



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.7.2012
SWD(2012) 221 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO
che accompagna il documento
RACCOMANDAZIONE SULL'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE SCIENTIFICA E
SULLA SUA CONSERVAZIONE

{C(2012) 4890 final}
{SWD(2012) 222 final}

INDICE

1.	Campo di applicazione e contesto.....	2
1.1.	Campo d'applicazione	2
1.2.	Contesto.....	2
2.	Definizione del problema.....	3
3.	Motivi di un intervento a livello dell'Ue, valore aggiunto unionale e sussidiarietà	4
4.	Obiettivi strategici.....	5
5.	Opzioni strategiche.....	5
6.	Confronto delle opzioni e impatti	6
7.	Sorveglianza e valutazione.....	7

1. CAMPO DI APPLICAZIONE E CONTESTO

1.1. Campo d'applicazione

La presente valutazione d'impatto intende stabilire se, alla luce degli sviluppi in corso nel sistema delle pubblicazioni accademiche, occorra fare di più a livello unionale per rafforzare l'efficacia della ricerca e promuovere un'Unione innovativa che vanti una posizione di leadership nel campo scientifico a livello mondiale. La valutazione d'impatto esamina le opzioni strategiche per rafforzare l'intervento dell'UE al fine di migliorare l'accesso all'informazione scientifica e la sua conservazione nell'era digitale, ed in particolare l'impatto di una raccomandazione della Commissione agli Stati membri su questo tema.

1.2. Contesto

La conoscenza e l'innovazione garantiscono un vantaggio competitivo come è stato ribadito nella comunicazione “Europa 2020”¹. Per affrontare il problema della scarsa crescita strutturale dell'Europa occorre creare condizioni ottimali a favore dell'innovazione. Per diventare un'economia sempre più competitiva basata sulla conoscenza, l'Europa deve non solo migliorare la produzione di conoscenze, ma anche la diffusione e la condivisione dei risultati scientifici della ricerca finanziata con fondi pubblici.

Con l'avvento dell'era digitale, alla comunità scientifica si offrono maggiori opportunità per la diffusione elettronica dei risultati della ricerca. Una di queste opportunità è l'accesso aperto che permette di offrire l'accesso gratuito online e il riutilizzo delle conoscenze sotto forma di pubblicazioni scientifiche, dati, monografie e altro materiale.

Lo sviluppo delle politiche della Commissione sull'accesso all'informazione scientifica e alla sua conservazione nell'era digitale si basa sugli sviluppi politici avviati nel febbraio 2007 con la comunicazione della Commissione² sull'informazione scientifica nell'era digitale. A questo documento sono seguite, nel novembre 2007, le conclusioni dal Consiglio³ che contenevano un insieme di azioni che dovevano essere intraprese dagli Stati membri. Si invitava la Commissione a sperimentare l'accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche risultanti da progetti finanziati dai programmi quadro di ricerca dell'UE, invito che è poi sfociato in un progetto pilota sull'accesso aperto nel quadro del Settimo programma quadro varato nell'agosto 2008.

Nel marzo 2009 è stata adottata una comunicazione sulle infrastrutture TIC per la e-scienza⁴ seguita dalle conclusioni del Consiglio⁵ del dicembre 2009, in cui si invitavano gli Stati membri e la Commissione a contribuire ad ampliare l'accesso e a garantire un approccio coerente all'accesso e alla conservazione dei dati.

Nel 2010 la Commissione ha adottato le iniziative faro “Europa 2020”⁶, ossia “L'Unione dell'innovazione” e un’“Agenda digitale europea”⁷. Entrambe le comunicazioni si riferiscono

¹ http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso___007_-_europe_2020_-_en_version.pdf.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0056:FIN:IT:PDF>

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/97236.pdf.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0108:FIN:IT:PDF>

⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/111732.pdf.

⁶ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>

all'accesso aperto come mezzo per realizzare gli obiettivi di Europa 2020. Dichiarano che il libero accesso sarà esteso ai risultati della ricerca finanziata con fondi pubblici, in particolare come regola generale per i progetti finanziati dai programmi quadro di ricerca dell'Unione europea. Il 30 novembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta per il programma "Orizzonte 2020"⁸. Dal 2014 in poi, questo programma fungerà da quadro unico per i finanziamenti della ricerca e dell'innovazione europee. Si propone di fare dell'accesso aperto il principio di base per la diffusione dei risultati della ricerca.

Un'altra questione strategica è lo sviluppo e la realizzazione di uno Spazio europeo della ricerca (SER). Il SER comprende tutte le attività, i programmi e le politiche di ricerca e sviluppo europei caratterizzati da una dimensione transnazionale. Lo scopo è fornire l'accesso ad uno spazio aperto europeo dedicato alla conoscenza e alle tecnologie in cui le sinergie e le complementarità transnazionali siano pienamente valorizzate. In quest'ottica, gli aspetti relativi all'accesso e alla conservazione delle informazioni scientifiche sono particolarmente importanti.

In questo contesto la Commissione adotterà una nuova comunicazione intitolata "Verso un migliore accesso all'informazione scientifica — Promuovere i benefici degli investimenti pubblici nella ricerca". Questa comunicazione terrà conto degli sviluppi dal 2007 e indicherà i settori in cui gli Stati membri e la Commissione dovrebbero avviare ulteriori iniziative. Questa comunicazione sarà accompagnata da una raccomandazione agli Stati membri che suggerirà azioni specifiche in materia di accesso e di conservazione delle informazioni scientifiche.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il sistema di diffusione scientifica deve far fronte a una serie di problemi che intralciano il conseguimento del risultato auspicato, ossia la messa a disposizione dei ricercatori, in seno al SER, di un sistema integrato di pratiche e di infrastrutture che consenta di accedere liberamente ed agevolmente ai risultati della ricerca, di utilizzarli e di riutilizzarli. I problemi cui si fa riferimento sono illustrati qui di seguito.

(a) L'accesso alle pubblicazioni scientifiche non è ottimale.

L'aumento dei prezzi degli abbonamenti alle riviste ha superato il tasso di inflazione, ponendo problemi di bilancio alle biblioteche e rendendo difficile l'accesso ai risultati della ricerca finanziata con risorse pubbliche.

L'accesso al contenuto delle riviste scientifiche e le possibilità di uso e riutilizzo delle informazioni scientifiche sono tutt'ora limitati per i ricercatori, le imprese (in particolare le piccole e medie imprese) e il pubblico in generale.

Da molti anni la comunità scientifica chiede l'accesso aperto ai risultati della ricerca finanziata con risorse pubbliche, in particolare le pubblicazioni oggetto di valutazione "inter pares". L'accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche riveste due forme diverse:

- i costi di pubblicazione di un articolo sono anticipate dall'autore (in pratica, l'organismo o l'università che lo finanziano) invece di essere coperte dagli

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0808:FIN:IT:PDF>

abbonamenti: in questo caso l'articolo è messo direttamente a disposizione di tutti a titolo gratuito ("via d'oro");

- il testo della pubblicazione oggetto di valutazione "inter pares" è classificato in un archivio in modo che possa essere disponibile al pubblico gratuitamente, in genere dopo un periodo di embargo che consente all'editore scientifico di recuperare i costi e realizzare un utile sul capitale investito ("via verde").

(b) L'accesso ai dati della ricerca non è ottimale

Attualmente, non tutti gli interessati hanno sistematicamente accesso ai dati provenienti da ricerche finanziate con fondi pubblici in vista dell'utilizzazione.

Il problema è in parte dovuto al fatto che i dati generati nel corso delle varie tappe del processo della ricerca sono di tipologie e categorie diverse. Inoltre il sistema delle carriere non prevede ricompense e/o riconoscimenti per i ricercatori che condividono i loro risultati. Infine, non sono ancora state create le infrastrutture che consentirebbero ai ricercatori di reperire dei dati, di accedervi, di utilizzarli e riutilizzarli in piena sicurezza.

(c) La produzione crescente di dati scientifici rende la loro conservazione a lungo termine indispensabile.

L'avvento di materiali originariamente prodotti in formato digitale e la generazione di enormi quantità di dati ha creato nuove difficoltà per la conservazione a lungo termine dell'informazione scientifica. Sono pochi gli organismi di finanziamento della ricerca e gli istituti universitari che svolgono attività di conservazione: in questo campo non esistono ancora modelli organizzativi e finanziari adeguati. In passato gli editori si sono adoperati per digitalizzare i contenuti, ma la conservazione a lungo termine di dati scientifici dovrebbe essere un compito di servizio pubblico. La conservazione non può dipendere dal ciclo di vita di un'impresa commerciale⁹. I soggetti interessati sono ricercatori, le imprese (comprese le PMI), gli editori scientifici (con o senza scopo di lucro), i governi (a livello nazionale o regionale), le istituzioni accademiche (comprese le biblioteche) e i cittadini.

3. MOTIVI DI UN INTERVENTO A LIVELLO DELL'UE, VALORE AGGIUNTO UNIONALE E SUSSIDIARIETÀ

Le azioni nel settore dell'informazione scientifica sono per definizione transfrontaliere e internazionali, in quanto la scienza è un'impresa mondiale. In tutti gli Stati membri esistono delle iniziative finalizzate ad agevolare e consentire un accesso più ampio e la conservazione delle informazioni scientifiche, ma la portata e gli obiettivi delle iniziative possono variare e si osserva una certa frammentazione anche all'interno di uno stesso paese¹⁰. La molteplicità delle iniziative ha determinato una certa sovrapposizione delle azioni a favore dei ricercatori, degli investitori e dei cittadini europei. Dal 2007 la Commissione ha svolto un ruolo importante incoraggiando gli Stati membri a scambiarsi costantemente informazioni e a collaborare tra loro.

Lo sviluppo dell'e-infrastruttura elettronica progredisce in modo discontinuo.

⁹ Vedi i risultati del progetto PARSE.

¹⁰ Vedi il documento della Commissione europea (2011) "*National Open Access and Preservation Policies in Europe. Analysis of a questionnaire to the European Research Area Committee.*" http://ec.europa.eu/research/science-society/document_library/pdf_06/open-access-report-2011_en.pdf

La politica in tema di risultati della ricerca deve essere coordinata con altre politiche connesse con la realizzazione del SER e il conseguimento degli obiettivi più ampi di sviluppo economico dell'UE. Questo tipo di coordinamento può essere organizzato in maniera efficiente solo a livello dell'UE.

Vista la parte considerevole dei finanziamenti pubblici nella R&S (35% degli investimenti), il settore pubblico ha voce in capitolo sul modo in cui i risultati dovrebbero essere diffusi per stimolare la crescita economica e a vantaggio della società in generale.

4. OBIETTIVI STRATEGICI

L'opzione prescelta deve permettere di conseguire gli obiettivi generali, specifici e operativi illustrati qui di seguito.

Obiettivo generale:

- offrire un sostegno più adeguato all'innovazione e contribuire alla crescita economica migliorando le condizioni per l'accesso, l'uso e il riutilizzo delle informazioni scientifiche, permettendo in questo modo lo sviluppo del SER.

Obiettivi specifici:

- assicurare un accesso online, aperto e gratuito, alle pubblicazioni scientifiche nella misura del possibile e il più rapidamente possibile;
- assicurare un accesso online, aperto e gratuito, ai dati di ricerca;
- conservare le informazioni scientifiche per le future generazioni;
- fornire l'accesso all'informazione scientifica di tutti gli Stati membri.

Obiettivi operativi:

- incentivare l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle politiche a favore dell'accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche al fine di incrementare il numero di pubblicazioni, risultanti dalla ricerca sostenuta con finanziamenti pubblici, disponibili in accesso aperto, nonché il numero di mandati relativi all'accesso aperto e migliorare le condizioni di finanziamento per la "via d'oro";
- incentivare l'attuazione, da parte degli Stati membri, di politiche a favore dell'accesso aperto ai dati che prevedono l'archiviazione dei dati della ricerca finanziata con fondi pubblici in un'infrastruttura elettronica e sostenere la creazione e la manutenzione delle e-infrastrutture digitali;
- sostenere la creazione e la manutenzione di infrastrutture elettroniche digitali per la conservazione dei dati scientifici e promuovere adeguati sistemi di archiviazione per le informazioni scientifiche generate su supporti digitali;
- per garantire la piena interoperabilità tra le infrastrutture elettroniche all'interno e all'esterno dell'UE, favorire un accesso centralizzato ai contenuti scientifici e promuovere il coordinamento delle politiche, gli scambi di buone pratiche e il dialogo tra le parti interessate a livello europeo.

5. OPZIONI STRATEGICHE

Le seguenti opzioni strategiche sono definite e valutate dettagliatamente nella relazione.

(1) Porre fine all'azione in corso a livello dell'UE

Questa opzione comporterebbe l'abbandono di tutte misure non vincolanti, come le disposizioni di applicazione attualmente previste nelle conclusioni del Consiglio sull'informazione scientifica nell'era digitale. L'UE, così facendo, rinunciarebbe ad affrontare i problemi e non sosterebbe più il processo di ampliamento dell'accesso alle informazioni scientifiche, attraverso il finanziamento o il cofinanziamento dei progetti e l'elaborazione delle politiche.

(2) Status quo (scenario di riferimento)

Questa opzione lascerebbe immutata la situazione attuale. L'accesso alle informazioni scientifiche e la loro conservazione continuerebbe a fondarsi sui quadri giuridici, laddove esistono, e le politiche continuerebbero a dipendere dalle iniziative nazionali che divergono da tali politiche.

(3) Attuazione di un quadro politico sotto forma di strumenti giuridici non vincolanti

Questa opzione prevede la definizione di un quadro politico che sarebbe attuato mediante una raccomandazione agli Stati membri, accompagnata da una comunicazione della Commissione. Il quadro d'azione dovrebbe aiutare gli Stati membri a sviluppare e attuare le politiche in materia di accesso e di conservazione delle informazioni scientifiche (articoli scientifici e dati di ricerca). Definirebbe gli obiettivi specifici e consentirebbe alle parti interessate degli Stati membri di decidere la politica più adeguata, sia per lo Stato membro che per ogni disciplina accademica. Qualora si preveda l'autoarchiviazione ("via verde"), il periodo di embargo non dovrebbe superare a dodici mesi per le scienze sociali e le discipline umanistiche e sei mesi per tutti gli altri settori. Il periodo di embargo più lungo per le scienze sociali e umane è dovuto al fatto che le pubblicazioni hanno un'"emivita" più lunga e in queste discipline rispetto a quelle del settore scientifico, tecnico e medico. Nell'ambito di questa opzione, l'accesso aperto sarebbe richiesto sia per le pubblicazioni che per i dati delle ricerche e per la creazione di infrastrutture elettroniche (archivi), se non esistono già, e per le infrastrutture elettroniche anche ai fini della conservazione. Sarebbe auspicabile trarre vantaggio dagli esempi esistenti di buone pratiche.

(4) Attuazione di un quadro strategico ricorrendo al ravvicinamento delle legislazioni

L'articolo 182, paragrafo 5, del TFUE offre una base giuridica per adottare le misure necessarie per la realizzazione dello Spazio europeo della ricerca, ivi compreso il ravvicinamento della legislazione mediante una direttiva. Secondo questa opzione, gli obiettivi stabiliti dal quadro politico sarebbero attuati tramite una direttiva.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI E IMPATTI

Opzione 1:

Porre fine all'azione in corso dell'UE comporterebbe un aumento del divario tra gli Stati membri. Alcuni compirebbero progressi sul libero accesso, beneficiando dei vantaggi di un ambiente di ricerca scientifica più aperto. Altri beneficerebbero di meno orientamenti, e non potrebbero avvalersi del finanziamento dell'UE destinato alle infrastrutture. Questa diversa evoluzione avrebbe un impatto negativo sui ricercatori e sui bilanci pubblici, soprattutto sulle biblioteche universitarie che devono far fronte ad un aumento dei prezzi per l'acquisizione dei risultati della ricerca. Inoltre non si realizzerebbero progressi nella conservazione a lungo termine dell'informazione scientifica.

Opzione 2:

A politiche invariate, le attuali divergenze tra gli Stati membri non cambierebbero. Si potrebbe prevedere una certa convergenza attorno alle conclusioni del Consiglio del 2007, anche se ad un ritmo più lento e senza tenere conto delle evoluzioni verificatesi da allora in tema di informazione scientifica. Sarebbero disponibili finanziamenti per infrastrutture e progetti, se pur limitati ai progetti sperimentali. La situazione attuale non migliorerebbe. Gli effetti sulle parti interessate sarebbero simili a quelli derivanti dalla cessazione dell'azione dell'UE.

Opzione 3:

L'attuazione di un quadro politico sotto forma di atti non vincolanti dovrebbe migliorare l'accesso all'informazione scientifica, indipendentemente dalle modalità di attuazione degli Stati membri. L'accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche comporterebbe benefici globali sotto forma di un utile sugli investimenti di R&S e consentirebbe ai governi e agli organismi di finanziamento della ricerca di realizzare delle economie, pur mantenendo un sistema sostenibile per la diffusione delle pubblicazioni scientifiche a medio e lungo termine. Questi risparmi dipendono dal modo in cui viene garantito l'accesso aperto. Gli impatti e i rischi legati all'accesso aperto alle pubblicazioni dipendono anche da come viene garantito l'accesso.

Le conseguenze di un accesso aperto più ampio ai dati della ricerca e della conservazione sia dei dati sia delle pubblicazioni si avverirebbero soprattutto a livello dei governi e/o organismi di finanziamento della ricerca che dovrebbero finanziare le attività aggiuntive. Probabilmente si registreranno effetti di scala in quanto le e-infrastrutture necessarie per garantire la "via verde" possono essere utilizzate anche per fornire un migliore accesso ai dati e a fini di conservazione.

Data la natura non vincolante delle raccomandazioni si può prevedere che alcuni obiettivi sarebbe conseguiti solo in parte.

Opzione 4:

Visto che le misure dell'opzione degli strumenti legislativi non vincolanti sarebbero le stesse di quelle dell'opzione del ravvicinamento della legislazione, l'impatto dovrebbe essere sostanzialmente identico. La differenza di questa opzione è che occorrerebbe molto più tempo per l'attuazione della politica, in quanto questa opzione comporta un processo legislativo e una fase di attuazione a livello degli Stati membri. Ciò potrebbe ritardare gli effetti di questa opzione strategica.

Un raffronto fra le diverse opzioni strategiche ha evidenziato che **l'opzione 3** costituisce la soluzione più indicata in quanto assicura un accesso più ampio e rapido alle informazioni scientifiche, tenendo conto del modo in cui la scienza e le pubblicazioni scientifiche sono

cambiate nel corso degli ultimi secoli. Offrirebbe un certo margine di manovra, da una parte, agli Stati membri affinché possano tener conto delle loro specificità nazionali in un contesto europeo e, per tutte le parti interessate, per approvare i miglioramenti. Per bilanciare l'intrinseco carattere non vincolante di una raccomandazione rivolta agli Stati membri, si dovrebbe prevedere un attento monitoraggio da parte della Commissione.

7. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Gli indicatori fondamentali dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi identificati saranno valutati nell'ambito del SER, con relazioni periodiche degli Stati membri sulle iniziative realizzate in risposta alla raccomandazione.