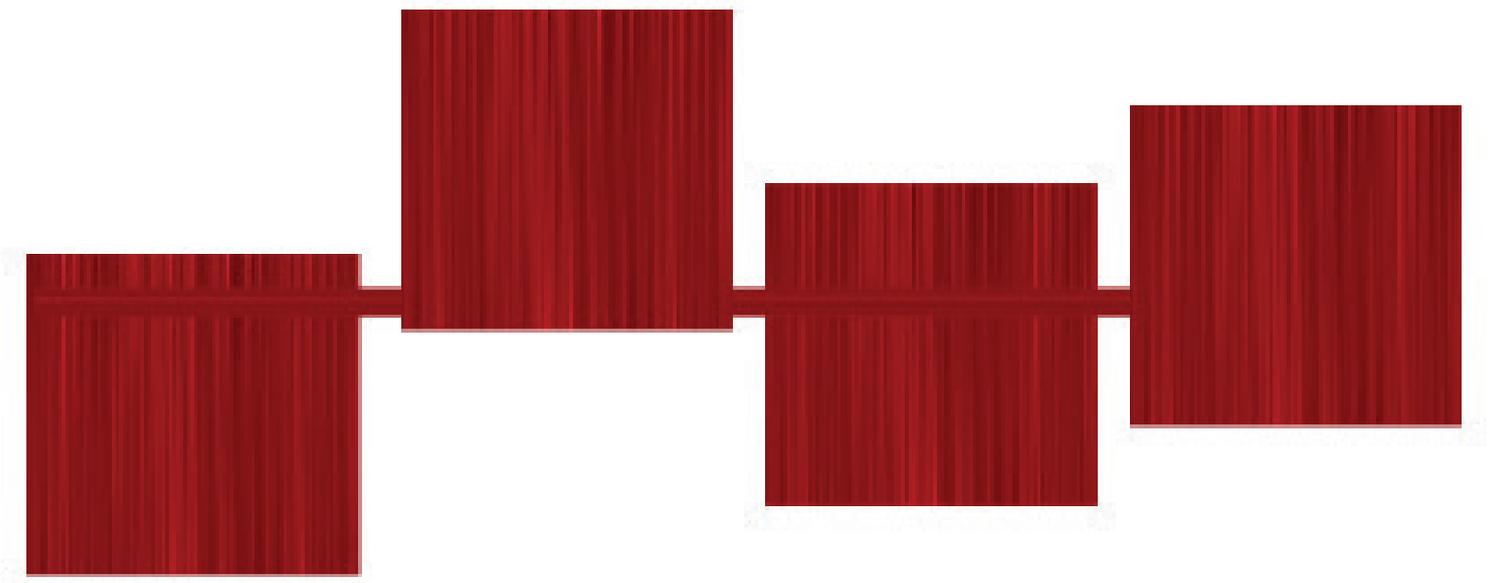




Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Aprile 2018  
Anno IX, n. 2 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno IX, n. 2  
© 2018, Osservatorio AIR, Roma

Editors: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

Comitato scientifico: Alberto Alemanno, Edoardo Chiti, Antonio La Spina, Efisio Espa, Fabrizio De Francesco,  
Martino Maggetti, Fiammetta Mignella Calvosa, Nicoletta Rangone

Comitato di redazione: Siriana Salvi (Direttore del Comitato), Federica Cacciatore,  
Fabrizio Di Mascio, Carolina Raiola (Responsabile editoriale e Art director), Francesco Sarpi.



[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

[@osservatorioAIR](https://www.facebook.com/osservatorioair)

## RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO IX, N. 2

### Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

4

### Il nuovo regolamento su AIR, VIR e consultazione: cosa cambia (e cosa no) nella normativa statale sulla *better regulation*

di Federica Cacciatore

7

### ANAC: a consultazione il nuovo regolamento su partecipazione, AIR e VIR

di Simona Morettini

17

### L'AIR nell'Autorità di regolazione dei trasporti: le prime esperienze

di Silvia Simone

22

### Lo schema di regolamento sul dibattito pubblico: analogie e differenze con la disciplina della consultazione

di Carolina Raiola

32

### Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making*.

L'utilizzo di nuove fonti informative nella regolazione

di Mattia Casula

40

### Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making*.

La *citizen science* e il ruolo della Commissione europea

di Gianluca Sgueo

45

### Dieci anni di nudge. Il riepilogo dell'esperienza maturata, in un articolo di Thomas A. Lambert

di Paola Coletti

49

## Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making*. La *citizen science* e il ruolo della Commissione europea

di Gianluca Sgueo

Il *Joint Research Center* (JRC) è il servizio scientifico interno della Commissione europea. La struttura è deputata al supporto tecnico dei processi decisionali attraverso consulenze scientifiche indipendenti. Simile ad altre strutture di ricerca operanti presso le istituzioni dell'Unione Europea (UE) – si pensi allo *European Parliamentary Research Service*, il servizio di ricerca parlamentare del Parlamento europeo, oppure allo *European Political Strategy Center*, operante presso la Commissione UE – per quanto riguarda la divulgazione di dati scientifici, il JRC presenta due importanti tratti distintivi rispetto a queste strutture. Anzitutto, per ciò che riguarda i soggetti che ne fanno parte. Fatta eccezione per il nucleo di funzionari e agenti contrattuali deputati allo svolgimento di funzioni amministrative e contabili, l'expertise cui attinge il JRC è frutto dell'attività di soggetti terzi, che operano in condizioni di indipendenza rispetto alle istituzioni UE. Per questo motivo – ed è la seconda differenza – i rapporti del JRC non si limitano alla divulgazione di informazioni sullo stato dell'arte delle politiche europee, contengono altresì indicazioni di *policy-making*, utili alle strutture della Commissione per formulare proposte di regolazione.

In questa nota si esamina brevemente il contenuto del rapporto tecnico pubblicato dal JRC nel 2017, dedicato alle metodologie innovative per la raccolta di dati scientifici a supporto del *decision making* della Commissione<sup>1</sup>. Rapporto che presenta tre profili interessanti. Il primo è nella novità del tema trattato. Lo studio del JRC non è il primo in assoluto ad analizzare il tema della raccolta di dati

(successivamente utilizzati all'interno dei processi decisionali dell'UE) attraverso il contributo di soggetti terzi alle istituzioni dell'UE. È però il primo a farlo approfonditamente, con l'intento di classificare le diverse tipologie di raccolta dati, e formulando per ciascuna tipologia indicazioni di policy per la Commissione.

Il tentativo della Commissione di avviare un processo di sistematizzazione delle fonti “non tradizionali” di dati scientifici – e in particolare della *citizen science* – è il secondo aspetto degno di attenzione. Una scelta – spiega il rapporto – imposta non solo dalla necessità di migliorare la qualità delle politiche UE, ma anche dall'impatto sociale ed economico dei dati scientifici. Si tratta, del resto, di una tendenza comune alla maggioranza dei sistemi di regolazione nazionali e sopranazionali occidentali.<sup>2</sup> Il volume di informazioni in possesso dei decisori pubblici non è mai stato così ampio, e così facilmente accessibile.

Di qui il terzo profilo interessante del rapporto: l'attualità politica, oltre che scientifica, del tema. In realtà il dibattito sulle potenzialità (e i limiti) del contributo offerto ai processi decisionali da parte di cittadini volontari risale ai primi anni 2000. Il rapido avanzamento delle nuove tecnologie digitali, unitamente all'abbattimento dei costi di trasmissione delle informazioni, ha contribuito a mantenere vivace lo scambio di vedute tra comunità scientifica e strutture di governo. I benefici dell'attività di raccolta e, occasionalmente, interpretazione di dati da parte di volontari sono noti. Grazie al lavoro dei

<sup>1</sup> Joint Research Center (2017), *Using New Data Sources for Policy-Making*, JRC109472.

<sup>2</sup> Si vedano, al riguardo, J. Hocht, P. Parycek, R. Schollhammer (2015), *Big data in the policy cycle: policy decision-making in the digital era*, in «*Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*», vol. 26:1-2, pp. 147-169

Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making. La citizen science e il ruolo della Commissione europea*, di Gianluca Sgueo

“cittadini scienziati”, i decisori pubblici beneficiano di un volume di dati più ampio, e raccolto più rapidamente, rispetto alla capacità delle strutture amministrative. Meno conosciuti sono i rischi. Ce ne sono almeno tre. Anzitutto, quello relativo alla tutela dei dati sensibili. Il tema della privacy è tornato recentemente al centro dell'agenda politica UE, e appare destinato a un ruolo di primo piano anche nella prossima legislatura. Ciò sia a causa della crescita esponenziale delle aziende tech, sia in virtù degli attriti prodotti dalle diversità dell'approccio del legislatore statunitense rispetto a quello europeo. Altro rischio è quello inerente i criteri di classificazione e analisi dei dati. Approcci diversi possono condurre a risultati differenti, con conseguenze negative per i destinatari delle decisioni. Diviene quindi fondamentale identificare standard minimi di garanzia nella gestione della “filiera” dei dati: dalla raccolta, passando per l'analisi, fino alla fase dell'inclusione nei processi decisionali. C'è, infine, da considerare il dibattito relativo alla tutela e proprietà dei dati stessi. A fronte di coloro che difendono il principio del libero accesso e divulgazione dei dati scientifici, ci sono interessi economici e politici che ostacolano, o rallentano, la libera circolazione delle informazioni. È dunque opportuno identificare il giusto bilanciamento tra gli interessi contrapposti alla conoscenza diffusa e alla concorrenza.

La *citizen science* è dunque il perno intorno al quale ruota un dibattito che interessa molteplici profili: sociali anzitutto, ma anche economici e politici, oltre che, ovviamente, giuridici. Diviso in sei sezioni, per una totale di circa cinquanta pagine, il rapporto descrive inizialmente le modalità di interazione già collaudate tra le strutture della Commissione e i cittadini che (volontariamente) raccolgono e analizzano dati scientifici. Nella seconda parte il rapporto si concentra sulle forme innovative di raccolta dati, con l'obiettivo di definire le aree virtuose e contenere i rischi.

Tra le forme di collaborazione già collaudate se ne segnalano due. La prima riguarda la raccolta dati in materia ambientale – nel rapporto *Citizen*

*Environmental Science*. Al riguardo, il rapporto include tra i *desiderables* per il 2018 la catalogazione delle migliori pratiche già consolidate e, entro il 2020, la pubblicazione di linee guida che orientino nuove forme di sperimentazione nella raccolta dati scientifici in materia ambientale; soprattutto, che facilitino la transizione del contributo dei cittadini-volontari da esperienza occasionale a costante di tutte le procedure decisionali di competenza UE in tema ambientale.

Si citava in precedenza la tensione tra la libera circolazione dei dati scientifici e le restrizioni alla stessa. Il rapporto del JRC assume, al riguardo, una posizione a favore della prima ipotesi. Nel medio periodo, il rapporto suggerisce l'opportunità di favorire la diffusione della *citizen science* a livello nazionale; nel lungo periodo l'obiettivo – secondo gli autori dello studio – è quello di uniformare gli strumenti e tecniche di raccolta ed elaborazione dati attraverso l'azione di coordinamento delle istituzioni UE. Queste azioni dovrebbero contribuire al consolidamento delle buone prassi già in vigore, e alla diffusione di quelle innovative, oggi ancora in fase di sperimentazione.

È appunto la sperimentazione al centro della seconda parte del rapporto. La quarta sezione, in particolare, descrive, per ciascuna fase del ciclo di policy UE, il contributo (attuale e potenziale) offerto dalla *citizen science*. Ci sono tre forme di contributo che meritano un approfondimento. Anzitutto, il *data gathering*: ossia il contributo che i volontari offrono alla raccolta di dati grezzi, privi cioè di analisi o elaborazione. Spetta infatti alle strutture della Commissione titolari del potere decisionale il compito di analizzare i dati raccolti, valutando l'opportunità di un loro utilizzo a sostegno delle decisioni. Interessante notare, come precisa il rapporto, che il *data gathering* non riguarda esclusivamente dati originali. In altre parole, le informazioni possono essere raccolte sia attingendo a banche dati già esistenti, sia direttamente sul territorio. Un esempio è rappresentato dalla mappatura delle specie vegetali e animali aliene (frutto cioè del trapianto tra ecosistemi diversi) –

prodotto involontariamente dai flussi transnazionali di persone e beni.

Seconda tipologia di contributo è la *data validation*, ossia l'analisi di dati che sono stati già raccolti e devono essere catalogati. Il rapporto cita l'esempio di LACO-Wiki. Quest'ultima è una piattaforma digitale attraverso cui i residenti di determinate aree geografiche possono verificare l'accuratezza delle rilevazioni geo-morfologiche del territorio in cui vivono. Il contributo dei volontari in questo caso è prezioso per due motivi. Grazie a costoro è possibile migliorare la qualità dei dati raccolti, correggendo imprecisioni ed errori; inoltre, si facilitano le attività di ricerca che interverranno sulle stesse aree geografiche in futuro.

Alla validazione dei dati segue la loro interpretazione. La *data interpretation* descrive l'ipotesi in cui i volontari non si limitano alla raccolta o validazione, ma sono coinvolti anche nell'analisi dei dati. Ovviamente l'interpretazione dei dati rappresenta l'attività più interessante per i cittadini scienziati, dal momento che consente loro di offrire un contributo diretto alla ricerca scientifica. È, tuttavia, anche un'ipotesi residuale rispetto alle precedenti, poiché richiede competenze non ordinarie. Il rapporto del JRC segnala come *best practice* di settore la classificazione di fauna selvatica attraverso l'analisi di immagini fotografiche. Si cita l'esempio dell'agenzia per la protezione ambientale irlandese. Quest'ultima consente ai cittadini di riportare, attraverso i telefoni cellulari, potenziali violazioni delle norme ambientali. Il contributo dei cittadini è dunque utile sia per facilitare l'intervento dell'agenzia, ove si renda necessario, sia ai fini statistici, per controllare il livello di conoscenza e sensibilità al rispetto delle norme in materia ambientale.

La quinta sezione del rapporto si sofferma sulle aree di regolazione in cui il contributo dei volontari è ancora sporadico, ma ha potenzialità di espansione. Il primo settore interessato è quello dell'innovazione sociale digitale, ovvero dell'uso delle tecnologie digitali a supporto della società. Negli ultimi anni, soprattutto in Inghilterra e negli Stati Uniti,

il cosiddetto *Civic tech*, e cioè lo sviluppo di tecnologie da parte di cittadini per migliorare la qualità dei rapporti tra le comunità locali e amministrazioni pubbliche, ha conosciuto uno sviluppo considerevole. Tra i casi di scuola si citano frequentemente il caso di *SeeClickFix* – app per cellulari attraverso cui i cittadini possono segnalare alle amministrazioni locali problemi sul manto stradale – e *Localocracy* – sito web e app che mirano a incentivare la partecipazione dei cittadini alle decisioni delle amministrazioni locali. Pur nella diversità delle diverse esperienze, c'è un elemento comune a tutti i casi di *Civic Tech*, ed è la centralità dei dati. È quindi comprensibile la ragione che spinge gli autori del rapporto a guardare con interesse al settore, e sollecitare la Commissione a considerarne le potenzialità. Il secondo settore cui fa riferimento il rapporto è quello, più ampio rispetto al primo, del governo digitale. Qui il contributo dei cittadini è utile anzitutto al fine dell'analisi delle intenzioni di voto e, in subordine, alla partecipazione alle procedure decisionali e all'accesso alle informazioni.

### Alcune riflessioni conclusive

Come anticipato in precedenza, la Commissione europea è chiamata a intervenire sulla regolazione delle fonti non istituzionali di raccolta ed elaborazione dati. Non si tratta di riconoscerne l'utilità per i processi decisionali, ma di individuare gli interventi necessari per aumentare i vantaggi della *citizen science*. Il rapporto indica tre fronti sui quali intervenire. Il primo, già menzionato, è quello dell'efficienza dei processi decisionali. Grazie al supporto dei volontari il numero e la qualità delle informazioni a disposizione della Commissione (e più in generale delle istituzioni UE) è aumentato esponenzialmente. I benefici per il processo decisionale sono tuttavia ancora sporadici. L'obiettivo è pertanto quello di garantire a tutte le procedure decisionali adeguato supporto attraverso i dati raccolti dai cittadini.

Dai benefici per le procedure decisionali a quelli che interessano direttamente le istituzioni UE.

Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making. La citizen science e il ruolo della Commissione europea*, di Gianluca Sgueo

Queste ultime, grazie al supporto dei dati raccolti ed elaborati, sono in grado di esprimere decisioni più calibrate, e di migliorare la propria *accountability*. In una fase storica delicata come quella attuale, in cui l'UE affronta una crisi di consenso diffusa e radicata, è importante coltivare qualsiasi soluzione garantisca alle istituzioni credibilità e legittimità.

A beneficiare sono, infine, i cittadini. Il terzo fronte aperto è dunque quello del coinvolgimento diretto nelle politiche pubbliche della società civile. Come migliorare l'integrazione e il dialogo tra società civile e istituzioni UE? Il rapporto indica la via degli incentivi al coinvolgimento diretto dei cittadini. Non sempre, in passato, esperimenti di questo tipo hanno funzionato. La riforma dell'accordo inter-istituzionale sulla trasparenza, quello che regola l'esercizio dell'attività lobbistica presso Parlamento e Commissione, è in stallo. L'esperienza del primo ciclo della *European Citizen Initiative* è stata deludente.<sup>3</sup> Si attende pertanto dalla *citizen science* un contributo più incisivo al recupero della fiducia delle istituzioni europee da parte dei cittadini degli Stati membri. Il rapporto del JRC, sul punto, offre uno spunto originale. Suggestisce cioè l'opportunità di ridefinire gli equilibri attuali tra democrazia diretta e rappresentativa in UE, a vantaggio della prima. Per raggiungere questo risultato è necessario definire con attenzione le tipologie di contributo offerte dai cittadini volontari, e completare la mappatura delle competenze che questi ultimi sono in grado di mettere a servizio delle istituzioni europee. Azioni che, secondo gli autori dello studio, richiedono un giusto equilibrio tra interventi mirati e pianificazione di lungo periodo.

---

<sup>3</sup> Si veda al riguardo N. Atanssov, *European Citizens' Initiative*, Legislative Briefing – European Parliamentary Research Service, 2018