

Determinazione e relazione della Sezione del controllo  
sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione  
finanziaria dell'AGENZIA NAZIONALE DI VALUTA-  
ZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA  
RICERCA (ANVUR) per l'esercizio 2012

*Relatore: Consigliere Maria Luisa De Carli*

*Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la Dr.ssa Paola Fazio*

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 14/2014**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 febbraio 2014;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 febbraio 2008, n. 64 con il quale l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il bilancio della suddetta Agenzia, relativo alla gestione finanziaria dell'esercizio 2012, nonché le annesse relazioni del direttore generale e del collegio sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Maria Luisa De Carli 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 il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) per l'esercizio 2012;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio predetto è emerso che:

– l'ANVUR sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca e cura la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici;

– nel 2013 l'ANVUR ha presentato il primo Rapporto sui risultati della valutazione della qualità della ricerca – VQR. Esso ha riguardato i prodotti realizzati nel periodo 2004-2010;

– l'avanzo finanziario è di € 2.226.181;

– il patrimonio netto ammonta a € 3.892.483;

– l'avanzo economico è di € 2.249.152;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio d'esercizio – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2012 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Maria Luisa De Carli

IL PRESIDENTE

*f.to* Ernesto Basile

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA (ANVUR) PER L'ESERCIZIO 2012*

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. Ordinamento. - *1.1* Contesto in cui si colloca l'istituzione dell'ANVUR. - *1.2* Quadro normativo. - *1.3* Profili innovativi. - *1.4* Regolamentazione interna. - 2. Organi. - 3. Assetto organizzativo e personale. - *3.1* Costo del personale. - *3.2* Consulenze e contratti a progetto. - *3.3* Controlli interni. - 4. Attività istituzionale. - *4.1* Attività inerenti alla valutazione delle università ed enti equiparati. - *4.2* Attività inerenti alla valutazione della ricerca - VQR. - *4.3* Considerazioni comparative dell'ANVUR con le Agenzie europee. - 5. Risorse finanziarie. - 6. Risultati contabili. *6.1* Sintesi dei risultati gestionali. - *6.2* Risultati finanziari. - *6.3* Situazione amministrativa. - *6.4* Stato patrimoniale. - *6.5* Conto economico. - 7. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

**Premessa**

Il presente referto costituisce il primo che la Corte rende al Parlamento sul controllo svolto sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

L'Agenzia è stata prevista dall'art. 2, comma 138, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" ed è stata costituita soltanto nel 2011.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 febbraio 2008 n. 64 sottopone l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) al controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti.

In attuazione delle predette disposizioni, la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge citata, sul risultato del controllo eseguito in ordine alla gestione economico-finanziaria dell'Agenzia relativa all'esercizio 2012, nonché sugli eventi di maggior rilievo verificatisi successivamente, fino a data corrente.

## 1. Ordinamento

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (di seguito ANVUR o Agenzia) è stata costituita soltanto nel 2011 ancorché prevista dall'art. 2, comma 138, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 ed è regolata dal D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76<sup>1</sup>.

Ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR)<sup>2</sup>.

L'ANVUR è chiamata a svolgere le funzioni di Agenzia nazionale di garanzia della qualità – come previsto dagli accordi europei nell'ambito della realizzazione degli spazi europei dell'istruzione superiore e della ricerca - operando in coerenza con le migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale e in base ai principi di autonomia, imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti.

In particolare, l'ANVUR sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MIUR. A tale fine, sono oggetto di valutazione:

- l'efficienza e l'efficacia della didattica sulla base di standard qualitativi di livello internazionale, anche con riferimento agli esiti dell'apprendimento ed al successivo inserimento lavorativo degli studenti;
- la qualità dei prodotti di ricerca;
- la capacità di attrazione di finanziamenti esterni, l'attivazione di rapporti di collaborazione e di scambio di ricercatori con soggetti pubblici e privati;
- la presenza di studenti in possesso di un curriculum degli studi altamente meritevole e di docenti stranieri di elevata qualificazione;
- la completezza e la correttezza della comunicazione pubblica in materia di offerta formativa e di ricerche e di servizi per studenti.

L'ANVUR inoltre:

- indirizza l'attività demandata ai nuclei di valutazione costituiti all'interno delle università e degli enti di ricerca;

<sup>1</sup> Regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) adottato ai sensi dell'art. 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

<sup>2</sup> L'Agenzia opera ai sensi dell'art. 8, comma 1 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 che attribuisce alle Agenzie l'espletamento di attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici.

- valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e di innovazione;
- collabora, anche mediante scambi di esperienze ed informazioni, con gli organismi internazionali e dell'Unione europea, nonché con le agenzie e le amministrazioni degli altri Paesi e con gli organismi scientifici internazionali operanti nel campo della valutazione dei sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca.

La legge 30 dicembre 2010, n. 240 e i successivi decreti di attuazione hanno ulteriormente ampliato i compiti della costituenda ANVUR, attribuendo ad essa competenze anche in materia di:

- accreditamento e valutazione dei corsi di laurea e delle sedi universitarie;
- accreditamento dei corsi di dottorato;
- definizione dei parametri di valutazione per l'abilitazione scientifica nazionale;
- verifica dei requisiti degli aspiranti membri delle commissioni nazionali di abilitazione.

Infine, il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*", attribuisce all'ANVUR anche il sistema di valutazione del personale delle università e degli enti di ricerca di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Con la soppressione del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) le loro funzioni sono state assorbite dall'ANVUR<sup>3</sup>.

L'ANVUR redige ogni due anni un *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, che viene presentato al Ministro, che a sua volta lo trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, al Comitato interministeriale per la programmazione economica e al Parlamento. Il primo rapporto sarà presentato a marzo 2014.

---

<sup>3</sup> Il comma 141 dell'art. 2 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286 ha disposto la soppressione del CIVR istituito dall'*articolo 5 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204* e del CNVSU istituito dall'*articolo 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370*.

### **Contesto in cui si colloca l'istituzione dell'ANVUR**

In questa prima relazione, può essere opportuno far precedere l'analisi dell'ordinamento dell'ANVUR da una sommaria descrizione del contesto, nazionale ed europeo, in cui si colloca l'istituzione di un sistema di valutazione rivolto alle università e agli istituti di ricerca nel nostro Paese, così come il percorso che ha portato alla nascita dell'Agenzia stessa.

Quanto al contesto nazionale, si ricorda che, a partire dai primi anni '90, anche in adesione agli indirizzi emersi in sede europea, le pubbliche amministrazioni sono state coinvolte in progetti di cambiamento delineati da una legislazione che ne ridisegnava profondamente gli assetti tradizionali.

Uno dei punti qualificanti di tali progetti era rappresentato dalla previsione della costituzione, all'interno delle pubbliche amministrazioni, di strumenti di misurazione e valutazione dell'attività amministrativa. A loro volta, questi avrebbero dovuto essere armonizzati e coordinati, mediante l'attivazione di Osservatori nazionali istituiti con il precipuo compito di favorire un "*dialogo*" tra valutazione interna e valutazione esterna.

Tali progetti di cambiamento contribuirono ad alimentare un clima culturale che coinvolse in modo partecipativo tutte le pubbliche amministrazioni, pur nelle differenze dei settori potenzialmente interessati.

In riferimento alle università, il principale interrogativo riguardava l'estensione dell'ambito da sottoporre a valutazione e, cioè, se esso fosse rappresentato soltanto dall'ambito amministrativo o dovesse interessare anche quello didattico e della ricerca.

Dal 1991, come era accaduto nella generalità delle amministrazioni pubbliche, anche alcune università istituirono nuclei di valutazione, i quali iniziarono a confrontarsi con le problematiche poste dalla misurazione della qualità della didattica. Infatti, l'istituzione dei nuclei di valutazione all'interno delle università che scelsero di avvalersene rispondeva non solo a un mero adempimento formale, ma anche e soprattutto all'esigenza di migliorare la qualità della loro offerta formativa.

E' da osservare che in questa prima fase, anche a causa del numero relativamente esiguo delle università che si avvalsero dell'apporto dei nuclei di valutazione, tali esperienze rimasero relativamente chiuse all'interno delle singole università, sebbene sia da ricordare che la Conferenza dei rettori (CRUI) sin dall'inizio si interessò alla loro evoluzione facendone oggetto di riflessione e di studio in vista di ulteriori sviluppi.

Un notevole impulso all'introduzione della valutazione nelle università venne dalla legge finanziaria per il 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 537), che modificava radicalmente il sistema di finanziamento ordinario introducendo un fondo "unico" da ripartire tra le singole università in sostituzione del sistema tradizionale, caratterizzato dalla segmentazione per capitoli di spesa. A completamento dell'innovazione basata sull'assegnazione del fondo "unico", la legge finanziaria 1994 introduceva formalmente la valutazione attraverso la previsione di nuclei di valutazione da istituire nell'ambito di ciascuna università<sup>4</sup>.

Sin dall'inizio era previsto che il sistema di valutazione interno delle università fosse completato da un sistema di valutazione esterno, affidato ad un apposito organismo, denominato *Osservatorio per la valutazione del sistema universitario*, da collocare presso il Ministero della pubblica istruzione con il compito di coordinare, comparare e portare a sintesi le esperienze diffuse sul territorio nazionale. Una funzione analoga era stata inizialmente affidata anche ai due organismi che, per la valutazione nelle università, avevano preceduto l'ANVUR: il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) e il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

Con il maturare del dibattito sulla valutazione e con le prime sperimentazioni all'interno di singole università, si affermò l'idea di attribuire compiti di valutazione esterna a un organismo dotato di autonoma personalità giuridica, meglio rispondente all'esigenza di garantire terzietà alla valutazione in quanto collocato in posizione esterna sia rispetto alla sfera politico-amministrativa del Ministero, sia alle singole università valutate.

Tale scelta era rafforzata anche dall'evoluzione della valutazione in ambito europeo, dove si andava consolidando un sistema di Agenzie indipendenti per la valutazione dei sistemi universitari.

Nel 2005, infatti, la conferenza dei ministri dell'istruzione superiore, nell'ambito degli accordi di Bergen, approvò le linee guida europee in materia (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*) elaborate e definite dalla *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*. Tali linee guida prevedevano l'istituzione in ciascun Paese di Agenzie indipendenti dai

---

<sup>4</sup> In particolare, l'art. 5, comma 22 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 prevede che "nelle università, ove già non esistano, sono istituiti nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente".

ministeri, in grado di svolgere una valutazione esterna dei sistemi di assicurazione della qualità delle università.

Nel 2011, a cinque anni dalla legge istitutiva, la costituzione dell'ANVUR si pone, dunque, come l'atto finale di un complesso processo, che ha allineato l'Italia alla situazione esistente nei maggiori Paesi europei.