

Collegio dei Revisori dei conti
INVALSI
Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione
Verbale n. 4/2023

Il giorno 28 marzo 2023, alle ore 10.00, previa regolare convocazione, si riunisce in modalità telematica il Collegio dei revisori dei conti dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione nella seguente composizione:

Dott.ssa Rita Stati	in rappresentanza Ministero economia e finanze - presidente
Dott.ssa Sabrina Capasso	in rappresentanza Ministero istruzione e merito - componente
Dott. Emanuele Bertulli	in rappresentanza Ministero università e ricerca - componente

Assistono alla seduta la dott.ssa Rosaria Di Blasi, magistrato della Corte dei Conti, con funzioni di delegato titolare al controllo sulla gestione finanziaria dell'Invalsi, e la dott.ssa Daniela Nesci, responsabile del Servizio di ragioneria.

Si riportano di seguito i punti all'ordine del giorno della presente riunione:

- 1) esame della prima variazione al bilancio di previsione 2023 – Relazione del Collegio;
- 2) argomenti in discussione al CdA del 31 marzo 2023;
- 3) varie ed eventuali.

1. ESAME DELLA PRIMA VARIAZIONE AL BILANCIO DI PREVISIONE 2023

Si procede all'esame della I Variazione al Bilancio di previsione 2023, ai sensi dell'art. 21 del Racf, che adegua le previsioni di entrata e di spesa agli effettivi fatti di gestione, alle disponibilità di bilancio e ai connessi impegni di spesa, trasmessa con nota n. 2149 del 15 marzo 2023.

In esito all'esame della documentazione trasmessa, il Collegio ha predisposto la propria Relazione ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 e dell'art. 12, comma 3, dello Statuto, esprimendo il parere di competenza (all. 1).

Il Collegio rammenta che la delibera di approvazione della variazione, con relativi allegati, va trasmessa all'Amministrazione vigilante e al Ministero dell'economia e delle finanze.

2. ARGOMENTI IN DISCUSSIONE AL CDA DEL 31 marzo 2023

In merito agli argomenti in discussione all'OdG del CdA del 31 marzo 2023, esaminata la documentazione proposta, il Collegio segnala quanto segue, riservandosi in ogni caso di esprimere eventuali valutazioni in sede di riunione:

2 - Verbale e delibere della seduta precedente e ratifiche

Punto 2.5 – Ratifica Disposizione Presidenziale n. 8/2023

La ratifica in esame ha ad oggetto l'autorizzazione al conferimento di n. 230 incarichi di prestazione di lavoro autonomo mediante l'utilizzo degli elenchi approvati con Determinazione n. 140/2018 e tramite avviso pubblico rivolto a dirigenti tecnici ed al personale docente destinato ai progetti nazionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 65, della Legge n. 107/2015, per lo svolgimento di attività riconducibili all'Azione 2 del progetto Valu.E "*Sostenere l'autovalutazione delle scuole*".

Al riguardo, considerato che nelle premesse della delibera c'è il richiamo alla normativa recata dall'art. 5, comma 9, del decreto legge n. 95/2012, come novellato dall'art. 6, comma 2, del decreto legge n. 90/2014 e dall'art. 17, comma 3, della legge n. 124/2015, in materia di conferimento degli incarichi a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, si ritiene necessario rammentare preliminarmente che è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca e/o dirigenza a personale in quiescenza, che non abbiano il carattere della gratuità e per un tempo limitato. Non avendo contezza se nell'elenco dei 230 incarichi attribuiti vi siano soggetti esperti in quiescenza, si chiede di conoscere se l'Amministrazione abbia tenuto in debito conto le limitazioni imposte dalla citata normativa, non ritenendo questo Collegio che l'attività da svolgere possa configurarsi come una delle fattispecie escluse dal citato divieto ed evidenziate nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 6 del 4 dicembre 2014. Laddove invece l'Istituto abbia inteso avvalersi di tale deroga, si ritiene necessario che nell'ambito della delibera detta circostanza venga espressamente descritta e motivata. Altro aspetto, attiene al fatto che gli elenchi di cui alla determinazione n. 104/2018, di durata quinquennale, scadranno il prossimo 6 giugno 2023. Al riguardo, si invita a tener aggiornato il

Collegio in ordine alle modalità di rinnovo degli elenchi stessi, anticipando sin d'ora che è opinione di questo organo interno di controllo che l'ente attui al riguardo una nuova procedura di selezione dei soggetti che andranno a comporre detti elenchi.

Punto 2.6 - Ratifica Disposizione Presidenziale n. 5/2023

La disposizione presidenziale in esame è relativa all'accoglimento della richiesta di comando out per il dipendente Massimo PLOYER, avanzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota n. 10742 del 24 febbraio 2023, per la durata di un anno eventualmente rinnovabile. Nel richiamare la necessità che la delibera sia modificata nei punti in cui indica impropriamente l'istituto dell'*assegnazione temporanea*, si prende atto che, ai fini del trattamento economico da corrispondere al dipendente, la PCM rimborserà all'INVALSI il 50% del trattamento economico fondamentale, ai sensi dell'art. 9, comma 5-ter del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303 che dispone “[...] *Per il personale appartenente ad altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, chiamato a prestare servizio in analoga posizione, la Presidenza provvede, d'intesa con l'amministrazione di appartenenza del dipendente, alla ripartizione dei relativi oneri, senza pregiudizio per il trattamento economico fondamentale spettante al dipendente medesimo.*”.

3 - Gare e Contratti

Punto 3.3 - Realizzazione VIII Seminario “I dati INVALSI” dal 23 al 26 novembre 2023

Si prende atto della richiesta di autorizzazione ad iniziare le attività preparatorie dirette all'organizzazione dell'VIII Seminario “I dati INVALSI: uno strumento per la ricerca e la didattica”, previsto dal 23 al 26 novembre 2023 a Roma. Si rileva altresì la finalità dell'evento, volta a promuovere l'utilizzo dei dati raccolti dall'istituto nella ricerca scientifica.

Al riguardo, si evince una stima complessiva dei costi pari ad € 234.000, suddivisa tra le diverse voci di spesa, tra cui spiccano le spese di viaggio € 50.000, le spese per cena e pernottamento € 70.000 e le spese per catering € 55.000, oltre alle spese per noleggio degli spazi e attrezzature. Si prevede una partecipazione complessiva di 250 persone ed il rimborso delle “*spese di viaggio, vitto e alloggio ai keynotes, ai coordinatori e a un solo relatore per contributo presentato, a esclusione dei dipendenti INVALSI e dei residenti di Roma e provincia*”. Ciò posto, dalla documentazione esaminata si rileva che i costi indicati rappresentano una stima, basata sui costi del “*precedente seminario, maggiorati*

per coprire eventuali aumenti.” Al riguardo il Collegio, nell’esprimere perplessità su detta modalità di determinazione dei costi oggetto di approvazione da parte del CDA, chiede in via prioritaria di conoscere se esistano criteri oggettivi di attribuzione (ad esempio, della classe del treno o della categoria dell’albergo ai destinatari), ovvero se sia stato adottato un disciplinare ad hoc per queste tipologie di attività. Invita poi l’Istituto a procedere alle necessarie indagini di mercato e all’acquisizione dei relativi preventivi di spesa, al fine di evitare l’approvazione di una spesa potenzialmente sottostimata, tenuto anche conto della dinamica generalizzata di aumento dei costi derivante dalla attuale situazione di conflitto in Ucraina. Infine, chiede di conoscere se Invalsi – all’esito delle sette precedenti edizioni – abbia provveduto ad effettuare valutazioni in ordine ai costi/benefici degli eventi organizzati, in termini di riscontro oggettivo dell’utilizzo dei dati Invalsi connesso a dette attività promozionali, tale da giustificare il ragguardevole impegno finanziario che deriva da tali iniziative.

5A - Personale – Reclutamento

Punto 5A.1 - Autorizzazione ad assumere, con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, n. 9 unità di personale nel profilo CTER VI liv. prof.le, in possesso dei requisiti di cui all’articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75 e s.m.i..

Si prende atto che con l’approvazione della delibera in esame il Direttore Generale è autorizzato ad assumere, con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, 9 unità di personale con la qualifica di collaboratore tecnico di ricerca a tempo determinato, in possesso dei requisiti di cui all’articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75 e s.m.i., nei limiti dei posti disponibili nel Piano di Fabbisogno del personale 2023-25 e del PIAO 2023-2025.

In merito, suscita perplessità il richiamo nelle premesse della delibera del parere dell’Avvocatura dello Stato, di cui alla nota prot. 18501 dell’11 gennaio 2019, a tenore del quale “... *non sembrerebbe in contrasto con la predetta previsione legislativa un incremento del fondo per il salario accessorio nella misura necessaria a tener conto del personale a tempo indeterminato assunto utilizzando le risorse finanziarie previste dal D.lgs. n. 62/2017*”, ribadito nel successivo parere del 25 giugno 2019, prot. n. 359187 che testualmente riporta “*A conferma del parere reso l’11 gennaio 2019, infatti, l’incremento del fondo per salario accessorio utilizzando le risorse finanziarie previste dal D.lgs. n. 62/2017 si è ritenuto compatibile con le previsioni di cui al D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75*”, tenuto

conto che la stabilizzazione in atto riguarda personale già in servizio presso l'Istituto, il quale dovrebbe essere stato già considerato ai fini della costituzione del Fondo del trattamento accessorio. Si rileva, infine, tra i criteri di scelta a parità di punteggio raggiunto nella valutazione dei titoli, che *“In caso di ulteriore parità, verrà utilizzato il criterio residuale della maggiore età anagrafica.”* Al riguardo, si invita a verificare la correttezza della suddetta previsione, ritenendo che, nell'ipotesi descritta, debba trovare applicazione il dispositivo previsto dall'art. 3, comma 7 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, che recita *“Se due o più candidati ottengono, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, pari punteggio, è preferito il candidato più giovane di età.”*

Punto 5A.2 - Autorizzazione all'attribuzione di n. 21 integrazioni agli incarichi di lavoro autonomo conferiti tramite Determinazione n. 223 del 03/11/2022 agli Esperti Profilo A – inseriti nell'elenco di cui alla Determinazione n. 140/2018 – per lo svolgimento di visite valutative per interventi formativi su ulteriori 42 scuole nell'ambito del Progetto PON Valu.E

La procedura che Invalsi propone di attuare non risulta sufficientemente chiara. Al riguardo, è necessario acquisire ulteriori elementi informativi in ordine alla modifica contrattuale che si intende attuare.

6 – Bilancio

Punto 6.1 – Prima Variazione al Bilancio di Previsione 2023

Si richiama quanto già espresso al punto 1 del presente verbale.

8 - Piani Performance, Anticorruzione, Trasparenza e documenti previsti da disposizioni normative

Punto 8.2 – Adozione PIAO 2023-2025

Nella seduta del prossimo Cda del 31 marzo 2023 è prevista l'adozione del Piano Integrato di Attività ed Organizzazione – PIAO 2023–2025 - che, al suo interno, include il Piano Triennale delle Attività (PTA) e il Piano dei Fabbisogni di Personale (PTFP) per il triennio 2023-2025, il Piano Triennale della Performance (PTP), il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e l'Organizzazione del Lavoro Agile, ai sensi decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. La predetta adozione avviene entro il 31 marzo 2023, termine prorogato dal decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Decreto Milleproroghe).

Al riguardo, nel prendere atto del sostanziale parere positivo dell'OIV e degli ulteriori suggerimenti proposti, in particolare, per individuare, valutare e mitigare il rischio di corruzione ai sensi della normativa vigente, si invita l'Istituto ad adottare ogni utile iniziativa volta a superare le carenze rilevate.

9 - Affari Legali

9.2 – Regolamento Ufficio Legale

Si ripropone all'approvazione del Cda la bozza di regolamento dell'Ufficio Legale, sul quale questo Collegio aveva già espresso le proprie perplessità con verbale n. 4 del 28 ottobre 2022, invitando Invalsi ad acquisire il parere dell'Amministrazione vigilante in merito alla necessità di revisione dello Statuto, che prevede espressamente il ricorso al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, nonché dell'Avvocatura stessa riguardo ai contenuti del regolamento. Non risulta che l'ente abbia accolto i predetti inviti.

Esaminata la bozza di regolamento, anche in sinergia con la dott.ssa Di Blasi, recentemente nominata delegato titolare al controllo sulla gestione finanziaria dell'Invalsi, relativamente alla parte dell'articolato si evidenzia quanto segue:

- l'art. 3 co. 2 del regolamento, laddove prevede che *“L'Istituto si avvale dell'Ufficio Legale dell'INVALSI, dell'Ufficio Legale dell'Avvocatura Generale dello Stato ovvero, previa determinazione del Consiglio di Amministrazione, di avvocati del libero foro specialisti della materia (art. 15 dello Statuto)”*, sembra prefigurare una eccessiva apertura alla possibilità di rivolgersi agli avvocati del libero foro considerato che l'ente, oltre ad avvalersi della difesa d'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, altamente specializzata, ha recentemente istituito anche un Ufficio Legale interno. Il conferimento di incarichi agli avvocati del libero foro, infatti, potrebbe comportare il rischio di utilizzo non giustificato di risorse pubbliche. Si propone, pertanto, di eliminare l'inciso ovvero di circoscriverlo a situazioni eccezionali, previa adeguata motivazione, nonché di coordinare la norma in argomento (art. 3 co. 2) con l'art. 7 ultimo co. del regolamento, che prevede casistiche specifiche di impossibilità di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato e dell'Ufficio Legale interno. A tal riguardo, in ogni caso, desta perplessità la previsione di situazioni di eccessivo carico di lavoro che renda impossibile, ad entrambi gli uffici, di assumere in carico la difesa in giudizio dell'ente. Si ricorda, altresì, che anche le linee guida ANAC 2018 sull'affidamento degli incarichi legali

(richiamate peraltro nella relazione istruttoria dell'avv. Sarra, pag. 5) evidenziano l'eccezionalità dell'affidamento della difesa in giudizio ad avvocati esterni;

- l'art. 12 co. 1 lett. b) prevede la corresponsione di compensi agli avvocati interni incaricati anche in caso di sentenza favorevole con pronuncia di compensazione integrale delle spese. In tal caso, la somma da corrispondere all'avvocato non sarà rimborsata dalla controparte soccombente e il relativo onere graverà interamente sul bilancio Invalsi. Per questa ipotesi, il medesimo art. 12 co. 1 lett. b del regolamento prevede che sia corrisposto il 50% dei compensi medi, come previsti dalle tabelle allegatae al D.M. 55/2014 e ss.mm.ii. La norma regolamentare, tuttavia, sembra non tener conto di quanto disposto dall'art. 9 del D.L. 24.06.2014, n. 90 che, in questa casistica, consente di attribuire compensi agli avvocati solo nei limiti dello stanziamento esistente, per tale finalità, nel bilancio del 2013. Conseguentemente, si ritiene necessario modificare il comma al fine di richiamare il limite imposto dalla normativa primaria, non mancando di evidenziare che se nel 2013 l'ente non ha previsto stanziamenti di bilancio per questa finalità, non sussistono risorse da destinare ai predetti compensi. Pertanto, la previsione regolamentare dovrebbe essere stralciata;

- l'art 12 co. 3 prevede la corresponsione dei compensi professionali in argomento anche a favore dei dipendenti amministrativi assegnati all'Ufficio Legale (nella misura del 25% del totale). La norma non è in linea con l'art. 9 del D.L. 24.06.2014, n. 90 che prevede l'attribuzione dei compensi in oggetto solo a favore degli avvocati dipendenti dell'ente e non anche a favore dei dipendenti amministrativi appartenenti all'Ufficio Legale (in tal senso si veda anche la pronuncia della Corte dei Conti sez. regionale Abruzzo deliberazione n. 187_2015_PAR e sez. regionale Liguria deliberazione n. 76_2021_PAR). Questi ultimi, secondo gli artt. 2 co. 3 e 45 del TUPI, possono essere destinatari di trattamenti economici accessori solo se previsti dalla legge e/o dai Contratti collettivi (CCNL e dal CCDI). Si ricorda, a tal proposito, che l'art. 117 Cost co. 2 lett. m) riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia del "trattamento economico" dei dipendenti pubblici e, pertanto, il regolamento dell'ente non può introdurre compensi aggiuntivi non previsti dalla legge e dai Contratti collettivi nazionali. Si ritiene necessario, pertanto, stralciare la previsione regolamentare;

- all'art 12 co. 3, si suggerisce di chiarire meglio il limite del compenso previsto dall'art. 9, comma 7, del D.L. 24.06.2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11.08.2014, n. 114, tenendo conto delle recenti pronunce della Corte dei Conti. La formulazione attuale della norma regolamentare – pur prevedendo che i compensi professionali da corrispondere non siano superiori al trattamento economico complessivo degli avvocati dipendenti delle amministrazioni, in coerenza con la citata

normativa - non sembra tener conto delle interpretazioni giurisprudenziali della Corte dei Conti che riferisce il limite dell'art. 9 co. 7 alle voci retributive costituite, oltre che dal trattamento fondamentale, anche da quello accessorio, con esclusione, tuttavia, degli stessi compensi professionali (vedi Corte dei Conti sez. Liguria deliberazione n 76/2021/PAR e Corte dei Conti sez. Lombardia deliberazione n 98/2016/PAR). Inoltre, si suggerisce di specificare nel regolamento che i compensi professionali corrisposti agli avvocati interni sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'art. 23 ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni;

- l'art. 13 co 1 prevede la copertura assicurativa per l'attività professionale a carico del bilancio Invalsi. In merito si evidenzia che l'ente non può farsi carico delle spese relative alla copertura assicurativa a favore degli avvocati (vedi giurisprudenza Corte dei Conti che la esclude per colpa grave). Si ritiene pertanto necessario stralciare la previsione regolamentare.

Altre considerazioni riguardano i seguenti punti:

1) l'esercizio della difesa in giudizio e la relativa distribuzione tra le due avvocature va definita in accordo con l'Avvocatura dello Stato e non unilateralmente dall'ente. A tal fine, si reitera l'invito a sottoporre lo schema di regolamento in esame al parere della predetta Avvocatura dello Stato. In relazione alla correlazione degli ambiti di competenza di ciascuna avvocatura, si evidenzia, poi, che il regolamento di organizzazione Invalsi (richiamato nella relazione istruttoria dell'Avv. Sarra a pag.

2) prevede espressamente che la difesa in giudizio possa essere attribuita all'avvocatura interna *“solo quando non di spettanza dell'avvocatura dello Stato”*, tenuto altresì in debito conto il patrocinio obbligatorio attribuito dalla legge;

2) si ritiene necessario chiarire al Collegio se i compensi attribuiti agli avvocati interni confluiscono nella determinazione del Fondo delle risorse decentrate. Si ritiene, infatti, che dette competenze debbano essere considerate tra le risorse e gli impieghi del Fondo, in ossequio alle disposizioni previste dagli art. 2 e 45 del d.lgs n. 165/2001 in materia di trattamento fondamentale ed accessorio del personale pubblico. Si chiedono, inoltre, chiarimenti sul significato della frase riportata a pag. 5 della relazione istruttoria dell'avv. Sarra laddove si legge *“viene data applicazione - pur in assenza di un obbligo in tal senso - al principio della correlazione fra retribuzione del risultato e compensi professionali, a beneficio dei fondi destinati alla corresponsione del trattamento economico accessorio”*, aspetto che andrebbe evidenziato nel regolamento, in quanto non già disciplinato;

3) si suggerisce di disciplinare nel regolamento la necessità che siano effettuate da parte degli avvocati interni periodiche relazioni sull'attività svolta e sugli esiti delle vertenze, anche al fine di correlare il riconoscimento dei compensi alle connesse operazioni contabili sottese;

4) si coglie l'occasione per chiedere di conoscere la situazione del contenzioso pendente dell'ente e se, ai fini dei prudenziali accantonamenti per spese legali, esista una valutazione del rischio soccombenza per ciascuno dei giudizi pendenti e una stima della presumibile durata dei giudizi in corso.

La riunione termina alle ore 12,40. Dell'attività svolta si dà atto nel presente verbale.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Collegio dei Revisori dei conti

Dott.ssa Rita Stati _____ Presidente MEF

Dott.ssa Sabrina Capasso _____ Componente MIM

Dott. Emanuele Bertulli _____ Componente MUR