

Verbale del collegio dei revisori n. 9 del 2018

Il giorno 3 ottobre 2018 alle ore 10.00, presso gli uffici amministrativi dell'INVALSI, in Via Ippolito Nievo n.35, si è riunito, previa regolare convocazione, il Collegio dei revisori dei conti, nelle persone di:

Dott. Antonio Coccimiglio	Presidente in rappresentanza del MIUR	Presente
Dott.ssa. Elisa Borelli	Componente effettivo in rappresentanza del MIUR	Presente
Dott.ssa. Angela De Rosa	Componente effettivo in rappresentanza del MEF	Presente

È, altresì, presente, la dottoressa Rita Loreto, in qualità di Presidente di sezione della Corte dei Conti con funzioni di delegato titolare al controllo sulla gestione finanziaria dell'INVALSI.

Il Collegio procede all'esame della seconda questione posta all'o.d.g.:

- Problematica dei compensi accessori.

Si fa seguito alle osservazioni e determinazioni assunte dal precedente Collegio dei revisori con verbale n. 2 del 5 marzo 2018.

A tal fine, si fornisce un quadro complessivo e aggiornato della situazione.

Nel suddetto verbale, il Collegio dei revisori dei conti ha osservato che l'incremento della dotazione organica da 42 a 100 unità di personale è stato deliberato dall'Ente nell'ambito del Piano Triennale di Attività 2017/2019. Il PTA è stato adottato dal Cda in data 16 dicembre 2016 e approvato dal MIUR con nota prot. n. 14857 del 22 dicembre 2016 (punto 1 del verbale n. 2 del 2018 del Collegio dei revisori).

Nel medesimo verbale, il Collegio ha, altresì, osservato che in data 2 febbraio 2017 il Cda dell'Invalsi ha adottato una delibera di autorizzazione ad assumere fino ad un massimo di n. 71 unità di personale a tempo indeterminato, ai sensi degli articoli 9 e 12 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218. Con riferimento a tale delibera, il Collegio ha sottolineato che "il limite massimo dell'80 per cento per le spese di personale di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 218 del 2016 dovesse intendersi correttamente riferito alle sole risorse aventi carattere di certezza e stabilità, con esclusione delle altre" (punto 2 del verbale n. 2/2018).

La predetta delibera di autorizzazione ad assumere fino ad un massimo di n. 61 unità di personale a tempo indeterminato (a fronte di un numero di personale in servizio pari a 29 unità), nel rispetto di un incremento della dotazione organica da 42 a 100 unità di personale, è stata adottata dal Cda dell'INVALSI con il parere favorevole del Collegio dei revisori e con la raccomandazione del medesimo Collegio rivolta all'Istituto di procedere con gradualità nell'attuazione delle diverse tre fasi previste per l'assunzione del personale, monitorando costantemente e scrupolosamente la spesa

in modo da consentire il rispetto assoluto degli obiettivi e dei compiti istituzionali (punto n. 2 del verbale n. 2/2018).

Nel predetto verbale n. 2 del 2018, il Collegio dei revisori dei conti ha segnalato, altresì, che in seguito alle assunzioni effettuate nel 2017, l'ente INVALSI ha ricalcolato il fondo per la contrattazione integrativa del personale inquadrato a tempo indeterminato nei rispettivi livelli (punto n. 5 del verbale n. 2/2018).

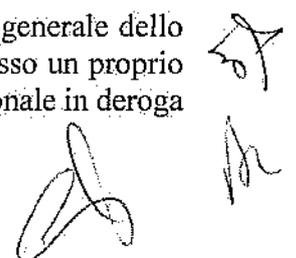
Successivamente a tali decisioni, sono intervenuti una serie di interventi normativi, di seguito elencati, che hanno creato un quadro di assoluta incertezza interpretativa.

- Con il d.lgs. n. 62 del 13 aprile 2017, sono affidate all'INVALSI nuove funzioni e competenze istituzionali finanziate con risorse per oltre un 1 milione di euro per l'anno 2017, 3,5 milioni per l'anno 2018 ed oltre 4 milioni a decorrere dall'anno 2019.
- L'art. 23 del successivo d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, al comma 2, dispone che *"l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*.
- Con circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione viene stabilito che, con le risorse da utilizzare, in deroga al regime delle assunzioni e per le finalità volte al superamento del precariato, si possano elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, purché destinate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017.
- La successiva circolare n. 1 del 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, invece, dispone che *"con riferimento al trattamento economico accessorio le indicazioni contenute nella circolare n. 3 del 2017 si intendono modificate nel senso che il trattamento accessorio graverà esclusivamente sul fondo calcolato ai sensi della normativa vigente e nel limite previsto dal ricordato art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017"*.

Di conseguenza, in considerazione della portata normativa delle disposizioni in essere alla data del verbale n. 2 del 2018, il Collegio dei revisori ha ritenuto che, alla luce delle incertezze interpretative determinatesi anche a seguito del ricordato disposto della circolare n. 1/2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, fosse necessario invitare l'Istituto a sospendere ogni procedura assunzionale in attesa di pervenire ai necessari chiarimenti sulla base delle interlocuzioni formali con l'Amministrazione vigilante e con l'Avvocatura generale dello Stato, promuovendo un intervento congiunto delle Amministrazioni competenti (MEF e Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione).

In data 15 maggio 2018, con circolare n. 2 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione sono forniti chiarimenti in merito alle circolari n. 3 del 23 novembre 2017 e n. 1 del 9 gennaio 2018, prevedendo che, nell'ipotesi in cui il trattamento accessorio, a carico del comma 28 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 non sia stato conteggiato nel fondo per il salario accessorio, bensì in capitoli di bilancio dell'ente, *"il limite può essere incrementato di un valore pari alla misura già percepita a titolo di trattamento accessorio comunque non superiore a quello medio pro-capite del Fondo calcolato utilizzando i dati desumibili dalla rilevazione del Conto annuale"*.

In data 3 agosto 2018, con nota prot. 18912, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in risposta ad un quesito formulato dall'Invalsi in data 4 luglio 2018, ha espresso un proprio parere sull'opportunità di incrementare il Fondo per il trattamento accessorio del personale in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del D. Lgs. n.75 del 2017.



In particolare, con la predetta nota, la Ragioneria Generale dello Stato precisa che l'INVALSI ha evidenziato che, con il d.lgs. n. 62 del 2017, sono state affidate all'ente nuove funzioni e competenze istituzionali finanziate con risorse per oltre un milione di euro per l'anno 2017, 3,5 milioni per l'anno 2018 ed oltre 4 milioni a decorrere dall'anno 2019. Pertanto, l'implementazione delle attività e azioni aggiuntive, previste ai sensi del decreto legislativo n. 62 del 2017, ha determinato la necessità di provvedere all'assunzione di nuove unità di personale a valere sulle citate risorse finanziarie previste a favore di INVALSI, quale quota aggiuntiva al Fondo Finanziamento ordinario.

In questa sede, il MEF ha ritenuto che, "l'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 fissa un limite di spesa coerente con la spesa di personale connessa al regime ordinario delle assunzioni previsto per le amministrazioni. Pertanto, per quanto di competenza, in presenza di disposizioni che introducano deroghe al regime ordinario delle assunzioni, con contestuale copertura della relativa spesa, ivi inclusa quella riferita al trattamento economico accessorio, non sembrerebbero ravvisarsi motivi ostativi a derogare il limite di spesa – incrementato alla misura massima pari al valore medio pro-capite del fondo per il trattamento accessorio – non determinando ciò gli effetti negativi sui saldi di finanza pubblica". In conclusione, il MEF subordina l'eventuale incremento alla previa verifica e certificazione del Collegio dei revisori.

Il Collegio, pertanto, viene chiamato ad esprimersi sulla sostenibilità del superamento del limite di spesa di cui all'articolo 23, comma 2, del Dlgs n. 75/2017 che fissa tale limite nell'importo determinato nell'anno 2016, attraverso la verifica e certificazione della consistenza del Fondo per il trattamento accessorio.

A tale riguardo, il Collegio dei revisori non può non tener conto della recentissima delibera della Corte dei conti - Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/8/2018/PREV assunta nell'adunanza del 7 agosto 2018 (il deposito è del 4 settembre 2018). Con tale delibera la Corte, nel ricusare il visto e la registrazione della circolare n. 2/2018 del Ministro per semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, volta a fornire chiarimenti in merito alle precedenti circolari n. 1/2018 e n. 3/2017, afferma il principio secondo il quale "la previsione di cui all'articolo 23, comma 2, del Dlgs n. 75/2017 costituisce norma di contenimento della spesa pubblica e di coordinamento di finanza pubblica, non derogabile se non da espressa disposizioni speciali". Di conseguenza, il superamento del limite di spesa legislativamente determinato per la quantificazione del fondo destinato al trattamento accessorio diventa possibile soltanto in presenza di una specifica disposizione normativa di carattere speciale che introduca esplicitamente un regime derogatorio. Viceversa, data la rilevanza dell'interesse pubblico perseguito dalla norma di contenimento della spesa, non è possibile riconoscere natura derogatoria ad una norma che ha finalità diverse e che nulla prevede in deroga al regime vigente (limite di spesa).

Condividendo le osservazioni del collegio dei revisori, la dottoressa Rita Loreto ritiene di dover precisare che, a fronte delle osservazioni della Corte con la delibera n. 8 del 2018, sopra citata, nessun valore giuridico può essere riconosciuto al precedente parere espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato in data 3 agosto c.a., nemmeno sotto il profilo della asserita "neutralità sui saldi di finanza pubblica", atteso che anche sotto tale profilo, la Sezione di controllo della Corte dei conti si è pronunciata evidenziando che vi sarebbe in tal modo un utilizzo di risorse per finalità diverse da quelle previste dalla norma.

Condividendo i principi affermati dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, il Collegio dei revisori ritiene di non avere elementi per considerare il decreto legislativo n. 62/2017, che riconosce nuove funzioni e competenze istituzionali all'Invalsi e ne finanzia lo svolgimento con gli stanziamenti previsti all'art. 27, comma 4, norma contenente espressa disposizioni speciali che introduca un regime derogatorio al predetto limite di spesa.

Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page.

Ad ulteriore conferma del precedente assunto, deve aggiungersi la considerazione che la relazione tecnica a corredo del decreto legislativo 62/2017, nel quantificare le risorse aggiuntive da destinare all'Ente per l'esercizio delle nuove funzioni, finanziate con l'art. 27, comma 4, fa riferimento soltanto a spese per l'acquisto di beni e servizi e non anche a spese di personale.

Pertanto, si chiede all'Ente INVALSI di provvedere, tempestivamente, al recupero delle somme erogate al personale negli esercizi di riferimento che hanno comportato il superamento del tetto di spesa di cui all'articolo 23, comma 2 del Dlgs n. 75/2017, nonché di procedere con effetto immediato alla rideterminazione del fondo per il trattamento accessorio nel rispetto del tetto di cui all'art. 23, comma 2, del Dlgs n. 75/2017 evitando ulteriori sforamenti.

Il collegio rinvia la verifica di cassa posta al primo punto dell'o.d.g. nella prossima seduta del 23 ottobre c.a.

In merito alla costituzione del fondo terzi.

In data 5 giugno 2018, è stata sottoscritta dai sindacati l'ipotesi di contratto integrativo sulle attività per prestazioni a committenti esterni di cui all'art. 19 del CCNL 2002-2005 del 7 aprile 2006 I Biennio economico.

Per la costituzione del fondo incentivante, l'articolo 68 paragrafo 1 lettera B del Regolamento UE 1303-2013 ", sancisce la possibilità dei beneficiari dei fondi derivanti da progetti UE di poter calcolare i costi indiretti ad un tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale senza che vi sia obbligo per lo Stato membro di eseguire un calcolo per determinare il tasso applicabile".

L'art. 19 del CCNL 2002-2005 prevede che "I proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche, diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali, detratte tutte le spese direttamente connesse alla realizzazione del progetto stesso e i relativi costi marginali di funzionamento, sono utilizzati anche per la costituzione di un fondo di incentivazione la cui destinazione terrà conto dell'apporto dei gruppi oltre che dei singoli dipendenti. La relativa deliberazione dell'Ente sarà assunta previa concertazione con le OO.SS".

Il MIUR a seguito della certificazione dei progetti ha calcolato l'importo dei costi indiretti nella misura forfettaria del 15% e quindi nella misura di € 345.477,87.

Il Direttore generale con determina 94/2018, dopo aver verificato il rispetto di tutte le prescrizioni di legge, ha determinato di utilizzare i costi indiretti relativi alle certificazioni presentate nell'esercizio 2017 secondo la percentuale del 20% per copertura di costi generali e dell'80% per il fondo incentivante ex art. 19 CCNL 2002-2005 costituendo un fondo di € 280.000,00.

A tal fine, si segnala che la predetta determina individua una percentuale del fondo incentivante ex art. 19 CCNL 2002-2005 pari a circa 81,04% anziché l'80% come indicato nella determina stessa.

A tal fine, si riporta il disposto dell'art. 19 del CCNL 2002-2005 il quale prevede che "i proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche, diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali, detratte tutte le spese

SP
EF H

direttamente connesse alla realizzazione del progetto stesso e i relativi costi marginali di funzionamento, sono utilizzati *anche* per la costituzione di un fondo di incentivazione la cui destinazione terrà conto dell'apporto dei gruppi oltre che dei singoli dipendenti" per cui il carattere residuale che la norma attribuisce alla costituzione del predetto fondo sembra non essere in linea con la determina n.94 del 2018 che invece attribuisce alla costituzione del fondo incentivante più dell'80 per cento dei costi indiretti.

In tale sede, il collegio ha chiesto spiegazioni sulla scelta di destinare una percentuale pari a circa l'80% dei costi indiretti nonché rassicurazioni sulla sufficienza delle risorse residue a coprire i costi generali. In merito, il dirigente responsabile ha segnalato che le risorse comunitarie coprono integralmente i costi diretti, indiretti e di gestione e tale quota rappresenta una percentuale del valore aggiunto che ne deriva.

Premesso quanto sopra, si esprime parere favorevole alla costituzione del fondo incentivante tenendo conto che la determina va modificata nella indicazione della percentuale per la costituzione del fondo incentivante ex art. 19 CCNL 2002-2005 pur sollecitando l'approvazione di un regolamento delle prestazioni conto terzi e del compenso aggiuntivo.

La riunione termina alle ore 14 previa stesura del presente verbale che viene successivamente inserito nell'apposito registro.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Collegio dei revisori dei conti

Dott. Antonio Coccimiglio (Presidente)

Dott.ssa Elisa Borelli (Componente)

Dott.ssa Angela De Rosa (Componente)

