

Sulla valutazione dell'attività scientifica e didattica nel diritto amministrativo ¹

1. Varietà di posizioni circa la valutazione dei titoli

Questo intervento prende le mosse da un duplice convincimento: a) la valutazione dell'attività scientifica e didattica è importante, forse oggi più che mai; b) essa richiede una riconsiderazione degli standard e delle metodologie utilizzati nel quadro della scienza del diritto amministrativo ².

Le argomentazioni che dovrebbero persuadere a condividere queste tesi sono svariate. Esse possono - per brevità - essere raccolte, per quanto concerne la prima tesi, attorno a tre punti.

Primo: la valutazione dell'attività scientifica e didattica è indispensabile per una necessità interna al corpo degli studiosi, prima ancora che per l'accesso al finanziamento o per ragioni concorsuali. Dalla pur notevole varietà di criteri e modalità con i quali la qualità di studioso viene riconosciuta dalle comunità scientifiche si può estrarre un criterio molto generale. La consuetudine, l'opinione prevalente o quella della *melior pars*, il dato formale dell'instaurazione d'un rapporto di lavoro con una struttura universitaria rappresentano riferimenti non insignificanti, ma non sufficienti di fronte alla ineluttabilità del decidere circa l'appartenenza a una

¹ Intervento al convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, 3 ottobre 2007. Per questo breve scritto, ho numerosi debiti: in particolare, con Marco Cammelli, Roberto Carata, Marco Dugato e Fabio Merusi per le osservazioni durante l'incontro bolognese; con Alessandro Natalini e Aldo Sandulli per i commenti a una prima versione del testo. Resto, ovviamente, l'unico responsabile di eventuali errori od omissioni.

² Sui percorsi della quale restano fondamentali M.S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, 1939, ripubblicato con una *Postilla* 1973, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, p. 179 ss. e S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971.

comunità scientifica. Può essere interessante ricordare che alla Società italiana degli economisti, retta dal metodo della cooptazione al pari dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, aderiscono studiosi d'estrazione non accademica.

Secondo: la valutazione è necessaria ai fini dell'accesso ai canali di finanziamento della ricerca. Non è determinante, a questi fini, se la fonte dei finanziamenti sia pubblica o privata (fondazioni bancarie, imprese). La scarsità delle risorse disponibili per molteplici destinazioni alternative impone, in ogni caso, delle scelte e queste presuppongono la previa determinazione di criteri, parametri, modalità di azione, quanto meno in funzione di trasparenza.

Terzo: l'attribuzione di incarichi, il passaggio a un rapporto a tempo indeterminato (come la *tenure*), la progressione in carriera sono contraddistinti da innumerevoli variabili. Tuttavia, dalle esperienze dei principali sistemi educativi occidentali e di quelli d'altri paesi che ne seguono l'esempio si può estrarre una invariante. Essa non attiene al tipo di selezione effettuata (i concorsi, reali o fittizi, solitamente richiesti da noi si differenziano notevolmente dalle selezioni effettuate, per esempio, a Yale od Oxford), né al suo oggetto (altrove è attribuita notevole importanza ai progetti di ricerca, alla capacità di ottenere finanziamenti e di aggregare studiosi). Attiene, più semplicemente, alla necessità di tener conto dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, sebbene essi possano essere variamente valutati.

Queste argomentazioni possono costituire un minimo comune denominatore tra posizioni distinte. Chi ritiene che la valutazione dell'attività scientifica e didattica non possa prescindere - per usare le parole di uno studioso della generazione accademica precedente - dalla «legittima (entro certi limiti) aspirazione a vedere promossi ... i propri allievi»³ può comunque accettare determinati standard, quanto meno come elementi utili a ridurre i costi di transazione e i margini d'incertezza. Chi ritiene - essendo informato circa la discussione mai sopita in altre comunità scientifiche - che

³ Lettera all'autore.

la determinazione degli standard rispecchi soluzioni tecniche, ma che non sono neutrali, può tuttavia condividere giudizi parziali, riguardanti soluzioni più appropriate di altre. Perfino chi ritiene che l'unico rimedio per un sistema universitario che coniuga autonomia e irresponsabilità, grazie a un corpo unico di docenti e al valore legale dei titoli di studio, sia l'introduzione di forti dosi di concorrenza può riconoscere che il raggiungimento di nuovi punti di equilibrio non prescinde dalla formalizzazione di canoni di condotta e dalla creazione di meccanismi efficaci di valutazione, quanto meno a fini di trasparenza. Se è valida la premessa, l'implicazione principale è che la valutazione vada consapevolmente posta - come è possibile fare - al centro del dibattito in corso circa la modernizzazione dei servizi che le università italiane sono chiamate a rendere.

2. Oggetti e metodi della valutazione

Posto che le argomentazioni esposte consentano di dare risposta positiva all'interrogativo riguardante il «se» la valutazione sia necessaria, ne discende un'ulteriore implicazione, da non sottovalutare. Si tratta della questione del «come» debba essere effettuata. Le diverse modalità con le quali la valutazione va svolta assumono rilevanza diversa in relazione alle diverse branche del sapere. Questa affermazione non collide con la valenza generale delle argomentazioni che richiedono la valutazione. Quelle argomentazioni non comportano, infatti, che le soluzioni siano univoche. Tanto meno lo sono le soluzioni conformi a un unico ceppo di teoria: quella elaborata nelle discipline chimiche, fisiche e matematiche, pur se per esse la determinazione di standard e metodologie è indubbiamente assai progredita, sino a essere fatta coincidere con «la» valutazione. Vi sono, a ben vedere, tratti comuni e tratti distintivi tra le forme di valutazione messe a punto per quelle discipline e quelle suscettibili d'essere utilizzate per le scienze sociali, come il diritto. Dunque, pur nel rifiuto d'una estensione di quelle forme di valutazione a ogni aspetto del giuridico, non

si deve neppure trascurare che un insieme di criteri e metodi è disponibile e può essere utilmente preso in considerazione.

Nel novero di quei criteri e metodi vi è, certamente, il rilievo attribuito agli articoli, brevi e lunghi, pubblicati sulle maggiori riviste scientifiche d'altri paesi, soprattutto quelle anglosassoni. Evitando sia l'appiattimento su una sola teoria, tanto più che nel diritto pubblico la cultura anglosassone non è certamente la più avanzata sotto ogni aspetto, sia la fedeltà incontrollata alle tradizioni sol perché nazionali, possono rinvenirsi alcuni criteri ai quali ispirarsi per accertare la rilevanza dei lavori scientifici. Ne sottolineo uno, in particolare, la mancata osservanza del quale dovrebbe far sorgere una presunzione - pur superabile - di tipo negativo: il ricorso a *referees* anonimi, da noi poco utilizzato, forse perché - come mi ha suggerito un giovane amministrativista - «le cose le prendiamo troppo a titolo personale»⁴.

Un altro criterio del quale bisognerebbe fare tesoro concerne lo svolgimento di insegnamenti a contratto e di lezioni su invito presso prestigiosi atenei stranieri. In Italia, nelle procedure selettive per la scelta dei professori universitari le commissioni giudicatrici non vi attribuiscono molta importanza. Tuttavia, dalla giurisprudenza del giudice amministrativo, chiamata a dirimere controversie circa la validità dei giudizi formulati dalle commissioni giudicatrici, può trarsi un principio quantomeno di non rilevanza in negativo di tali attività didattiche. Ne costituisce una significativa riprova una recente sentenza del Consiglio di Stato. Secondo il giudice amministrativo, lo svolgimento di corsi e lezioni all'estero «non può essere valutato a priori negativamente, dovendosi invece tenere conto che in altre nazioni l'affidamento di incarichi di insegnamento o di lezioni avviene sulla base del merito del professore, con la conseguenza che in università particolarmente prestigiose insegnano solo professori che ... siano ritenuti "meritevoli" di svolgere l'attività didattica»⁵.

Di converso, altri criteri approntati in diverse aree scientifiche difficilmente possono essere mutuati nelle scienze sociali, segnatamente in quella giuridica. Si

⁴ Lettera all'autore.

⁵ Cons. St., sez. VI, 4 settembre 2007, n. 4635.

tratta, in particolare, dei criteri che annettono soverchia importanza ai fattori di tipo quantitativo. Fattori di questo tipo non consentono, per esempio, di cogliere quanto vi è d'importante nei commenti alla giurisprudenza. Che la giurisprudenza conti, e forse conti più di ieri, per l'evoluzione degli istituti giuridici, è sostenibile per più d'un motivo. Senza giurisprudenza, quindi, lo studio del diritto corre il rischio d'essere astratto. Ma lo studio della giurisprudenza si svolge assai più frequentemente mediante commenti a singole decisioni giudiziarie, piuttosto che con trattazioni di tipo monografico. Forse non è inutile ricordare neppure l'importanza che lo studio della «dottrina» ha per una scienza, come il diritto, che incide così tanto sul proprio oggetto ⁶. Altrettanto criticabile è l'ipotesi del trasporto del criterio del fattore d'impatto. Lo ha messo bene in evidenza un'altra recente sentenza del giudice amministrativo, giudicando «criticabile e del tutto empirico (e in fondo grossolano) ... il criterio del fattore d'impatto (basato sul numero di citazioni dell'autore o dei suoi lavori» ⁷. Si può aggiungere che, mentre il giudice amministrativo non si è spinto sino a negarne «quantomeno tendenzialmente, [il] valore oggettivo», la tendenza di alcuni giuristi italiani a indulgere nelle citazioni di opere del proprio mentore è stata sottolineata criticamente altrove, per esempio da Basil Markesinis per quanto concerne la comparazione giuridica ⁸. Ogni dubbio è perciò legittimo circa l'adeguatezza, nel nostro ambito, delle metodologie statistiche sulle quali i criteri di questo tipo si fondano.

3. Il ruolo delle organizzazioni di studiosi

Quanto finora osservato comporta che non è necessario, molto probabilmente non è utile replicare per il diritto le sopravvalutazioni dei dati meramente quantitativi divenute usuali in altri ambiti scientifici. Pure, da quei dati non si può - non si deve - nemmeno prescindere, pena la negazione di criteri consolidati anche nelle scienze

⁶ M.S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, cit., p. 181.

⁷ Tar Veneto, 31 agosto 2007, n. 287.

⁸ B. Markesinis, *Comparative Law in Courtroom and Classroom*, Oxford, Hart, 2003.

sociali, come la produttività (se, in un determinato lasso di tempo, si siano svolti studi ed essi siano stati pubblicati; se si siano coordinate unità di ricerca e con quali risultati; se siano tenuti corsi presso atenei italiani o all'estero) e la continuità della produzione scientifica (per correggere l'acritica adesione al criterio *semel abbas semper abbas*). D'altronde, le analisi più recenti dimostrano che vi è una pluralità di indicatori ai quali è possibile fare riferimento ⁹.

Un utile impulso allo sviluppo della riflessione dei giuristi su queste tematiche può provenire dalle organizzazioni scientifiche: da quelle costituite da pochi studiosi o da piccoli gruppi, in ragione delle affinità d'interessi, fino a quelle più ampie, al limite esponenziali d'una intera comunità scientifica, come l'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo. L'apporto di quest'ultima avrebbe potuto essere maggiore, una volta cominciata la non breve e non sempre commendevole fase dei concorsi locali. Ad ogni modo, esso può tuttora risultare di fondamentale importanza: con un dibattito come quello odierno, per esempio intorno al concetto di studio monografico (un'organizzazione scientifica non dovrebbe ritenersi appagata di quanto stabilito in sede giudiziale); con un accorto utilizzo del sito internet; con la diffusione di informazioni circa le iniziative intraprese da atenei e da altri istituti di ricerca.

⁹ R.B. Martin, *The use of multiple indicators in the assessment of basic research*, in *Scientometrics*, 2005, p. 343 ss.