

Giacinto Della Cananea

L'ANVUR e le banche dati per l'area giuridica

Sommario: 1. Progressi, problemi. 2. Aspetti di metodo. 3. Varietà di banche dati e di forme di utilizzo. 4. Un obiettivo da realizzare: il potenziamento delle banche dati per lo studio del diritto. 5. Due orientamenti opposti: diritto ed economia. 6. Le banche dati per la valutazione della ricerca giuridica: limiti e inconvenienti. 7. *Glissez, mortels n'appuyez pas.*

1. *Progressi, problemi*

Dall'entrata in vigore delle nuove norme – principalmente quelle stabilite dalla legge 30 dicembre 2010 n. 240 – concernenti la valutazione della ricerca e della didattica, l'insieme delle conoscenze disponibili intorno alle attività svolte dai professori e dai ricercatori universitari è notevolmente aumentato. Soprattutto dalle azioni svolte nel quadro della “valutazione della qualità della ricerca 2004-2010” (VQR) è venuto un progresso senza precedenti. Si sono affinati, stabiliti, attuati criteri e metodi di lavoro che hanno riscosso ampie adesioni nella comunità scientifica. Grazie a quei criteri e metodi condivisi, alle conoscenze accumulate e alle valutazioni effettuate, si è ridotto il divario che si era accumulato rispetto ad altri Paesi appartenenti all'Unione europea. Si dispone ormai di una base per le decisioni spettanti ai *policy-makers*, non solo nella logica – cara a Luigi Einaudi – secondo cui bisogna “conoscere per deliberare”, ma anche come limite al potere discrezionale della Politica¹.

E tuttavia, nell'accademia italiana sembra non esservi consenso sulle modalità con cui proseguire l'esperimento avviato, correggendo alcune inevi-

¹ Per questa tesi, e per una più ampia analisi delle varie esperienze di valutazione, rinvio a DELLA CANANEA, *Distingue frequenter: le valutazioni della ricerca in ambito giuridico*, in *LPA*, 2012, p. 485 ss.

tabili imperfezioni. Componenti tutt'altro che marginali della comunità scientifica hanno manifestato il timore che quei criteri e metodi di lavoro, che hanno riscosso importanti adesioni e costituiscono quindi un patrimonio condiviso, siano messi a rischio dalle nuove iniziative adottate o prospettate dall'Agenzia cui spetta valutare la ricerca e le università, l'ANVUR. Controverso, in particolare, è lo scenario che l'Agenzia ha prospettato in ordine alla creazione di banche dati per le riviste scientifiche. Viene da più parti paventato l'abbandono, nei fatti se non nei discorsi ufficiali e negli atti di regolazione, del consolidato principio della specializzazione dei saperi scientifici e delle correlative forme di valutazione, qualora venga prescritto l'impiego di criteri e metodi appropriati per altre scienze. Non sono pochi quanti ritengono che, ove questa evenienza si realizzi, si debba chiedere l'intervento dei giudici amministrativi, in una fase in cui l'applicazione delle poco commendevoli regole ministeriali sull'abilitazione scientifica nazionale minaccia già di fare lievitare il contenzioso (che questa fosse la conseguenza assai probabile di quelle regole, era stato segnalato per tempo ai decisori politici e ai loro *policy advisors*, i quali purtroppo non ne curarono, ma questa è un'altra storia)².

Un utile modo per inserirsi in questa discussione può consistere nel considerare, più che le intenzioni reali o recondite dell'Agenzia, ciò che essa ha fatto, nel metodo e nel merito.

2. *Aspetti di metodo*

Quanto al metodo, ci si può limitare ad alcune, rapide constatazioni, più che osservazioni. L'Agenzia ha costituito un gruppo di lavoro, chiamando a collaborarvi studiosi di varie discipline giuridiche. Ha chiesto loro di svolgere un'istruttoria, anche alla luce di alcuni progetti – poco noti – elaborati e sviluppati da giuristi, come il progetto sperimentale riguardante l'analisi delle citazioni nelle riviste di diritto romano, svolto da alcuni studiosi dell'università Federico II di Napoli. Ha reso pubbliche le risultanze preliminari dell'istruttoria avviata³. Ha organizzato – in collaborazione con il Consiglio

² Per un'analisi delle norme riguardanti l'abilitazione scientifica, FRANCHINI, *The New System for Recruiting Professors in Italian Universities: Strength and Weaknesses*, in *IJPL*, 2013, 5, p. 135.

³ Il documento del Gruppo di lavoro database e nuovi indicatori, *Specifiche preliminari per*

nazionale delle ricerche – un incontro di studio per discuterne, con giuristi e studiosi delle altre scienze sociali e umane.

È un metodo che ricalca, nelle linee essenziali, il *notice and comment* di cui si avvalgono le autorità di regolazione nei paesi anglosassoni, mutuato dalle norme dell'Unione europea per alcuni settori contraddistinti dalla presenza di interessi della collettività che giustificano l'imposizione di limiti e regole all'azione delle forze del mercato, come i servizi pubblici e la disciplina della finanza privata. Non occorre condividere la tesi di Schumpeter circa l'analogia tra il mercato e la democrazia per rendersi conto che è proprio questo metodo di azione ad aver dato "voce" a quanti – a ragione o a torto – avversano le iniziative intraprese dall'Agenzia e soprattutto gli obiettivi che essa si prefigge di realizzare. Un'analisi storica e documentale specifica potrebbe verificare se gli indirizzi che sono stati determinati per le università e la ricerca siano stati preceduti da occasioni di confronto, anche dialettico, in misura pari o superiore rispetto ad altri settori in cui i pubblici poteri agiscono. Se l'aver utilizzato la forma di legittimazione che deriva dal procedimento – che è tipica degli ordinamenti democratici – possa servire a compensare quella che taluni reputano essere un'inadeguata legittimazione elettorale⁴, è un'altra questione, che richiede un'apposita disamina.

3. *Varietà di banche dati e di forme di utilizzo*

La considerazione da cui muovere è che nel documento di lavoro che l'Agenzia ha predisposto e reso pubblico si fa riferimento al concetto di banca dati non nel senso di complesso di dati personali da sottoporre a un determinato trattamento (l. 31 dicembre 1996 n. 675), bensì in quello di complesso di dati sistematicamente raccolti e accessibili individualmente mediante mezzi elettronici o in altro modo (l. 21 aprile 1941 n. 633, come modificata, da ultimo dal d.lgs. 6 maggio 1999 n. 169).

Non si tratta, infatti, di tutelare dati sensibili, perché l'oggetto cui i dati fanno riferimento è costituito da pubblicazioni, più esattamente da lavori

una banca dati bibliometrica italiana nelle aree umanistiche e sociali (2013), è pubblicato sul sito internet dell'Agenzia (www.anvur.org).

⁴ PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Munus*, 2011, p. 367.

pubblicati su riviste scientifiche. Si tratta, piuttosto, di configurare in modo organizzato, sistematico, i dati relativi a quelle pubblicazioni e renderli accessibili.

Un'attività di questo tipo, è bene notarlo, può essere svolta per una varietà di fini. Nel novero di quei fini, vi è il rendere un servizio al pubblico, senza alcun onere. Vi è anche lo scopo di ottenere un beneficio economico ed è in questa logica che la direttiva dell'Unione europea n. 96/9 ha stabilito le regole cui la costituzione e l'utilizzo – a fini economici, appunto – delle banche dati devono attenersi. Non costituisce un'evenienza fortuita, quindi, che tra gli interlocutori della discussione organizzata dall'Agenzia vi siano esponenti delle società commerciali che gestiscono archivi di riviste scientifiche, ai quali si accede mediante sistemi informativi automatizzati, e forniscono mediante appositi *software* una serie di servizi accessori e complementari, come, per esempio, le citazioni ottenute dagli articoli pubblicati su quelle riviste. Non sono poche né di trascurabile rilievo, quindi, le questioni che si pongono quanto ai metodi e criteri di organizzazione degli elementi informativi di base e all'accessibilità al contenuto informativo della banca dati, soprattutto qualora si intenda farne uso in vista d'una qualche decisione dei pubblici poteri, si tratti del Ministero, dell'Agenzia o d'una determinata università.

4. *Un obiettivo da realizzare: il potenziamento delle banche dati per lo studio del diritto*

Le questioni cui si è fatto cenno or ora s'intrecciano variamente con due possibili, ben distinte, forme di utilizzo delle banche dati nel senso indicato. Una concerne l'oggetto della valutazione, ossia la ricerca, nel caso di specie quella giuridica; l'altra la valutazione della ricerca svolta, più precisamente delle pubblicazioni che ad essa sono conseguite.

Quanto alla prima forma di uso delle banche dati contenenti gli articoli di riviste, l'apporto che la tecnologia ha dato, può dare, è molto importante⁵. Lo è per via di un tratto distintivo che il diritto presenta rispetto ad altre discipline. Per il diritto, non assumono rilievo soltanto gli atti e, più in generale, i fatti giuridici. Assumono notevole importanza le opinioni di quanti con-

⁵ CARTIER, *Publication, diffusion et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dematerialisation des données juridiques*, in *AJDA*, 2005, 102.

tribuiscono a fare “giurisprudenza”, ossia i professori (*Professorenrecht*). Si consideri, a titolo esemplificativo, lo statuto della Corte internazionale di giustizia: esso fa riferimento, all'articolo 38, § 2, ai lavori scientifici dei “*learned commentators*”, intesi come fonte sussidiaria per l'individuazione delle regole di diritto, di cui la Corte stessa è chiamata ad assicurare l'osservanza. Ha notevole importanza, quindi, poter avere accesso a quelle opinioni. Né si tratta di una peculiarità del diritto esterno allo Stato. Basti pensare alla formazione del diritto amministrativo in Paesi diversi tra loro come la Francia e gli Stati Uniti d'America. In essi, è fondamentale il ruolo della giurisprudenza. Lo è, altresì, il ruolo della “dottrina”.

Il raffronto con quei Paesi dimostra che è stato impresso un notevole sviluppo alla costituzione e all'utilizzo delle banche dati nell'area giuridica (*Hein on Line*, J-Stor, Lexis Nexis; *Persée*, *Gallica*), con risultati considerati per lo più di tipo positivo. Relativamente all'Italia, l'importanza degli strumenti di questo tipo è stata sottolineata da una recente, importante pronuncia del giudice amministrativo. Si tratta della sentenza che ha respinto il ricorso dei direttori di una rivista giuridica nei confronti del provvedimento con cui l'Agenzia ha stabilito l'elenco delle riviste scientifiche e le ha distribuite in più classi di merito. Mentre il giudice amministrativo ha ritenuto non irragionevoli le scelte effettuate dall'Agenzia, ha ritenuto “in linea assoluta ... condivisibile l'affermazione dei ricorrenti secondo cui ‘il cartaceo delle biblioteche è destinato ad essere superato dalla possibilità di accedere on line’”⁶. Se quell'affermazione è fondata, come il giudice amministrativo ha osservato, ne consegue la necessità che non solo le modalità di accesso, ma anche quelle di raccolta e organizzazione dei dati siano congruamente disciplinate.

Tuttavia, basta un semplice sguardo ai documenti resi pubblici dall'Agenzia per comprendere che non è di ciò che essa intende occuparsi, bensì della possibilità che le banche dati siano utilizzate per la valutazione dei lavori pubblicati sulle riviste scientifiche. Le questioni che si pongono sono, quindi, altre, non meno delicate.

⁶TAR Lazio, III sezione, decisione n. 246/2013 (10 gennaio 2014).

5. *Due orientamenti opposti: diritto ed economia*

È bene dire subito – a fini di chiarezza – che, in vista della valutazione dei lavori pubblicati sulle riviste scientifiche sono emersi, nel quadro della VQR 2004-2010, due orientamenti che hanno variamente segnato sia quella esperienza di valutazione, sia le scelte compiute in sede ministeriale ai fini dell’abilitazione scientifica nazionale.

Nella scienza economica, è stato manifestato un interesse, che non corrisponde semplicemente a un’istanza analitica ma è assunto a una vera e propria scelta di *policy*⁷, nei confronti degli indicatori di tipo bibliometrico. Quella scelta è stata variamente giustificata: con la maggiore semplicità delle valutazioni che quegli indicatori consentono di effettuare; con l’aggancio alle prassi da tempo consolidate nei Paesi anglosassoni, sull’assunto che a quelle prassi ci si debba prima o poi uniformare; con il beneficio che ne deriva in termini di confronto con altre discipline scientifiche, nelle *hard sciences*⁸.

Di segno non semplicemente diverso, ma opposto è l’orientamento che è prevalso nell’area giuridica. Il *panel* di esperti costituito dall’Agenzia ha constatato l’esistenza di una scelta netta, inequivocabile, di un orientamento condiviso nei Paesi appartenenti alla medesima tradizione giuridica, quella occidentale. Particolarmente netto, al riguardo, è l’orientamento esternato nel documento con cui è stato avviato l’esercizio del RAE attualmente in corso: in esso la bibliometria viene esclusa non solo per il diritto, ma per tutte le scienze sociali e umane, con l’unica, parziale eccezione dell’economia⁹. I criteri stabiliti per la VQR hanno seguito il medesimo orientamento: scegliendo come metodo di lavoro la revisione dei pari (*peer review*); escludendo l’utilizzo di indicatori di tipo bibliometrico; configurando il *rating*

⁷ Per l’osservazione che le attività volte alla costituzione di una base bibliometrica non sono meramente neutrali, CAMMELLI M., *Anvur, data base bibliometrica italiana, aree umanistiche e sociali. Note a margine*, in *ASTRID*, gennaio 2014.

⁸ Si vedano le ben argomentate critiche di BACCINI, *Valutare la ricerca scientifica*, il Mulino, 2010.

⁹ La scelta effettuata è inequivocabile: “sub-panels will neither receive nor make use of citation data, or any other form of bibliometric analysis including journal impact factors”: RAE, *Main Panel C Criteria* (2012), § 64. La nettezza di questa esclusione è stata confermata dal direttore del sub-panel per l’area giuridica nel corso dell’incontro di studio organizzato dall’Università di Firenze il 16 ottobre 2013.

delle riviste scientifiche come esercizio di tipo sperimentale, provvisorio, privo di qualsivoglia effetto di tipo vincolante per quanti erano chiamati a valutare i lavori scientifici sottoposti dai giuristi. In questo senso ed entro questi limiti, si può ravvisare, da un lato, una convergenza con gli orientamenti prevalsi nella scienza politica e nella filosofia, nelle discipline storiche e letterarie, in quelle architettoniche; dall'altro lato, una divergenza rispetto agli orientamenti prevalsi nell'area economica, pur se per essa l'utilizzo di indicatori di tipo bibliometrico è stato messo in discussione dai cultori delle discipline aziendali, è stato escluso dal regolamento ministeriale che disciplina l'abilitazione scientifica.

Le indicazioni che discendono dall'analisi sono chiare. Le banche dati possono essere utili se consentono di rafforzare la *peer review*, come è stato osservato dal professor Andrea Bonaccorsi (componente del Consiglio direttivo dell'Agenzia), per esempio confrontando vari tipi di giudizi, per accertare se quelli espressi dai revisori risentano oltremodo della soggettività che inevitabilmente li caratterizza. Esse non possono avere, invece, un ruolo sostitutivo. Non possono averlo nemmeno per un periodo di tempo limitato, in attesa della prossima VQR. Un problema di questo tipo, va sottolineato, si pone soprattutto per quelle università che per impulso di "esperti" della valutazione o per la carenza dei mezzi finanziari necessari per sottoporre alla valutazione dei pari i lavori scientifici dei propri professori e ricercatori, hanno messo a punto – per dir così, empiricamente – indicatori di tipo bibliometrico, sul presupposto che essi possano costituire una valida alternativa alla *peer review*. In realtà, non si tratta di un'alternativa valida, sotto il profilo giuridico, bensì di una scelta in contrasto con la "natura delle cose", oltre che con le regole vigenti.

6. *Le banche dati per la valutazione della ricerca giuridica: limiti e inconvenienti*

Una volta chiarito che le banche dati, mentre sono senz'altro utili per lo studio del diritto e possono servire a irrobustire la valutazione dei pari, non possono in alcun caso essere impiegate per introdurre (tanto meno surrettilmente) parametri e metodi di valutazione della ricerca estranei all'area giuridica, si devono segnalare i limiti di operatività cui esse sono esposte e alcuni inconvenienti che possono derivare dal loro impiego.

Un evidente limite concerne l'oggetto dell'indagine preliminare. Il la-

voro istruttorio avviato dall'Agencia concerne soltanto gli articoli pubblicati sulle riviste scientifiche. Si tratta di un "genere letterario" importante, coltivato dai giuristi, in Italia e in altri Paesi appartenenti alla medesima tradizione. Peraltro, nell'area giuridica esso non ha un'importanza paragonabile a quella che gli viene assegnata dagli economisti, pur se tra di essi hanno una posizione a sé le discipline aziendalistiche. È assodato, tra i giuristi, che le monografie di ricerca costituiscono un genere letterario altrettanto, se non più importante: la realizzazione di un lavoro di questo tipo costituisce un requisito – non importa se formalizzato dalle norme dell'ordinamento – per la consacrazione di uno studioso. Né può dirsi che si tratti d'una peculiarità italiana: basti pensare all'importanza rivestita dall'*Habilitationschrift* in Germania. Un'ulteriore riprova – se ve ne fosse bisogno – dell'importanza delle monografie di ricerca (da tenere distinte dai lavori di tipo compilativo che vengono prodotti a meri fini concorsuali) è fornita proprio dalla VQR 2004-2010. I risultati delle valutazioni effettuate attestano, infatti, che le monografie rappresentano un terzo della produzione dei giuristi sottoposta alla VQR e il terzo più pregiato, cioè quello cui si riferiscono i giudizi positivi di grado più elevato, rispetto agli articoli di riviste, da un lato, e alle relazioni a convegni e ai commenti ad atti normativi, dall'altro lato¹⁰. La significatività delle risultanze che possono essere ottenute da valutazioni circoscritte agli articoli pubblicati sulle riviste scientifiche è, pertanto, limitata.

Non è scevra da problemi neppure un'altra scelta di fondo che è emersa nel dibattito in corso nelle sedi istituzionali e in quelle scientifiche. Se si costituisse una banca dati per le sole riviste scientifiche italiane, questa non consentirebbe di effettuare raffronti con i lavori pubblicati su riviste scientifiche di altri Paesi, segnatamente con quelle edite in lingua inglese, i quali costituiscono una quota minoritaria, ma non irrilevante dei lavori sottoposti alla VQR 2004-2010. Se, invece, si intendesse favorire l'approdo di alcune riviste giuridiche alle banche dati esistenti, bisognerebbe tenere conto del fatto che in vari settori del diritto (diritto romano, storia del diritto medievale e moderno, diritto penale) la lingua inglese non è quella esclusiva, né la principale.

Vi sono altresì alcuni inconvenienti, da non sottovalutare, relativi alle

¹⁰ *Rapporto finale del Gruppo degli esperti della valutazione per l'area giuridica* (luglio 2013), in www.anvur.org/rapporto/. Per un'analisi delle principali questioni, DI CRISTINA, *Risultati e prospettive della valutazione della ricerca nell'area giuridica*, in *Munus*, 2013, p. 395.

forme di utilizzo d'una banca dati riguardante gli articoli pubblicati sulle riviste scientifiche. Un primo inconveniente riconnesso con la famiglia di indicatori che fa riferimento alle citazioni discende dalla circostanza – ben nota nei Paesi di ceppo inglese, ai quali a volte viene fatto riferimento dai volenterosi propositori di cambiamenti – che sovente esse non sono in grado di attestare l'influenza di un lavoro scientifico¹¹. Infatti, le citazioni possono essere, spesso sono, *a contrario*. Vi è, inoltre, il problema della “*collegial citation*”¹². Questo problema sembra particolarmente spinoso per l'Italia, perché spesso esse sembrano avere una accentuata caratterizzazione in termini di “scuola”. Non a caso, nella sentenza del giudice amministrativo prima richiamata, il TAR Lazio ha sottolineato che allo stato attuale non vi sono “criteri oggettivi ... né dati che attestino ... citazioni” di una rivista.

Non va trascurato un ulteriore inconveniente, concernente la scelta delle riviste da includere nella banca dati. Quella scelta, comunque sia stata effettuata, deve essere periodicamente aggiornata, non tanto e non solo per assicurare il “pluralismo culturale” cui si è fatto riferimento da più parti per contestare le decisioni prese dall'Agenzia¹³, bensì per due motivi connessi, ma distinti. Innanzitutto, è quanto meno opinabile che vi siano decisioni siffatte di una qualsivoglia autorità pubblica, in luogo del libero gioco del mercato. Inoltre, anche ammettendo che quelle decisioni possano essere validamente emanate in vista di determinati scopi di pubblico interesse, i loro effetti devono essere rigorosamente delimitati nel tempo, in modo da dare spazio alle nuove riviste e a quelle che hanno realizzato importanti progressi¹⁴.

Dunque, molto resta da fare – e da sottoporre al vaglio della comunità scientifica – prima che le attività promosse dall'Agenzia possano costituire una base adeguata in vista della formalizzazione di indicatori o parametri per valutare la ricerca svolta nell'area giuridica.

¹¹ CASS, BERMAN, *Throwing Stones at the Mudbank: the Impact of Scholarship on Administrative Law*, in *ALR*, 1993, 45, p. 2.

¹² PERRY, *The Relative Value of American Law Reviews: Refinement and Implementation*, in *CLR*, 2006, 39, 1.

¹³ È interessante un confronto con il diverso approccio prevalso nella cultura giuridica nordamericana, relativamente all'influenza esercitata da un numero tutto sommato ristretto di riviste: MANN, *The Use of Legal Periodicals by Courts and Journals*, in *JJ*, 1986, p. 400.

¹⁴ Questa necessità è stata sottolineata dal professor Alessandro Pace, direttore della “*Giurisprudenza costituzionale*”, che è non solo una rivista prestigiosa da più di mezzo secolo, ma anche una di quelle più sovente consultata da studiosi appartenenti a una varietà di settori scientifici.

7. *Glissez, mortels n'appuyez pas*

L'area giuridica è una di quelle per le quali l'applicazione degli indicatori di produttività scientifica richiede maggiormente un accorto dosaggio tra i criteri generali riguardanti tutti i campi del sapere scientifico e quegli aspetti tradizionali, tuttora prevalenti, che meglio di altri sono suscettibili di essere conciliati con i nuovi, a essere rinnovati in modo graduale e nel rispetto delle specificità proprie di quest'area.

Ciò non esclude, beninteso, l'esigenza di affinare criteri e metodi di valutazione. Occorrerà trovare progressivamente un equilibrio migliore tra le monografie e gli articoli, specie se innovativi nelle metodologie o nei contenuti, pubblicati sulle principali riviste giuridiche. Potrà contribuire una più equa considerazione dei contributi pubblicati nelle riviste in lingua inglese o in una delle altre principali lingue del mondo. Potrà giovare una più accurata disamina dei margini entro cui le citazioni possono essere ritenute significative.

Ma si tratta di un percorso per cui sono altrettanto importanti la consapevolezza della necessità di perfezionare i criteri e i metodi dei quali disponiamo l'ottenimento di una sempre più ampia adesione a quegli obiettivi, anche da parte dei ricercatori più giovani. Non ha perso rilievo quindi il *ca-veat* di Santi Romano, il maggior giurista italiano del XX secolo: *glissez, mortels n'appuyez pas*¹⁵.

¹⁵ ROMANO, *Glissez, mortels n'appuyez pas. Frammenti di un dizionario giuridico* (1948), Giuffrè, 1983, p. 117.