

Corte dei conti: INVALSI, ma cosa combini, e quanto ci costi?

2021-11-18 08:39:26 By Redazione ROARS

La recente relazione della Corte dei Conti sul controllo della gestione finanziaria dell'Istituto INVALSI, ripresa solo da [il Fatto](#), è un documento di grande interesse. Sintetizza efficacemente struttura organizzativa, gestionale e procedure di INVALSI, evidenziandone i costi. La Corte dei Conti sottolinea l'esistenza di pesanti criticità: "conflitti di interesse strutturali" che coinvolgono le cariche di vertice dell'INVALSI; anomalie su alcune procedure di reclutamento del personale; un contenzioso, accumulatosi negli anni, dovuto al "reiterato ricorso allo strumento contrattuale a tempo indeterminato o forme di collaborazione coordinata e continuativa". La relazione della Corte dei Conti affronta anche il tema del costo dei test INVALSI durante la pandemia, evidenziando come, nonostante la sospensione, l'Istituto abbia sostenuto comunque spese per oltre 5 milioni di euro, a fronte di costi a regime di circa 7 milioni di euro all'anno. La Corte stigmatizza soprattutto il ricorso ad esperti e collaborazioni esterni per la produzione e il coordinamento dei test INVALSI utilizzati nelle rilevazioni nazionali. Per la produzione dei test, si contano 122 nuovi incarichi solo nel 2019, con compensi variabili tra i 1500 e i 15.500 euro, oltre agli incarichi triennali di coordinamento, i cui compensi ammontano a 108.000 euro ciascuno. La Corte dei Conti bacchetta l'INVALSI, che esternalizza un'attività istituzionale che per legge dovrebbe essere svolta da personale interno. Dalla relazione risulta che l'INVALSI ha prova anche a difendersi, ricordando l'importanza dell'esperienza di insegnanti "a contatto diretto ed effettivo" con la didattica, per la produzione dei test per gli studenti. Peccato, però, che i giudici contabili reputino "inconferente" tale argomentazione, perché dalle loro analisi risulta che per la produzione dei test nel biennio 2018-2020 è stato corrisposto oltre 1 milione di euro a 91 esperti in quiescenza. A quanto pare, quindi, gli esperti di didattica vicini agli studenti, sarebbero per la maggior parte arzilli docenti in pensione già da tempo.



La recente relazione della Corte dei Conti, Sezione Controllo sugli Enti, relativa al controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Valutazione INVALSI, è un documento di grande interesse. Pur essendo di carattere tecnico, rappresenta una sintesi molto significativa di alcuni aspetti della struttura organizzativo - gestionale e di diverse procedure che l'INVALSI mette in atto, evidenziando i costi. Dalla lettura della relazione dei giudici contabili, passata del tutto inosservata nei mesi scorsi, si viene a scoprire, così, l'esistenza di pesanti criticità: "conflitti di interesse strutturali" che coinvolgono le cariche di vertice dell'INVALSI; anomalie su alcune procedure di reclutamento del personale, basate su "regole di accesso e progressione che derogano quelle ordinarie del pubblico impiego"; un contenzioso, accumulatosi negli anni, dovuto al "reiterato ricorso allo strumento contrattuale a tempo indeterminato o forme di collaborazione coordinata e continuativa". La relazione della Corte dei Conti affronta anche il tema del costo dei test INVALSI durante la pandemia,

evidenziando come, nonostante la loro sospensione, l'Istituto abbia sostenuto comunque spese per oltre 5 milioni di euro, a fronte di costi a regime di oltre 7 milioni di euro all'anno.

Soprattutto - e questo è quel che è più interessante, per quanto ci riguarda - scopriamo che il ricorso ad esperti e collaborazioni esterni, che la Corte stigmatizza, riguarda l'attività istituzionale per eccellenza dell'Istituto di Valutazione: ossia la produzione e il coordinamento dei test INVALSI utilizzati nelle rilevazioni nazionali. Proprio quelli mediante i quali si certificano le competenze di fine ciclo di ogni singolo studente del Paese.

Per la produzione dei test, si contano 122 nuovi incarichi solo nel 2019, con compensi variabili tra i 1500 e i 15.500 euro, oltre agli incarichi triennali di coordinamento, i cui compensi ammontano a 108.000 euro ciascuno. La Corte dei Conti bacchetta l'INVALSI, che esternalizza un'attività istituzionale per legge affidata a personale interno. L'INVALSI - bontà sua - prova anche a difendersi, mettendo in campo la retorica dell'importanza dell'esperienza diretta degli insegnanti delle scuole e delle università, per la produzione dei test per gli studenti. Peccato, però, che i giudici contabili reputino "inconferente" tale argomentazione, perché analizzando gli incarichi per la costruzione delle prove nel periodo 2018-2020, risulta che per la produzione dei test è stato corrisposto oltre 1 milione di euro a 91 esperti in quiescenza. A quanto pare, quindi, gli esperti di didattica vicini agli studenti, sarebbero per la maggior parte arzilli docenti in pensione già da tempo.

E' singolare che nell'epoca della trasparenza e del culto dell'efficienza, specie per gli Enti Pubblici, nessun quotidiano, escluso [il Fatto](#), abbia fatto cenno a questa relazione. Non lo hanno fatto nemmeno le testate che si occupano principalmente di scuola e istruzione, sui cui siti leggiamo spesso le notizie più stravaganti, da [sondaggi](#) a [proposte formative](#). Anche la solerte [redazione scuola de Il Sole 24](#) ore, attentissima a commentare periodicamente le novità e i risultati dell'istituto INVALSI, ha ritenuto di dover dare conto di ciò che l'INVALSI fa.

Vediamo dunque in sintesi come funziona e quanto ci (è) costa(to) l'INVALSI, a partire proprio dalla relazione della Corte dei conti.

[Qui](#) il documento integrale.

1) ASPETTI DI ORGANIZZAZIONE INTERNA

- Un "Conflitto di interessi strutturale" dell'attuale Presidente INVALSI

Come da Statuto INVALSI, gli organi dell'Ente sono: il suo Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Consiglio scientifico e quello dei revisori dei conti.

Il Ministro Patrizio Bianchi ha recentemente nominato Presidente dell'INVALSI, in successione ad Anna Maria Ajello, l'ex responsabile dell'Area Prove dell'Istituto, Dr. Roberto Ricci. Proprio il ruolo ricoperto dall'attuale Presidente Ricci è oggetto di attenzione da parte della Corte dei Conti.

Si rileva infatti una "criticità", riguardo al "funzionamento del Consiglio di Amministrazione" (CdA), relativa al contemporaneo svolgimento, da parte proprio del Dr. Ricci, sia del ruolo di dirigente di ricerca responsabile di uno dei due settori dell'istituto che di [membro interno al CdA eletto](#) dal personale.

La Corte dei Conti sottolinea, infatti, a titolo esemplificativo, come

“nel corso della riunione del Cda del marzo 2021” siano state “approvate ben 11 deliberazioni, di cui 6 [...] illustrate” dallo stesso Dr Ricci, il quale era contemporaneamente “dirigente responsabile del settore della ricerca valutativa”. Tra queste delibere, spicca proprio quella relativa all’ “l’affidamento dell’Accordo Quadro di durata quadriennale con un solo operatore economico” per il supporto e l’assistenza alla realizzazione dei test INVALSI computer based fino all’anno scolastico 2024/2025.

Ciò si configura, scrive la Corte, come un “conflitto di interessi strutturale”, legato alla posizione occupata e “agli interessi professionali coinvolti”. L’INVALSI, “contrariamente a quanto previsto per gli altri Enti di Ricerca”, manca di un regolamento che disciplini l’inconferibilità/incompatibilità tra “incarico di componente del CdA e cariche di direttore scientifico o direttore di una struttura di ricerca dell’ente stesso”.

Svolgere insomma contemporaneamente il ruolo di dirigente di ricerca responsabile delle prove INVALSI e quello di membro del CdA, organo i cui compiti sono “di indirizzo e programmazione generale dell’attività dell’istituto”, nonché di “approvazione degli atti di carattere generale e fondamentale per l’organizzazione e il funzionamento” “mette a rischio la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e le funzioni di gestione amministrativa, che trova il suo fondamento nell’art. 97 della Costituzione”.

Singolare un conflitto di competenze in capo alla maggiore carica dell’Ente pubblico preposto alla valutazione e alla promozione della qualità del nostro capitale umano (vedi [Statuto INVALSI](#)) “nel rispetto degli articoli 9 e 33 [...] della Costituzione”. Un Istituto, inoltre, “sottoposto alla vigilanza del Ministero dell’Istruzione” e richiamato proprio per la messa a repentaglio dei fondamenti costituzionali di buon andamento e imparzialità. Ancor più singolare il silenzio dei media sul caso.

- **Incarichi non gratuiti a soggetti in quiescenza nel CdA**

Sempre all’interno del CdA, la Corte dei Conti ha riscontrato, sulla base di “un esame delle dichiarazioni reddituali pubblicate”, alcuni “elementi anagrafici e reddituali da cui è risultato possibile inferire che il Presidente del Cda (dalla fine dell’anno accademico 2020/21) e l’altro componente esterno (dal 2018) fossero in quiescenza”.

Questo contrasta con il “divieto di conferimento a titolo non gratuito a soggetti in quiescenza o la successiva gratuità dello stesso, ove lo status cambi nel corso del mandato”. La Corte “si riserva ulteriori approfondimenti in merito”, a seguito delle controdeduzioni dell’Istituto.

- **Il Personale INVALSI: “non linearità” e “deroghe alle ordinarie procedure concorsuali”**

L’Istituto si avvale di personale a tempo indeterminato e di personale assunto a tempo determinato, oltre a collaboratori e consulenti. A partire dal 2017, l’INVALSI ha avviato un consistente piano di reclutamento del personale; il fabbisogno stimato nel 2018 e confermato nel Piano triennale delle attività 2020-2022, è di 145 unità di personale.

La Corte, tuttavia, evidenzia un percorso di copertura del fabbisogno che presenta:

“elementi di non linearità, di scostamento rispetto alle soluzioni prospettate negli stessi documenti di programmazione e di non congruenza rispetto all’individuazione

delle figure professionali da assumere per il conseguimento degli scopi istituzionali dell'Ente, nonché di assenza di un'effettiva valutazione [...] sulla sostenibilità della spesa di personale e il mantenimento degli equilibri di bilancio".

E ancora:

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

Insomma, l'INVALSI vuole valutare tutti gli studenti italiani, ma si occupa poco di valutare la sostenibilità della spesa pubblica necessaria al suo personale interno. Inoltre, pur essendo un Ente Pubblico di Ricerca, ricorre a regole di accesso e progressione che derogano quelle ordinarie del pubblico impiego, ovvero procedure concorsuali aperte.

Anche su questo la Corte promette un approfondimento.

- Ricorso a Consulenze ed esperti esterni (in pensione): **ma i test INVALSI non li costruiva l'INVALSI?**

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

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

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

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

Come evidenzia la tabella ripresa dalla relazione e riportata in alto, a fronte di un incremento del personale a tempo determinato/indeterminato del 41% nel triennio 2017/2019, la variazione del numero di incarichi esternalizzati è minima (5%).

Ciò costituisce ancora una "criticità relativa alla programmazione del piano assunzionale in corso".

La Corte segnala, nello specifico, il ricorso costante negli anni, ad un significativo numero di esperti esterni proprio per la costruzione dei test di apprendimento di italiano, matematica e inglese.

Si tratta di 122 nuovi incarichi solo nel 2019, con compensi variabili tra i 1500 e i 15.500 euro (a seconda di esperti junior o senior), oltre alla presenza di incarichi triennali di coordinamento per la produzione dei quiz, di circa 108.000 euro ad incarico.

Questo è un punto cruciale.

Produrre test INVALSI, ossia l'oggetto stesso della prestazione esternalizzata in maniera reiterata, è attività istituzionale dell'Istituto INVALSI, e dovrebbe dunque essere svolta da personale interno, come stabilito dalla norma che consente di far ricorso a incarichi esterni solo in via eccezionale e non continuativo (d.lgs 165/2001).

A ciò si aggiunge un ulteriore fatto grave (emerso [dagli accertamenti](#) del Collegio dei Revisori): analizzando gli incarichi conferiti per la costruzione delle prove nel periodo 2018-2020, risulta che per la produzione dei test INVALSI è stato corrisposto oltre 1 milione di euro a 91 esperti in quiescenza.

Si tratta di incarichi "riconducibili, alla luce della giurisprudenza della Corte, alla tipologia di incarichi di studio e consulenza vietati dalla legge".

L'INVALSI prova anche a controbattere, sostenendo nella controdeduzione che sarebbe "necessario ricorrere a figure professionali esterne, che abbiano esperienza specifica maturata [...] a contatto diretto ed effettivo con il mondo della didattica scolastica e universitaria".

Ma la Corte non è soddisfatta. E relaziona, infatti che:

"l'argomentazione [dell'INVALSI in proposito], fermo restando che si tratta di incarichi vietati in quanto svolto a titolo oneroso, in ogni caso, sul piano fattuale, è inconferente in quanto, numero assolutamente significativo degli stessi ed, in particolare, quelli relativi ai ruoli più importanti di coordinamento, risultano essere stati ripetutamente conferiti a soggetti già da diversi anni in quiescenza e, dunque, non più 'interni' alla scuola o all'università."

Insomma, è la Corte dei conti a segnalare che i test INVALSI sono pensati, scritti e coordinati da insegnanti pensionati, ma questo al Ministro Bianchi non interessa. E nemmeno all'informazione mainstream o di settore.

2) ASPETTI RIGUARDANTI IL CONTENZIOSO

I giudici contabili sottolineano il "significativo" contenzioso negli anni recenti intentato dal personale nei confronti dell'INVALSI, individuando l'origine di tale fenomeno nel "reiterato ricorso allo

strumento contrattuale a tempo indeterminato o forme di collaborazione coordinata e continuativa”.

Per avere un’idea, ad oggi l’INVALSI ha sostenuto spese per circa 800 mila euro.

Nel 2019, inoltre, il [Consiglio di Stato](#) ha definito un ulteriore contenzioso che riguarda l’INVALSI, di tipo amministrativo, e relativo alla procedura di affidamento di un Accordo Quadro con un unico operatore economico (leggi, ad es. [qui](#)), per implementare la piattaforma necessaria a svolgere i test in maniera computerizzata per tutte le scuole del territorio nazionale. Con quella sentenza il Consiglio di Stato “ha accertato l’illegittimità dell’affidamento posto in essere dall’Istituto in favore di Open Assessment Technologies S.A.” mettendo in evidenza “una significativa criticità nello svolgimento del predetto affidamento”.

Sempre in relazione alle procedure d’appalto, i giudici contabili sottolineano che anche il Collegio dei Revisori “in sede di controlli di I livello afferenti ai progetti finanziati con il PON per la Scuola 2014-2020, ha portato all’emersione di criticità, relative prevalentemente a procedure di affidamento a terzi non conformi alla normativa vigente”.

3) ASPETTI RIGUARDANDI LA GESTIONE

Il rendiconto 2019 dell’istituto INVALSI è stato approvato dal suo Cda, sulla base del parere favorevole del Collegio dei revisori nel 2020 e infine approvato dal Ministero nel settembre 2020. La sintesi dei giudici contabili (vedi tabella di seguito riportata) riferisce di un disavanzo di competenza pari ad oltre 8 milioni di euro e un avanzo di amministrazione di quasi 11 milioni di euro, dei quali oltre 6 milioni di parte vincolata.

Tabella 9 – risultati complessivi della gestione

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

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

Pur conseguendo il pareggio di bilancio, la Corte sottolinea che il disavanzo finanziario di oltre 8 milioni di euro dell’INVALSI, “quale differenza tra il totale generale delle uscite impegnate (euro

31.622.248) ed il totale generale delle entrate accertate (euro 23.480.533)" è "in peggioramento rispetto al dato negativo già riscontrato nell'esercizio precedente (euro -5.590.693)".

4) INFINE....Test INVALSI e pandemia: quanto abbiamo risparmiato con la sospensione delle prove in tempi di Covid?

Leggiamo nella relazione:

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

"A causa dell'emergenza COVID le prove Invalsi 2020 non si sono svolte, per questa ragione l'istituto ha avviato il progetto "Percorsi e strumenti Invalsi" (Formative testing)", da noi commentato [qui](#).

La Corte evidenzia, tuttavia, che a fronte del mancato svolgimento dei test INVALSI nel 2020,

"stante la tempistica con la quale il Ministero dell'istruzione ha comunicato in via definitiva l'impossibilità di procedere al loro svolgimento e le previsioni contrattuali relative alla fornitura dei servizi a ciò strumentali (es. messa a disposizione della piattaforma telematica)"

L'Istituto ha comunque speso oltre 5 milioni di euro per sostenere il processo di implementazione di prove che non sono mai state svolte, a fronte di una spesa di circa 7 milioni di euro che si sarebbe sostenuta in caso di regolare svolgimento.

A questi vanno aggiunti gli oneri (1,8 milioni di euro più Iva) per l'esecuzione delle prove suppletive relative al progetto Formative testing.

Insomma, [la macchina dei test INVALSI](#), svolti da 2,5 milioni di studenti, ci è costata (e ci costa all'anno) oltre 7 milioni di euro. Se a questi aggiungiamo i nuovi test formativi, la cui percentuale di diffusione era nel 2021- stando a quel che scrive l'INVALSI, di circa il 10% - arriviamo a oltre 9 milioni di euro.

In tempi di riforme, di crisi, di legge di bilancio e di rinnovi contrattuali attesi da decenni, sono cifre che fanno riflettere, specie se si è tra i paesi che [retribuiscono meno](#) gli insegnanti e che vantano maggiore percentuale di quella che un tempo si chiamava selezione di classe, oggi "dispersione scolastica".

Copyright :

All this contents are published under [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike](#)



ROARS

Corte dei conti: INVALSI, ma cosa combin...

by Redazione ROARS - <https://www.roars.it/online/> redazione.roars@gmail.com
date:2021-11-18

2.5 Generic License.

for reproduced, please specify from this website [ROARS](https://www.roars.it/online/) AND give the URL.

Article link : <https://www.roars.it/online/?p=77615>