 18 luglio 2022, avente per oggetto il parere del (nuovo) Collegio sindacale sul rendiconto 2021

quelli imputabili a esercizi precedenti.

Per quanto riguarda i residui attivi, si contraggono sia i residui attivi relativi ai crediti verso lo Stato sia quelli relativi a crediti verso altri.

Tabella 15 - Dettaglio residui attivi

	Residui al 31/12/2021	Residui da esercizi precedenti al 31/12/2021	Residui formati nel 2021	Residui al 31/12/2020
Crediti v/Stato	74.338.150	32.313.525	42.024.625	100.786.318
Crediti v/altri	465.520	167.989	297.531	357.653
Totale	74.803.680	32.481.524	42.322.156	101.143.971

Fonte: Nota integrativa rendiconto 2021

La tabella seguente mostra il dettaglio dei residui passivi.

Tabella 16 -Dettaglio residui passivi

Natura	Residui al 31/12/2021	Residui da esercizi precedenti al 31/12/2021	Residui formati nel 2021	Residui al 31/12/2020
Debiti v/Fornitori	7.326.235,70	3.368.530,86	3.957.704,84	7.295.632,98
Debiti tributari	730.630,16	55.428,70	675.201,46	114.330,67
Debiti verso Istituti previdenziali	690.185,32	2.016,17	688.169,15	28.091,60
Debiti verso lo stato	68.336.116,53	47.450.797,97	20.885.318,56	64.975.551,49
Debiti diversi	25.594.990,49	18.689.882,37	6.905.108,12	27.905.633,92
Totale	102.678.158,20	69.566.656,07	33.111.502,13	100.319.240,66

Fonte: nota integrativa rendiconto 2021

Secondo quanto riportato nella nota integrativa, la crescita dei residui passivi tra il 2020 e il 2021 è dovuta in particolare ai debiti verso lo Stato, ai debiti previdenziali e ai debiti tributari⁸⁹. Risultano invece in decremento i residui passivi della voce “debiti diversi”.

L’incidenza dei residui attivi sul totale delle entrate nel 2021 (39,25 per cento) evidenzia una flessione rispetto al 2020 (43,30 per cento), mentre registra un sensibile aumento quella dei residui passivi sul totale delle uscite (77,44 per cento, a fronte del 45,60 per cento del 2020).

⁸⁹ Nella nota integrativa viene precisato che “nell’ambito della voce Debiti verso lo Stato, per la quale si registra incremento, rientrano le uscite relative alla gestione dei fondi comunitari destinati ai beneficiari del Programma Erasmus+ con i quali viene stipulata una convenzione di sovvenzione pluriennale. Nell’ambito della voce Debiti Tributari rientrano le uscite relative a imposte (IRAP, Irpef, IVA da split payment) per le quali l’uscita di cassa è registrata nell’e.f. successivo. Nell’ambito della voce Debiti verso Istituti previdenziali rientrano le uscite relative ai contributi obbligatori per il personale per i quali l’uscita di cassa è registrata nell’e.f. successivo”.

Tabella 28 - Incidenza dei residui

	2021	2020
Incidenza dei residui attivi sul totale delle entrate	39,25	43,30
Incidenza dei residui passivi sul totale delle uscite	77,44	45,60

Fonte: Rendiconti finanziari gestionali Indire e.f. 2021-2020

In sede istruttoria, in relazione all'andamento dei residui, l'Ente ha comunicato che: *"Nel 2021 si assiste ad una riduzione dei residui attivi nella misura del 26% circa dovuto ad un incremento delle riscossioni sui residui nella misura del 118%. È evidente che una maggiore riscossione in conto residui determina la riduzione dei residui stessi; per quanto riguarda i residui formati durante l'esercizio 2021, i cosiddetti residui di competenza, occorre fare una valutazione direttamente collegata agli accertamenti. Nel 2021 gli accertamenti sono stati pari ad euro 190.591.809,13 mentre nel 2020 erano stati pari ad euro 233.592.975,43 con un calo del 18,40%; a fronte di minori accertamenti rispetto all'esercizio 2020 si è assistito però ad una riduzione meno che proporzionale delle riscossioni a competenza che sono passate da euro 167.885.920,33 del 2020 ad euro 148.269.653,40 del 2021 con una riduzione del 11% circa. Con questi dati si vuole far notare che due fattori, riduzione degli accertamenti e bassa riduzione delle riscossioni, hanno comportato la riduzione di generazione di nuovi residui attivi come risultante dalla situazione amministrativa."*

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 2021, in confronto con la corrispondente situazione del 2020.

Tabella 29 - Situazione amministrativa

	2021	2020	Var. % 2021/2020
Consistenza di cassa ad inizio anno	91.274.470	91.542.426	-0,3
Riscossioni	214.274.662	198.156.109	8,1
<i>di cui</i>			
- in conto competenza	148.269.653	167.885.920	-11,7
- in conto residui	66.005.009	30.270.189	118,1
Pagamenti	122.395.611	198.424.065	-38,3
<i>di cui</i>			
- in conto competenza	99.476.897	166.352.449	-40,2
- in conto residui	22.918.714	32.071.616	-28,5
Consistenza di cassa a fine anno	183.153.521	91.274.470	100,7
Residui attivi	74.803.679	101.143.971	-26,0
<i>di cui</i>			
degli esercizi precedenti	32.481.524	35.436.916	-8,3
dell'esercizio	42.322.156	65.707.055	-35,6
Residui passivi	102.678.158	100.319.241	2,4
<i>di cui</i>			
degli esercizi precedenti	69.566.656	53.646.492	29,7
dell'esercizio	33.111.502	46.672.749	-29,1
Avanzo/disavanzo di amministrazione	155.279.042	92.099.200	68,6
<i>di cui</i>			
<i>Fondi vincolati</i>	132.322.372	69.828.295	89,5
<i>Fondi non vincolati</i>	22.956.670	22.270.906	3,1

Fonte: allegati ai rendiconti es. 2020 e 2021

Dall'analisi dell'andamento della situazione amministrativa negli esercizi 2020 e 2021, si registra un avanzo di amministrazione migliorato rispetto all'esercizio precedente (euro 155.279.042 a fronte di euro 92.099.200 del 2020; +68,6 per cento).

Analizzando l'andamento delle riscossioni e dei pagamenti, si osserva un aumento delle riscossioni dal 2020 al 2021 (8,1 per cento), passando complessivamente da euro 198.156.109 a euro 214.274.662; l'incremento è dovuto alle riscossioni in conto residui (+118,1 per cento) che più che compensano il decremento delle riscossioni in conto competenza (-11,7 per cento).

I pagamenti complessivi, invece, evidenziano una netta diminuzione del 38,3 per cento, sia a causa di quelli in conto competenza (-40,2 per cento rispetto all'esercizio precedente) sia in conto residui (-28,5 per cento rispetto all'esercizio precedente).

Per effetto di tale dinamica degli incassi e dei pagamenti, la consistenza di cassa a fine esercizio raddoppia, passando da euro 91.274.470 del 2020 a euro 183.153.521 del 2021.

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

Tabella 17 - Composizione avanzo di amministrazione

Avanzo vincolato	
obbligazioni negoziali	1.123.363
oneri connessi al personale	1.071.240
progetti in affidamento	130.127.769
(A) Totale avanzo vincolato	132.322.372
Avanzo libero	
avanzo libero al 31 dicembre 2020	22.270.906
Stanziamiento FOE 2021 - Altre entrate prive di vincoli specifici	13.591.628
Fondo emergenza covid (DM 14 LUGLIO 2020, N. 294)	
Entrate per assunzioni ricercatori	
Altre entrate prive di vincoli specifici	
-Spese gestione ordinaria e attività di ricerca PTA	-15.878.370
- accantonamenti	-2.194.603
quote di FOE rendicontata su progetti	5.167.110
(B) Totale avanzo libero	22.956.670
Avanzo di amministrazione complessivo (A+B)	155.279.041

Fonte: Rielaborazione Cdc su dati nota integrativa 2021 e nota di risposta 13 dicembre 2023

Tale avanzo è vincolato per un importo di euro 132.322.372 (circa l'85,2 per cento del totale avanzo) mentre la restante parte - euro 22.956.670 - risulta essere libero.

In maggiore dettaglio, la parte vincolata è costituita da euro 130.127.769 per i progetti in affidamento ed euro 2.194.603 per accantonamenti relativi: al personale ed ai fondi per la contrattazione decentrata (euro 1.071.240) ed agli oneri connessi ad obbligazioni negoziali pluriennali (euro 1.123.363)⁹⁰.

Secondo quanto riportato nella nota integrativa, la parte non vincolata, pari a euro 22.956.670, è costituita dall'avanzo di amministrazione disponibile 2020, unitamente alle entrate derivanti dall'accertamento di competenza 2021 del contributo ordinario (FOE) e ad altre entrate prive di vincoli, per euro 13.591.628.

⁹⁰ Cfr. nota integrativa rendiconto 2021. Nel dettaglio: a) euro 1.071.239,87 relativi al personale: in particolare, si riferiscono alla formazione e l'aggiornamento del personale in servizio calcolato ai sensi degli artt. 51 e 61 del CCNL del 21 febbraio 2002 sui livelli IV-VIII e sui livelli I-III, al fondo accessorio del personale dirigente e non dirigente per gli anni 2019, 2020 e 2021, la cui contrattazione integrativa non risulta ad oggi ancora approvata dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Mef e ai benefici socio assistenziali ex 96 del CCNL vigente; b) euro 1.123.363 relativi agli oneri connessi ad obbligazioni negoziali pluriennali correlate a prestazioni a carico di terzi ai sensi dell'art. 31, c. 4, del d.p.r. n. 97 del 2003 e dell'art. 31, commi 3, 4 e 5, del regolamento per l'amministrazione la finanza e la contabilità di Indire.

In uscita, è determinato dalle spese sostenute per la gestione ordinaria e le attività di ricerca definite nel Piano Triennale delle Attività, pari a euro 15.878.370 e dagli accantonamenti per l'anno 2021 per euro 2.194.603.

Viene riferito, inoltre, che *“Alla determinazione dell'avanzo di amministrazione libero contribuiscono anche le spese nette sostenute a valere sui fondi di Istituto e rendicontate in quota parte sui progetti in affidamento per euro 5.167.109,60”*.

Tabella 18 - Descrizione avanzo vincolato

Descrizione dell'avanzo vincolato	2021	2020	Var. %
Avanzo vincolato complessivo	132.322.372	69.828.295	88,5
Avanzo vincolato ai progetti in affidamento	130.127.769	68.988.534	88,6
Avanzo vincolato al personale in servizio	2.194.603	839.760	161,3

Fonte: nota integrativa 2021

Nel 2021, oltre alle spese riferite alle progettualità dell'Ente (finanziate con fondi specifici vincolati alle finalità del progetto) e alla formazione obbligatoria del personale in servizio, sono state escluse le spese rendicontate sul finanziamento per l'emergenza sanitaria da Covid-19 di cui al decreto Mur n. 734 del 25 giugno 2021, per l'importo di 187.429 euro.

La Sezione si riserva specifici approfondimenti in merito alla dinamica dei vincoli e degli accantonamenti, in sede di successivo referto.

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, posti a raffronto con quello precedente.

Tabella 19 - Conto economico

	2021	2020	Var. %
Valore della produzione(A)	148.679.530	179.894.504	-17,4
Proventi e corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi	141.795.578	175.532.267	-19,2
Altri ricavi e proventi	6.883.953	4.362.237	57,8
Costi della produzione (B)	157.004.334	190.418.011	-17,5
Per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	198.684	188.184	5,6
Per servizi	138.073.249	174.979.749	-21,1
Per godimento di beni di terzi	1.732.208	1.309.374	32,3
Per il personale	16.431.205	13.334.425	23,2
<i>di cui</i>			
a) salari e stipendi	12.832.443	10.406.060	23,3
b) oneri sociali	3.598.763	2.928.365	22,9
Ammortamenti e svalutazioni	439.404	543.268	-19,1
<i>di cui</i>			
a) ammortamenti delle immobilizzazioni immateriali	45.074	231.830	-80,6
b) ammortamenti delle immobilizzazioni materiali	394.331	311.438	26,6
Variazione delle rimanenze di materie sussidiarie consumo e merci	1.595	7.498	-78,7
Oneri diversi di gestione	127.990	55.513	130,6
Differenza (A-B)	-8.324.807	-10.523.507	-20,9
Proventi ed oneri finanziari (C)	500	471	6,3
<i>di cui</i>			
16) Altri proventi finanziari	500	471	6,3
17) Interessi e altri oneri finanziari			
Rettifiche di valore attività finanziarie (D)			
Proventi e oneri straordinari (E)	5.176.432	1.826.448	183,4
<i>di cui</i>			
22) Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	7.833.871	5.511.916	42,1
23) Sopravvenienze passive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	3.657.439	3.685.468	-0,8
Risultato prima delle imposte	-3.147.872	-8.696.498	-63,8
Imposte dell'esercizio	1.139.785	1.029.985	10,7
Avanzo/disavanzo economico di esercizio	-4.287.657	-9.726.482	-55,9

Fonte: Rendiconto 2021 Indire

L'esercizio 2021 si chiude con un risultato economico negativo, pari a euro 4.287.657, in miglioramento rispetto a quello, parimenti negativo, registrato nell'esercizio precedente (euro 9.726.482). Tale risultato è interamente dovuto al risultato negativo della parte caratteristica (euro 8.324.807, rispetto a euro 10.523.507 dell'esercizio precedente), saldo nettamente mitigato dal risultato positivo della gestione extra caratteristica (euro 5.176.432).

Secondo quanto riferito dall'Ente nella nota integrativa, il risultato economico negativo sarebbe attribuibile al disallineamento temporale delle rilevazioni economiche dei ricavi e dei costi (così come sostenuto a giustificazione del risultato negativo dell'esercizio precedente), e, in particolare, *“ chiusura nell'e.f. 2021 dell'annualità 2016 del Programma comunitario Erasmus+ a seguito della quale si è provveduto a restituire alla Commissione Europea fondi inutilizzati (derivanti da minori rendicontazioni da parte dei beneficiari del Programma) per complessivi euro 2.526.254,94 la cui relativa entrata era stata imputata agli esercizi precedenti”*. Inoltre, per i *“ costi sostenuti nell'e.f. 2021 per euro 343.689,85 per i progetti in affidamento derivanti da rifinalizzazioni di stanziamenti la cui entrata è stata già contabilizzata nella gestione ANSAS ed è stata rilevata economicamente in esercizi precedenti e riportata nel patrimonio di INDIRE al momento del trasferimento di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di ANSAS”*. Nel dettaglio, la diminuzione del valore della produzione (-17,4 per cento rispetto al 2020) è dovuta alla riduzione dei proventi e corrispettivi per la produzione di prestazioni e servizi (da euro 175.532.267 del 2020 a euro 141.795.578 del 2020).

Aumentano, invece, del 57,8 per cento gli altri ricavi e proventi, che rappresentano gli accertamenti finanziari relativi alle restituzioni effettuate da soggetti terzi di competenza dell'esercizio in esame e, in particolare, all'incremento delle poste correttive e compensative di uscite correnti e entrate non classificabili in altre voci. Nel dettaglio, in sede istruttoria l'Ente dichiara che *“ un incremento delle entrate finanziarie delle voci poste correttive e compensative di uscite correnti e entrate non classificabili in altre voci, è corrisposto un incremento della voce del conto economico “altri ricavi e proventi” che ha subito un aumento nel 2021 rispetto al 2020 del 57%, passando da euro 4.362.237,24 nel 2020 a euro 6.883.952,67 nel 2021.”*

La riduzione dei costi di produzione è imputabile prevalentemente alla riduzione dei costi per servizi (-21,1 per cento rispetto al 2020). Si contraggono anche i costi per gli ammortamenti e svalutazioni (-19,1 per cento) e le variazioni delle rimanenze di materie sussidiarie, consumo e merci (-78,7 per cento). Gli aumenti, interamente compensati, si registrano per i costi per godimento di beni di terzi (che passano da euro 1.309.374 del 2020 a euro 1.732.208 del 2021) per materie prime, sussidiarie e di consumo (che passano da circa euro 188.184 a euro 198.684), per il personale (+23,2 per cento) e per gli oneri diversi di gestione (che passano da euro 55.513 a euro 127.990). La riduzione dei costi per servizi (-21,1 per cento rispetto all'esercizio precedente) non è chiaramente motivata in sede istruttoria.

Dal lato della gestione extra caratteristica, si registra un lieve aumento degli altri proventi

finanziari (da euro 471 del 2020 a euro 500 del 2021). Aumentano le sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo (che passano da euro 5.511.916 del 2020 a euro 7.833.871 del 2021, a causa delle radiazioni dei residui passivi provenienti da ciascuno degli esercizi finanziari dal 2012 al 2020), mentre le speculari sopravvenienze passive sono sostanzialmente costanti rispetto all'esercizio precedente (-0,8 per cento).

10.5 Stato patrimoniale

Nella seguente tabella sono evidenziati gli elementi patrimoniali attivi e passivi relativi all'esercizio 2021, unitamente a quelli del 2020.

Tabella 20 - Stato patrimoniale

Attivo	2021	2020	Var. % 2021/2020
A) Crediti v/Stato o enti pub.per la partecip. al pat.iniziale			
B) immobilizzazioni	5.422.657	5.155.491	5,2
Immobilizzazioni immateriali	146.025	64.779	125,4
<i>di cui</i>			
<i>Diritto di brevetto industriale e diritti di utilizzazione delle opere di ingegno</i>	1.151		
<i>7) Manutenzioni straordinarie e migliorie su beni di terzi</i>	144.875	64.779	123,6
Immobilizzazioni materiali	5.244.632	5.062.711	3,6
<i>di cui</i>			
<i>1) Terreni e fabbricati</i>	3.479.033	3.626.308	-4,1
<i>2) Impianti e macchinari</i>	556.166	217.316	155,9
<i>7) Altri beni</i>	1.209.432	1.219.088	-0,8
Immobilizzazioni finanziarie	32.000	28.000	14,3
<i>di cui</i>			
<i>a) imprese controllate</i>	7.000	3.000	133,3
<i>1) partecipazioni in Altri enti</i>	25.000	25.000	0,0
C) Attivo circolante	257.974.164	192.436.999	34,1
I. Rimanenze	16.964	18.558	-8,6
<i>di cui</i>			
<i>1) Materie prime, sussidiarie e di consumo</i>	16.964	18.558	-8,6
II. Residui attivi, con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo	74.803.679	101.143.971	-26,0
<i>di cui</i>			
<i>4) Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</i>	74.338.150	100.786.318	-26,2
<i>5) Crediti verso gli altri</i>	465.530	357.653	30,2
IV. Disponibilità liquide	183.153.521	91.274.470	100,7
<i>di cui</i>			
<i>1) depositi bancari e postali</i>	183.153.521	91.274.470	100,7
D) Ratei e risconti	143.669.516	175.287.359	-18,0
<i>di cui</i>			
<i>1) Ratei attivi</i>	500	471	6,2
<i>2) Risconti attivi</i>	143.669.516	175.286.888	-18,0
Totale attivo	407.066.337	372.879.849	9,2

)

Passivo	2021	2020	Var. % 2021/2020
A) Patrimonio netto	39.055.039	43.342.695	-9,9
I. Fondo di dotazione	43.342.695	53.069.178	-18,3
IX. Avanzo (disavanzo) economico di esercizio	-4.287.657	-9.726.482	-55,9
C) FONDI PER RISCHI E ONERI			
D) TRATT. DI FINE RAPPORTO DI LAVORO			
E) RESIDUI PASSIVI, con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo	102.678.158	100.319.241	2,4
<i>di cui</i>			
5) Debiti verso fornitori	7.326.236	7.295.633	0,4
8) Debiti tributari	730.630	114.331	539,1
9) Debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	690.185	28.092	2.356,9
11) Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	68.336.117	64.975.551	5,2
12) Debiti diversi	25.594.990	27.905.634	-8,3
F) Ratei e risconti	265.333.140	229.217.913	15,8
2) Risconti passivi	265.333.140	229.217.913	15,8
Totale passività (C+D+E+F)	368.011.298	329.537.154	11,7
Totale passivo e patrimonio netto	407.066.337	372.879.849	9,2

Fonte: rendiconti 2020 e 2021 Indire

Le componenti patrimoniali attive aumentano nel 2020 del 9,2 per cento rispetto al 2020, passando da euro 372.879.849 a euro 407.066.337 del 2021. Esse sono formate per il 63,4 per cento dall'attivo circolante (di cui circa il 71 per cento è dato dalle "disponibilità liquide" e il 29 per cento da residui attivi).

Nel dettaglio dell'attivo circolante, sensibile la riduzione dei residui attivi, che passano da euro 101.143.971 del 2020 a euro 74.803.679 del 2021 (in prevalenza a causa di riduzione dei crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici del 26,2 per cento rispetto all'esercizio precedente). L'incremento dei depositi bancari e postali causa interamente l'incremento delle disponibilità liquide, che si attestano a più del doppio rispetto all'esercizio precedente.

Le immobilizzazioni registrano un lieve aumento, passando da euro 5.155.491 del 2020 a euro 5.422.657 del 2021, a causa dell'incremento delle manutenzioni straordinarie e migliorie sui beni di terzi (che passano da euro 64.779 del 2020 a euro 144.875 del 2021) e dell'incremento delle immobilizzazioni materiali relative agli impianti e macchinari (che si attestano a euro 556.166 nel 2021 rispetto a euro 217.315 del 2020).

Dal lato del passivo, si registra un ulteriore aumento dei debiti del 2,4 per cento rispetto al

2020.

Nel dettaglio, i debiti che aumentano più sensibilmente sono quelli verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (da euro 28.092 del 2020 a euro 690.185 del 2021), di natura tributaria (da euro 114.331 del 2020 a euro 730.630 del 2021) e verso lo Stato e altri soggetti pubblici (+5,2 per cento rispetto all'esercizio precedente). Di converso si registra un lieve decremento dei debiti diversi (-8,3 per cento).

Anche per il 2021, non risulta che l'Ente abbia costituito il fondo per rischi e oneri⁹¹.

Confermandosi una tendenza in peggioramento, nel 2021 il patrimonio netto diminuisce del 9,9 per cento rispetto all'esercizio precedente. Nel dettaglio, il fondo di dotazione del 2021 registra una diminuzione del 18,3 per cento rispetto all'esercizio 2020, passando da euro 53.069.178 del 2020 a euro 43.342.695 del 2021. Incide in riduzione sul patrimonio la perdita economica di esercizio.

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

Tabella 21 - Andamento patrimonio netto

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

Fonte: Rendiconti Indire 2016-2021

Come già riportato, in sede di parere sullo schema di rendiconto 2021 (cfr. verbale 89 del 18 luglio 2022), il Collegio dei revisori, nell'evidenziare l'anomala riduzione del patrimonio netto tra il 2020 e il 2021, aveva sottolineato il rapporto critico esistente tra risconti attivi e risconti passivi, riservandosi di effettuare specifici approfondimenti sulla questione.

⁹¹ Sempre ai fini di attualizzazione del referto, si rileva che a partire dal bilancio di previsione 2022, sono stati previsti euro 2.012.570 per accantonamenti a fondi rischi ed oneri, di cui "euro 1.050.000,00 per eventuali spese da sostenere in caso di soccombenza dell'ente nell'ambito di contenziosi con il personale in servizio e per provvedere agli obblighi di versamento all'entrata del bilancio dello Stato di cui al comma 594 della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020) una volta definita la modalità di contribuzione dell'ente al contenimento della spesa" (cfr. nota dell'11 febbraio 2022 del Ministero vigilante sul bilancio di previsione 2022).

Secondo quanto confermato dall'Ente, nelle successive riunioni del Collegio non sono affrontate le due questioni relative alla suddetta situazione patrimoniale⁹².

La Sezione, nel ribadire la necessità che vengano effettuati dal Collegio sindacale e dall'Ente, ognuno per quanto di rispettiva competenza, le opportune verifiche sulle cause di tale progressiva erosione del patrimonio netto e sul rapporto critico tra risconti passivi e attivi, si riserva di effettuare specifici approfondimenti in sede di successivo referto.

⁹² Cfr. nota di risposta del 21 novembre 2023. Sul punto, l'Ente ha - però - voluto precisare "che nel 2022 la differenza tra risconti passivi e attivi è notevolmente ridotta rispetto all'anno precedente". In sede di controdeduzioni del 13 dicembre 2023, l'Ente ha precisato che "l'attuale Collegio dei revisori durante una recente seduta ha manifestato la volontà di approfondire gli aspetti segnalati dalla CdC, essendosi soffermati nel consuntivo 2022 sulla consistenza dei residui attivi, con particolare riferimento ai finanziamenti del MUR accertati e non ancora incassati".

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. 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 è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 11 del 21 marzo 2019.

Il regolamento di organizzazione e del personale è stato adottato con delibera consiliare n. 37 del 23 giugno 2020.

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

L'aggiornamento, per il 2021, del Piano triennale di attività (PTA) 2021 -2023 è stato adottato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 71 del 27 novembre 2020 ed approvato dal Ministero vigilante con nota acquisita dall'Ente in data 13 gennaio 2021.

2. Con riferimento al coinvolgimento dell'Ente nell'attuazione degli obiettivi PNRR, come già evidenziato in sede di referto 2020, risulta che - per tutto il 2021 ed il 2022 - non sussistono progetti in corso di attuazione. Nel 2023, risulta attivato un solo progetto, a valere sulla Missione M4, intervento M1C1, avente per oggetto "Orientamenti - Formazione dei docenti a supporto riduzione dei divari territoriali nelle scuole e del contrasto alla dispersione scolastica, tramite l'attuazione delle Linee Guida sull'Orientamento Scolastico". Il progetto è finanziato con risorse PNRR per l'importo di euro 1.369.749.

Secondo le informazioni rese, risultano essere stati presentati in data 30 novembre 2022, ma non ancora approvati, n. 3 progetti, tutti a valere su risorse PNRR.

Alla luce di quanto sopra, risulta - ancora oggi - uno scarso coinvolgimento dell'Ente nell'attuazione degli obiettivi PNRR nel settore di specifica competenza.

3. L'Istituto ha sede legale in Firenze e si articola in tre nuclei territoriali, aventi rispettivamente sede in Torino, Roma e Napoli, che hanno funzioni di gestione e supporto alla realizzazione delle attività istituzionali affidate all'Ente. In relazione al perseguimento dei fini istituzionali, l'Ente è organizzato in "Strutture centrali", a loro volta articolate in "Settore ricerca", "Settore amministrativo-gestionale" e "Agenzia nazionale".

Anche nel 2021, le attività condotte, in ottemperanza a quanto indicato nella programmazione strategica pluriennale, sono state influenzate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

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

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

Ai sensi del comma 5 della suddetta disposizione, le indennità di carica del Presidente, dei membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, a valere sul bilancio dell'Istituto, sono determinate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il provvedimento di riferimento è rimasto - per tutto il 2021 - il decreto interministeriale del 31 ottobre 2002, adottato in attuazione del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258.

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

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

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

Il nuovo regolamento in materia di compensi è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 143 in data 23 agosto 2022.

La questione, a tutt'oggi, non risulta ancora conclusa, anche avendo riguardo al "pregresso". A tale riguardo, con nota del 6 novembre 2023, la Direzione generale del Ministero dell'istruzione e del merito ha espresso la necessità di attivare un tavolo di coordinamento tecnico (PCM e Mef), ai sensi dell'art. 4, c. 7, del citato d.p.c.m. n. 143/2022.

La Sezione si riserva, pertanto, ogni valutazione al riguardo in sede di successivi referti, alla luce delle conclusioni che saranno raggiunte dal suddetto tavolo di coordinamento.

5. Con riferimento al ciclo di *performance* 2021, l'Oiv ha formulato un giudizio complessivamente positivo, e ciò anche in considerazione delle difficoltà organizzative incontrate dall'Ente per via dell'emergenza pandemica da Covid-19, avendo cura di riportare alcune "raccomandazioni/suggerimenti" di carattere migliorativo, attinenti in particolare all'auspicata maggior puntualità dei documenti programmatici "a monte" della valutazione della *performance* ed alla introduzione di migliori criteri di "pesatura" degli obiettivi.

Il piano integrato delle *performance* 2021-2023 presenta, al pari dei precedenti esercizi, l'anomalia che la *performance* del "Settore amministrativo-gestionale" risulta ancora parametrata esclusivamente agli obiettivi del Direttore generale e della dirigenza amministrativa, senza riferimento alcuno ad obiettivi individuali.

In merito alle misure assunte in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Responsabile è stato nominato con delibera del Commissario straordinario n. 18 del 25 marzo 2013, nella persona del Direttore generale. Per prevenire i rischi di corruzione presenti nei settori più sensibili, l'Ente ha riferito di utilizzare sempre procedure selettive collegiali per l'affidamento di incarichi di collaborazione e professionali, oltreché per il reclutamento di personale, applicando "per quanto possibile" il principio di rotazione nella composizione delle commissioni esaminatrici.

La Sezione si riserva specifici approfondimenti in sede di successivo referto, anche avendo riguardo all'idoneità delle misure assunte in alternativa al rispetto del principio di rotazione.

Con riferimento al settore “*Privacy* e trattamento dei dati”, l’Ente, a decorrere dal 2022, ha adottato misure e provvedimenti funzionali ad efficientarne la dinamica. Alla luce dei riscontri istruttori pervenuti, la Sezione prende atto positivamente delle iniziative a tale fine adottate.

6. L’Istituto risulta partecipare a tre Consorzi denominati, rispettivamente, Consorzio “*Italian University Line*” (“Consorzio IUL”), Consorzio CINECA e Consorzio CSI_Piemonte.

Con riferimento al Consorzio IUL, nell’ambito della riunione del 5 ottobre 2023, il Consiglio di amministrazione ha evidenziato l’opportunità di valutare un percorso di piena separazione gestionale, organizzativa e finanziaria tra il Consorzio e Indire, e ciò considerando anche i profili di estraneità dell’Università rispetto allo scopo istituzionale di Indire, quale ente di ricerca. In ragione di quanto sopra, è stato dato mandato al Direttore generale di approfondire la questione dal punto di vista tecnico-giuridico e di relazionare in una delle prossime sedute. La Sezione si riserva ogni opportuno approfondimento sull’evoluzione dei rapporti tra Indire ed il Consorzio e, quindi, con l’Università IUL, in sede di successivi referti.

Nel 2021 sono stati effettuati affidamenti in via diretta a favore di CSI Piemonte per un importo complessivo di euro 1.417.429. In proposito, l’Ente ha dichiarato di aver rispettato le prescrizioni della normativa vigente in tema di affidamenti *in house*, così come richiesto anche dal Ministero vigilante nell’ambito del nulla osta del 3 maggio 2021 all’adesione a tale Consorzio.

7. Con riferimento alla gestione della spesa di personale, la Sezione rileva il permanere di alcune criticità in ordine alla non univocità dei dati e delle informazioni fornite. In particolare, sono state riscontrate discrasie tra i dati forniti in sede istruttoria e quelli riportati nei documenti di bilancio e nei relativi atti allegati (nota integrativa).

Tale criticità connota anche i dati sulla copertura degli oneri e sulle correlate fonti.

Con riferimento ai rapporti di co.co.co. in essere nel 2021, secondo i riscontri forniti, tutti i 13 rapporti risultano stipulati tra il 2015 ed il 2016, solo un contratto è stato stipulato nel 2018. I suddetti rapporti sono stati oggetto di proroga almeno sino al 31 dicembre 2022.

L’Ente ha dichiarato che, per queste tipologie di collaborazioni in esaurimento, l’assunzione dell’impegno di spesa è contestuale al pagamento ed il compenso è corrisposto mensilmente.

Sul punto non risultano chiare le ragioni delle proroghe, che coprono, in alcuni casi, periodi di oltre 7 anni, né i presupposti contabili per cui l’impegno è assunto contestualmente al pagamento.

Nel 2021, i rapporti di consulenza e per contratti di collaborazione autonoma risultano pari a 65 unità, in aumento rispetto al fabbisogno stimato (PTA 2021-2023) per 50 unità.

Dai riscontri forniti, gli impegni complessivi per tale tipologia di rapporti sono pari a euro 2.958.162, in aumento rispetto al corrispondente dato del 2020.

La spesa di personale 2021, riportata ai fini del calcolo del rispetto dei vincoli di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 218 del 2016, è pari a euro 11.166.096. I suddetti oneri sono nettizzati della spesa per personale a tempo determinato, rendicontata su progetti e programmi finanziati da terzi. Tale importo, però, non risulta corrispondere a quello risultante dall'Allegato 10 al rendiconto 2021, pari a circa 11.665.994 del 2021. Da tale importo viene detratto l'ulteriore somma di 4.485.136, relativa, secondo quanto riferito dall'Ente, alla quota di spesa per personale a tempo indeterminato "caricato" su progetti terzi.

Non risultano chiarite le modalità con cui l'Ente rendiconta, a valere su progetti finanziati da terzi, oneri per personale a tempo indeterminato, né le modalità con cui venga data evidenza contabile di tali risparmi a valere su finanziamenti ordinari FOE per spesa di personale.

Nel verbale n. 84/2022, il Collegio dei revisori (allora in carica) ha individuato due condizioni-presupposto, ai fini della verifica sul rispetto dei vincoli sulla spesa di personale. La prima, di natura preliminare, era data dalla previa individuazione della tipologia di dati da considerare nei calcoli ("con l'ausilio del Ministero vigilante e del Dipartimento della RGS"; la seconda, a valle, consisteva nella verifica dell'effettivo etero finanziamento dei suddetti oneri.

Nella nota del 28 ottobre 2022, il Ministero vigilante (in questo caso il Mim) - nel ritenere, per quanto di propria competenza, la conformità dei parametri utilizzati alle disposizioni di cui all'art. 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 218 del 2016 - ha precisato che la competenza a verificare i valori economici in argomento è dell'Organo di revisione.

Per l'effetto, la stessa valutazione di conformità del Ministero vigilante viene condizionata alle verifiche ed ai controlli dell'Organo di revisione.

Ad oggi, tali verifiche e controlli non risultano ancora effettuati. Sul punto, in sede di riscontro sulle misure di adeguamento, l'Ente si è limitato a riferire che: *"E' in fase di predisposizione una procedura che consenta di esprimere univocamente i dati riferiti ai contratti di collaborazione autonoma attraverso l'implementazione di tale funzione nel sistema di gestione informatica SPHERA."*

Allo stato degli atti, quindi, la verifica sul rispetto dei vincoli di spesa di personale 2021 risulta - sostanzialmente - connotata dai medesimi limiti evidenziati in sede di referto 2020.

La Sezione ribadisce, quindi, anche in questa sede, la necessità, preliminare a qualsiasi valutazione, che la verifica sul rispetto del vincolo all'esame sia basata su dati, oltre che certi ed univoci, anche tra loro omogenei e congruenti, sia avendo riguardo al parametro al numeratore (entrata) che a quello al denominatore (spesa). In questa prospettiva, gli oneri da decurtare al denominatore, ai sensi della normativa vigente, devono essere solo ed esclusivamente quelli dimostrati, da evidenze contabili, come sostenuti con risorse non incidenti sul bilancio dell'Ente, né vincolate per altri fini, ritenendo non oltre modo rinviabile un'attività di efficientamento del complessivo sistema di contabilizzazione, rendicontazione e monitoraggio delle spese di personale, a qualsiasi titolo sostenute, e ciò anche al fine di dare trasparente rappresentazione dell'effettiva consistenza degli oneri incidenti sul bilancio e delle correlate risorse poste a copertura.

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

8. Oltre ai vincoli di spesa in materia di personale, Indire è soggetto alle disposizioni normative sul contenimento e sulla razionalizzazione della spesa pubblica, secondo il perimetro applicativo definito dal legislatore nazionale, tanto in generale, quanto in relazione allo specifico settore degli enti pubblici di ricerca.

Con riferimento al rispetto della normativa, volta per volta vigente, in tema di "vincoli di spesa" per consumi intermedi, si rinvia - per ogni approfondimento - ai referti 2019 e 2020, nel cui ambito la questione è stata trattata con aggiornamento al mese di dicembre 2022.

Secondo quanto riferito dall'Ente, a decorrere dalle verifiche relative al consuntivo 2022 ed al bilancio di previsione 2023, il Collegio dei revisori ha potuto effettuare puntuali verifiche sul rispetto delle prescrizioni in materia di contenimento di tale tipologia di spese.

La Sezione, nel prendere atto dei riscontri forniti in merito al percorso di adeguamento attivato con riferimento ai "nuovi" vincoli finanziari, si riserva di valutarne l'evoluzione in sede di successivi referti.

9. Il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2021 è stato approvato dall'Ente con delibera del Consiglio di amministrazione n. 79 del 27 novembre 2020, previo parere dei Revisori dei

conti del 26 novembre 2020. Con nota del 22 dicembre 2020, il Ministero vigilante ha autorizzato l'esercizio provvisorio e, successivamente, con nota del 14 gennaio 2021, ha approvato il Bilancio di previsione 2021.

Tale criticità (ritardo nell'approvazione del bilancio) risulta connotare strutturalmente il sistema di bilancio dell'Ente, essendosi verificata sia negli esercizi 2018-2020 che nei successivi esercizi 2022-2023.

Le previsioni originarie del bilancio sono state oggetto di n. 15 variazioni, per effetto delle quali le previsioni in uscita hanno subito, in conto competenza, un incremento pari ad euro 93.140.711, coperto da minori spese per euro 2.463.213 e maggiori entrate per 11.252.629, nonché, per il differenziale, con avanzo applicato dei precedenti esercizi. Tali circostanze evidenziano (*rectius* confermano) la necessità, già evidenziata dalla Sezione in passato, di efficientare la dinamica della programmazione, avendo riguardo a tutti i documenti e le attività a questa funzionali.

In proposito, l'Ente - in sede di riscontro istruttorio - ha dichiarato di voler implementare il processo di programmazione riferito al bilancio di previsione, adottando specifiche misure volte, tra l'altro, a revisionare le procedure in essere, a partire dall'elaborazione del piano triennale delle attività e, quindi, dei correlati documenti di bilancio, mediante azioni in fase di studio e valutazione.

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

10. Per tutto il 2021, al pari del 2020, persistono criticità in merito alla compiuta attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, e ciò con particolare riferimento al prospetto riepilogativo della spesa classificata in base alle missioni, programmi e COFOG, individuati tenendo conto delle prescrizioni contenute nel d.p.c.m. 12 dicembre 2012 e nella successiva Circolare RGS n. 23/2013, contenente istruzioni di carattere operativo. Secondo i documenti in atti, risulta che tale percorso di adeguamento è stato attivato a decorrere dal bilancio di previsione 2023.

La Sezione, pertanto, si riserva di rivalutare la dinamica in sede di successivo referto.

11. Avendo riguardo ai risultati dell'esercizio 2021, si evidenzia il saldo positivo della situazione amministrativa, che registra un avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021 pari euro 155.279.042, in aumento del 68,60 per cento rispetto al 2020 (euro 92.099.200).

Al contempo, si segnala, però, il disavanzo economico di esercizio, pari a 4.287.657, seppure in miglioramento rispetto al disavanzo del 2020 (pari a euro 9.726.482).

La situazione patrimoniale conferma il *trend* in progressiva riduzione del patrimonio netto, che passa da euro 53.069.178 del 2020 a euro 43.342.695 del 2021.

Il risultato di competenza 2021 è positivo, con un avanzo pari a 57.993.028 euro, in aumento rispetto al corrispondente dato del 2020, pari a 13.594.035 euro.

Il dato positivo, comprensivo delle partite di giro, è da ascrivere alla netta diminuzione delle spese (-39,7 per cento rispetto al 2020) e, in particolare, di quelle correnti (-41,3 per cento rispetto al 2020), superiore alla corrispondente diminuzione delle entrate (-18,4 per cento rispetto al 2020) e, in particolare, di quelle correnti (-19,1 per cento).

Al pari degli esercizi precedenti, non si registrano entrate di parte capitale.

Analizzando l'andamento delle riscossioni e dei pagamenti, si osserva un aumento delle riscossioni (+8,1 per cento), passando complessivamente da euro 198.156.109 a euro 214.274.662; l'incremento è dovuto alle riscossioni in conto residui (+118,1 per cento) che più che compensano il decremento delle riscossioni in conto competenza (-11,7 per cento).

I pagamenti complessivi, invece, evidenziano una netta diminuzione del 38,3 per cento, a causa dei pagamenti sia in conto competenza (-40,2 per cento) sia in conto residui (-28,5 per cento).

Per l'effetto, la consistenza di cassa a fine esercizio raddoppia, passando da euro 91.274.470 del 2020 a euro 183.153.521 del 2021.

L'avanzo di amministrazione è vincolato per un importo di euro 132.322.372 (circa l'85,2 per cento del totale avanzo), mentre la restante parte - euro 22.956.670 - risulta essere libero.

L'Ente, in sede di chiusura dell'esercizio 2021, ha deliberato il riaccertamento dei residui, provvedendo a stralciare 2.657.439 euro di residui attivi e 7.833.871 di residui passivi.

Si evidenzia un notevole decremento dei residui attivi, pari al 26 per cento rispetto al 2020, imputabile sia ai residui di esercizio (che passano da 65,7 milioni del 2020 a 42,3 milioni nel 2021) che a quelli riferiti agli esercizi precedenti (che passano da 35,4 milioni del 2020 a 32,4 milioni nel 2021).

Aumentano, invece, i residui passivi del 2,4 per cento, a causa dell'incremento di quelli imputabili a esercizi precedenti. Il dato è da ascrivere, in particolare, ai debiti verso lo Stato, ai debiti previdenziali e ai debiti tributari.

L'incidenza dei residui attivi sul totale delle entrate nel 2021 (39,25 per cento) evidenzia una

flessione rispetto al 2020 (-43,30 per cento), mentre registra un sensibile aumento quella dei residui passivi sul totale delle uscite (+77,44 per cento, a fronte del 45,60 per cento del 2020). Preoccupa l'andamento del patrimonio netto, che nell'arco temporale 2016-2021 evidenzia una netta riduzione (tasso medio annuo del -9,7 per cento), così come il fondo di dotazione (-7,2 per cento di tasso medio annuo).

L'anomalia è stata rilevata anche dal Collegio dei revisori nell'ambito del verbale n. 89 del 27 luglio 2022, avente per oggetto il parere sul rendiconto relativo all'esercizio 2021. In tale sede, l'Organo di controllo si è riservato di effettuare i necessari approfondimenti.

Ad oggi risulta che il Collegio dei revisori non ha ancora affrontato la questione.

La Sezione, nel ribadire la necessità che vengano effettuate dal Collegio dei revisori e dall'Ente, ognuno per quanto di rispettiva competenza, le opportune verifiche sulle cause di tale progressiva erosione del patrimonio netto e sul rapporto critico tra risconti passivi e attivi, si riserva di effettuare specifici approfondimenti in sede di successivo referto.

12. In conclusione, dalle verifiche attualizzate all'oggi, l'Ente risulta aver attivato, almeno in parte, un processo di adeguamento ai rilievi formulati da questa Sezione nell'ambito dei precedenti referti e, in particolare, di quelli relativi all'esercizio 2019 e 2020.

Permangono ancora delle criticità, e ciò avendo riguardo - in particolare - alla non univocità dei dati (in particolare per la spesa di personale, con effetti riflessi sul riscontro del rispetto in concreto dei correlati vincoli finanziari), alla gestione della spesa di personale in forma flessibile (in particolare, alla progressiva crescita degli incarichi di consulenza e per collaborazione autonoma), ed alle modalità con cui vengono rendicontati i relativi oneri a valere su progetti finanziati da terzi.

Avendo riguardo agli equilibri, anche prospettici di bilancio, permane l'anomalo fenomeno della progressiva erosione del patrimonio netto.

Alla luce di quanto sopra, risulta necessario continuare nel percorso di efficientamento attivato, partendo da un'adeguata attività di programmazione e di veritiera rappresentazione dei dati contabili, avendo riguardo ad ogni fenomeno fattuale, ridondante - negli effetti - sulla consistenza del bilancio, e ciò quale presupposto indefettibile per la tenuta sostanziale e prospettica degli equilibri dell'Istituto.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE CONTROLLO SUGLI ENTI

