



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**



**Indietro**

Publicato il 30/10/2017

**N. 10805/2017 REG.PROV.COLL.**

**N. 07975/2016 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale **7975** del 2016, proposto da:

Enzo Pontarollo, Cesare Pozzi, "L'Industria" Rivista di Economia e Politica Industriale, rappresentati e difesi dall'avvocato Romina **Raponi**, con domicilio eletto presso il suo studio in [Roma, Piazzale Clodio 22](#);

**contro**

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale Dello Stato, domiciliata in [Roma, via dei Portoghesi, 12](#);

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

Gian Maria Gros-Pietro, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso il suo studio in [Roma, via Principessa Clotilde N. 2](#);

Giovanni Zanetti, Carlo Scognamiglio Pasini, rappresentati e difesi dall'avvocato Romina **Raponi**, con domicilio eletto presso il suo studio in [Roma, Piazzale Clodio 22](#);

Romano Prodi, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Dugato, con domicilio eletto presso lo studio Romina **Raponi** in [Roma, Piazzale Clodio 22](#);

Patrizio Bianchi, rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizia Micai, con domicilio eletto presso il suo studio in [Ferrara, borgo dei Leoni, 35](#);

*per l'annullamento*

per l'annullamento

della classificazione delle riviste operata dal gev13 affinché questa sia rideterminata in base alla corretta classificazione dell'area 13 scienze economiche e sociali come non bibliometrica - atto di costituzione ex art. 10 dpr n. 1199/71 a seguito di ricorso straordinario al capo dello stato

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e di Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2017 il dott. Riccardo Savoia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

Con il ricorso in epigrafe trasposto dalla sede straordinaria a seguito dell'opposizione ministeriale, parte ricorrente impugna la determinazione con la quale il gruppo di esperti di valutazione dell'area 13 (scienze economiche statistiche) ha classificato la rivista "L'Industria" in fascia E, deducendosi in via principale l'illegittimità della procedura seguita in quanto, attesa la stretta

correlazione esistente fra procedura di ASN e di VQR, risulterebbe incongruo e illogico il riconoscimento dell'area 13 come bibliometrica ai fini della classificazione delle riviste e non bibliometrica ai fini della ASN;

in più sarebbe stato utilizzato quale criterio integrativo il ricorso a un motore di ricerca-Google scholar- che in realtà opererebbe su meta dati , e utilizzando il sistema delle parole testuali potrebbe comprendere anche risultati non congrui ai fini della classificazione , e infine, che anche il valore emergente da tale ricerca sarebbe erroneo, ove sostituito dalla semplice indicazione del nome della rivista.

In particolare, a seguito della prima classificazione ritenuta lesiva e ingiustificata il ricorrente presentava una istanza nella quale richiedeva la modifica della precedente determinazione, la documentazione allegata tuttavia non veniva ritenuta utile anche perché relativa a un periodo di ricerca diverso da quello originario sicché, come osservava la nota di risposta, la rivista può aver accumulato ulteriori citazioni che le fornirebbero un indebito vantaggio ove venissero valutate tardivamente .

A seguito della trasposizione nella sede giurisdizionale, alla camera di consiglio precedente era stata disposta l'acquisizione di una relazione che giustificasse le modalità di calcolo seguite, prodotta la quale, dopo discussione e adeguata confutazione con memoria da parte del ricorrente, e spiegati gli interventi in epigrafe, la causa è passata in decisione.

La questione principale all'esame del collegio consiste nell'acclarare se la procedura seguita per la classificazione dell'area 13 come bibliometrica o non bibliometrica sia legittima, posto che la attribuzione alla rivista ricorrente della classe E rileva ai fini della valutazione scientifica degli autori che su tale rivista abbiano pubblicato i propri lavori, sicché la dedotta correlazione fra ASN e VQR mal si concilia, secondo l'assunto della ricorrente, con una procedura che individui per la stessa area 2 diversi metodi di valutazione.

A conforto difatti di tale affermazione il ricorrente cita il decreto 7 giugno 2016 numero 120, vale a dire il regolamento sui criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale dove l'area 13 è confermata come area non bibliometrica e dove però, ai fini della classificazione delle riviste in classe A, si prevede che l'ANVUR verifica il possesso di almeno uno dei seguenti criteri: lett.a)” la qualità dei prodotti scientifici raggiunti nella VQR dai contributi pubblicati nella rivista,” sicché come osserva a pagina 7 della memoria la ricorrente “si è determinato un circuito autoreferenziale che per area 13 diventa anche illogico in quanto la VQR ha una lista di riviste per l'area non bibliometrica che però è basata esclusivamente sulla bibliometria; la ASN conferma che l'area 13 è non bibliometrica ma noi ai fini della valutazione dei candidati sono determinanti i

biometrica, ma poi al fine della valutazione dei candidati sono determinanti i risultati della VQR dove l'area 13 però è di fatto bibliometrica".

I criteri seguiti dal gruppo di esperti di valutazione dell'area 13 risultano essere i seguenti:

“La lista riviste del GEV

Il GEV applicherà l'analisi bibliometrica agli articoli sulle riviste che fanno parte della lista

riviste del GEV.

La lista riviste del GEV sarà compilata integrando la lista riviste del GEV utilizzata per la VQR

2004-2010 con una selezione di riviste provenienti da tre fonti: la lista fornita dal CINECA con le

sedi di pubblicazione di tutti i ricercatori italiani dell'Area nel periodo 2011-2014 e le banche

dati ISI Web of Science (WoS) di Thomson Reuters (WoS) e Scopus di Elsevier.

Le banche dati ISI WoS e Scopus saranno utilizzate limitatamente alle categorie rilevanti per

l'Area....

Altre riviste non appartenenti alle categorie elencate potranno essere aggiunte qualora il GEV

concordi sulla loro rilevanza per l'Area.....

Il GEV pubblicherà la lista riviste aggiornata sul sito web dell'ANVUR e solleciterà da parte

della comunità scientifica suggerimenti di ulteriori integrazioni ed eliminazioni.

Per le riviste indicizzate appartenenti alla lista finale, il GEV raccoglierà gli indicatori di impatto

relativi al 2014 da ISI WoS (in particolare, IF, IF5Y e AIS) e Scopus (in particolare, IPP, SNIP e

SJR).

Per tutte le riviste appartenenti alla lista, il GEV raccoglierà anche gli indici h da Google Scholar

relativi al periodo 2010-2014. Le riviste con un indice h mancante o pari a zero non saranno

incluse nella lista finale.

Il GEV dividerà la lista riviste in cinque liste senza sovrapposizioni con riferimento alle seguenti

sotto-aree: Economia, Economia aziendale, Storia economica, Statistica e metodi matematici per

le decisioni e Generalista.

I valori mancanti degli indicatori bibliometrici di ISI WoS e Scopus saranno imputati usando indicatori bibliometrici (come l'indice h) disponibili per l'intera lista riviste, o per un suo sottoinsieme.

L'imputazione sarà effettuata separatamente per ogni sotto-area.

## 6.2 La classificazione delle riviste

La classificazione delle riviste sarà determinata separatamente per ogni sotto-area.

Per ogni sotto-area il GEV determinerà la classificazione utilizzando un algoritmo che combinerà

indicatori bibliometrici forniti da ISI WoS, Scopus e Google Scholar.

L'algoritmo sarà tale da

escludere la possibilità che una rivista indicizzata ottenga una classificazione inferiore a quella di

una rivista non indicizzata associata a un indice h minore.

La procedura di classificazione sarà tale da assicurare che la probabilità ex ante a livello

mondiale di ogni articolo di cadere in una delle classi di valutazione sia quella definita dal

bando:...

Un'eccezione alla procedura descritta è rappresentata dalla sotto-area Generalista, che contiene

un numero molto limitato di riviste di interesse generale (per esempio Nature e Science) e sarà

quindi classificata a parte.

...

Qualora una rivista sia indicizzata sia da ISI WoS che da Scopus, sarà adottato l'esito più

favorevole....

## 6.5 Il confronto tra analisi bibliometrica e valutazione tramite peer review

Un campione casuale costituito da almeno il 10% degli articoli su rivista valutati tramite analisi

bibliometrica, stratificato per sotto-area, sarà anche valutato tramite peer review, al fine di

valutare il grado di concordanza tra i due metodi di valutazione.

La valutazione finale degli articoli appartenenti al campione resterà bibliometrica, come per gli

altri articoli su rivista.”

Questi i passaggi più significativi:

“Le banche dati ISI WoS e Scopus saranno utilizzate limitatamente alle

categorie rilevanti per

l'Area..."; "Per tutte le riviste appartenenti alla lista, il GEV raccoglierà anche gli indici h da Google Scholar relativi al periodo 2010-2014. Le riviste con un indice h mancante o pari a zero non saranno incluse nella lista finale."; "I valori mancanti degli indicatori bibliometrici di ISI WoS e Scopus saranno imputati usando indicatori bibliometrici (come l'indice h) disponibili per l'intera lista riviste, o per un suo sottoinsieme."; "Per ogni sotto-area il GEV determinerà la classificazione utilizzando un algoritmo che combinerà indicatori bibliometrici forniti da ISI WoS, Scopus e Google Scholar."; "un campione casuale costituito da almeno il 10% degli articoli su rivista valutati tramite analisi bibliometrica, stratificato per sotto-area, sarà anche valutato tramite peer review, al fine di valutare il grado di concordanza tra i due metodi di valutazione.

La valutazione finale degli articoli appartenenti al campione resterà bibliometrica, come per gli altri articoli su rivista."

Orbene le censure colgono nel segno.

I ricordati criteri, difatti risultano palesemente non motivati e se è vero che il decreto ministeriale 27 giugno 2015 relativo alla valutazione della qualità della ricerca rimanda ai singoli gruppi di esperti della valutazione la scelta dei criteri e delle metodologie più appropriate da applicare ai fini della valutazione della qualità dei prodotti della ricerca, è altrettanto vero che l'operato del gruppo possa essere sindacato sotto il profilo della insufficienza della motivazione, e in particolare della illogicità del criterio.

Premesso che è vero che la valutazione la qualità della ricerca valuta intere strutture in vista dell'assegnazione della quota premiale del fondo di finanziamento ordinario, mentre l'abilitazione scientifica nazionale valuta i singoli ricercatori in vista delle possibili progressione di carriera, questo non è sufficiente per giustificare l'utilizzo di metodologie di valutazioni diverse, posto che, attesa la distinzione fra settori concorsuali bibliometrici e non bibliometrici, nel caso della valutazione della qualità della ricerca è rimessa ai gruppi di valutazione quanto alla scelta della metodologia da adottare.

Va osservato che, pur dovendosi riconoscere alle operazioni valutative sottese al giudizio di classificazione di cui all'allegato 'B' al decreto ministeriale n. 76 del 2012 un contenuto di lata discrezionalità di tipo tecnico, nondimeno gli esiti di tali operazioni valutative non sfuggono – in base ad orientamenti più che consolidati – al vaglio in sede giurisdizionale laddove tali esiti presentino (come nel caso in esame) evidenti profili di difetto di istruttoria, eccesso di potere e disparità di trattamento.

Del resto, l'allegato 'B' al decreto ministeriale n. 76, cit., al punto 2, traccia in modo piuttosto definito i criteri e le modalità attraverso cui può (e deve) essere

modo piuttosto definito i criteri e le modalità attraverso cui può (e deve) essere correttamente svolta l'attività valutativa da parte degli Organi preposti e conseguentemente riconosciuto (o negato) il giudizio di 'eccellenza' che consente la collocazione in 'fascia' (o 'classe') A di una rivista.

Viene stabilito, in particolare (punto 2, lettera a)), che "le riviste di classe A sono quelle, dotate di ISSN, riconosciute come eccellenti a livello internazionale per il rigore delle procedure di revisione e per la diffusione, stima e impatto nelle comunità degli studiosi del settore, indicati anche dalla presenza delle riviste stesse nelle maggiori banche dati nazionali e internazionali".

Ne emerge con chiarezza un orientamento volto a non lasciare margini indefiniti di discrezionalità valutativa, bensì a orientarne e predeterminarne i contenuti attraverso la fissazione di parametri e criteri di carattere tendenzialmente oggettivo.

Non può negarsi che, sotto alcuni aspetti, il giudizio finale implichi necessariamente l'utilizzazione di valutazioni espressive della reputazione diffusa nel settore di riferimento (come nel caso del criterio relativo alla "stima ed impatto nelle comunità degli studiosi di settore").

D'altra parte, l'espressione di giudizi di questo genere deve pur sempre restare confinata – nei limiti del possibile – all'interno di un ambito scevro da considerazioni puramente soggettive ed essere svolta in modo quanto più possibile oggettivo rispetto ai parametri normativi di riferimento (nel caso appena richiamato, la valutazione relativa a "stima e impatto" deve essere pur sempre riferita all'insieme della comunità degli studiosi del settore e non può essere – per così dire - soggettivizzata sui giudizi valoriali espressi, nell'occasione, dai singoli esperti in relazione al contenuto qualitativo dei contributi pubblicati sulla rivista).

Comparativamente più agevole risulta la possibilità di oggettivizzare la valutazione di 'eccellenza' in relazione ai criteri inerenti "il rigore delle procedure di revisione" e "la diffusione" della rivista oggetto di valutazione. (cfr. Cons.St., n.3737/2015)

Inoltre, come affermato nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1584 del 25 marzo 2015, "il CUN, con il parere reso a proposito dei criteri, parametri e indicatori dell'area 12-Scienze giuridiche- per l'Abilitazione scientifica nazionale, ha rappresentato l'essenzialità che la revisione dei pari sia rigorosamente regolata ex ante; il prestigio, parametrato in ragione della continuità dell'impegno culturale e dell'autorevolezza scientifica dei componenti la direzione; la diffusione, attestata dalla consultabilità della rivista nelle biblioteche fisiche e virtuali; la collocazione editoriale, testimoniata dalla rilevanza nazionale o internazionale della casa editrice o dalla presenza di una

direzione scientifica, costituita prevalentemente da professori ordinari, e la sottoposizione di ciascun lavoro alla "revisione dei pari" (peer review), da eseguirsi anche a cura della direzione scientifica, secondo criteri analoghi a quelli previsti per la peer review.”

In tale quadro, rilievo decisivo assume il ricorso al motore di ricerca Google Scholar.

Se difatti è vero che le riviste incluse nei due principali motori di ricerca Wos e Scopus godono dell'eventuale miglior indice rispetto a Scholar, assai cospicuo è risultato il numero di riviste presenti esclusivamente in quest'ultimo.

Premesso che la stessa ANVUR nell'anno 2016 - e lo ricorda nella sua relazione a pagina cinque - ha bandito un progetto nominato “Potenzialità e limiti di Google Scholar per la costruzione di indicatori validi di pubblicazioni nei settori non bibliometrici”, nel quale si può leggere “è stato osservato come le coperture offerte da Google Scholar sulle pubblicazioni nelle aree non bibliometriche sia superiore a quella delle fonti tradizionali come ISI o Scopus. Tuttavia Google Scholar rappresenta caratteristiche tali da rendere al momento non del tutto condiviso il suo utilizzo ai fini valutativi. Il progetto dovrà esplorare la possibilità di sviluppi futuri nell'utilizzo dei dati di Google Scholar analizzando almeno un'area CUN non bibliometrica, con riferimento agli studiosi italiani registrati presso loginmiur. L'analisi confronterà i dati rilevabili da Google Scholar con quelli ottenibili da fonti bibliometriche e da eventuali altre fonti informative. In particolare il progetto identificherà alcune aree su cui vi è stato un recente incremento nella indicizzazione di capitoli di libro e volumi in Scopus allo scopo di confrontare puntualmente le differenze nelle informazioni ottenibili dalle due fonti. L'analisi potrà altresì cercare di valutare la possibilità di utilizzo dei dati di Google Scholar per l'apprezzamento dell'impatto delle riviste umanistiche non indicizzate”, con riconoscimento pertanto delle problematiche valutative sottese all'utilizzo dello strumento prescelto, Google (al contrario di Scopus/ISI WoS) non definisce il database di riferimento, cioè non dice quali dati include e quali esclude nella costruzione dei suoi 'indici'; ex post, è possibile comparare tra Scopus/ISI WoS e Google, inferire copertura, “caratteristiche” e “limiti” dei numeri che dà Google, ma, ex ante, non è possibile calcolare cosa sia l'h-index di Google.

Come esattamente osserva il ricorrente l'elemento chiave, cioè quello che permette l'associazione tra la rivista non indicizzata e il dato medio degli indicatori ricavato con la correlazione tra riviste non indicizzate e riviste indicizzate è sempre e comunque l'indice h calcolato da Google, sicché se questo non è affidabile, visto che alla rivista non indicizzata è associato il valore h relativo a quello di WoS e Scopus, tutto il processo diventa non corretto, ed erronea - o meglio immotivata-è la classificazione che ne consegue.

La difesa dell'amministrazione osserva a questo punto che il processo di valutazione viene comunque integrato dalla informed peer review (IR), effettuata o dalle competenze dei membri del gruppo di valutazione o con le informazioni contenute nella scheda descrittiva dei prodotti della ricerca.

Orbene la VQR è esercizio di valutazione che utilizza un insieme di strumenti del singolo prodotto di ricerca: bibliometria e la cosiddetta informed peer review. Si tratta di un passaggio metodologico particolarmente critico poiché si ipotizza implicitamente che la revisione dei pari e la bibliometria siano egualmente capaci di approssimare uno stesso fenomeno: la qualità della ricerca, che discende certo dalla revisione dei pari, mentre gli indicatori bibliometrici approssimano la dimensione dell'impatto di una ricerca sulla comunità dei pari, il che può dare luogo a problemi di interpretazione dei risultati.

Il che è esattamente quanto si deduce nella memoria conclusiva, laddove anche la scelta della modalità di ricerca sul meta dato conduce a risultati difformi a seconda che la stringa contenga il nome della rivista ovvero il codice ISSN della stessa.

Ancora una considerazione.

La rivista ricorrente non risulta indicizzata in nessuna delle banche dati più volte ricordate, sicché alla rivista sono stati attribuiti gli indicatori già calcolati da Google Scholar: in effetti tenendo conto del fatto che nel 2015 Google aveva messo a disposizione un indice h già calcolato relativamente al periodo 2010-2014 per il 62% delle riviste della lista del gruppo di valutazione si è utilizzato tale dato, mentre per tutti gli altri casi il valore dell'indice h è stato ricavato tramite il programma Publish or Perish (PoP) già utilizzato per la valutazione della qualità della ricerca 2004-2010: ma in tal modo l'utilizzo del meta dato è risultato ancora più rilevante, non essendo soggetto a quella interrogazione che il programma PoP assicura.

Pertanto, assorbiti gli ulteriori profili di doglianza, il ricorso va accolto per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza di motivazione, con derivato annullamento del criterio prescelto e della correlata classificazione della rivista ricorrente.

Le spese di giudizio, per ragioni di particolarità e complessità della vicenda all'esame, possono essere interamente compensate tra le parti

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il criterio che utilizza per la costruzione di indicatori il motore di ricerca Google Scholar e della correlata classificazione

della rivista ricorrente.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 1 febbraio 2017, 26 aprile 2017, 27 giugno 2017, con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente, Estensore

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere

Alfonso Graziano, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Riccardo Savoia**

**IL SEGRETARIO**

**Romina Raponi**