



Interventi in materia di accesso aperto all'informazione scientifica

A.C. 395 N.T.

Dossier n° 24 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
21 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	395 N.T.
Titolo:	Modifiche all'articolo 4 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, in materia di accesso aperto all'informazione scientifica
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, IX Trasporti, X Attività produttive e XIV Politiche UE

Contenuto

La proposta di legge – modificata durante l'esame in sede referente – intende innovare la disciplina in materia di **libero accesso alle informazioni scientifiche** prodotte nell'ambito di **attività di ricerca finanziate con fondi pubblici**, recata dall'[art. 4 del D.L. 91/2013 \(L. 112/2013\)](#). Con riferimento al medesimo oggetto, interviene anche modificando la normativa in materia di diritto d'autore ([L. 633/1941](#)).

Al riguardo, si ricorda, preliminarmente, che il 17 luglio 2012 la **Commissione europea** aveva adottato la [Raccomandazione sull'accesso all'informazione scientifica e sulla sua conservazione](#) (2012/417/UE).

La Commissione – ricordato che le politiche di accesso aperto (c.d. **Open access – OA**) sono volte ad assicurare l'accesso gratuito ai dati di ricerca e alle pubblicazioni scientifiche oggetto di valutazioni *inter pares*, nonché a consentire l'utilizzo e il riutilizzo dei risultati della ricerca scientifica (punto 5 dei *consideranda*), e che tali politiche dovrebbero applicarsi a tutte le ricerche che beneficino di finanziamenti pubblici (punto 6 dei *consideranda*) – aveva evidenziato che "l'accesso aperto ai dati della ricerca scientifica migliora la qualità dei dati, riduce le necessità di duplicazione delle attività di ricerca, accelera il progresso scientifico e contribuisce alla lotta contro le frodi scientifiche" (punto 10 dei *consideranda*).

In particolare, la Commissione aveva raccomandato agli Stati membri di provvedere affinché l'accesso aperto alle pubblicazioni prodotte nell'ambito di attività di ricerca finanziate con fondi pubblici avvenisse quanto prima possibile, e comunque **non più di 6 mesi dopo la data di pubblicazione, ampliati a 12 mesi nel caso delle pubblicazioni nell'area delle scienze sociali e umane**.

Aveva altresì, raccomandato di provvedere affinché gli organismi di finanziamento della ricerca responsabili della gestione dei finanziamenti pubblici alla ricerca e le istituzioni accademiche che ricevono finanziamenti pubblici definissero politiche istituzionali per la diffusione delle pubblicazioni scientifiche e l'accesso aperto alle stesse.

La materia è stata introdotta nell'ordinamento italiano dal citato **art. 4 del D.L. 91/2013 (L. 112/2013)**.

In particolare, il **co. 2** ha affidato all'autonomia dei soggetti pubblici preposti all'erogazione o alla gestione dei finanziamenti alla ricerca scientifica la definizione delle misure necessarie per la promozione dell'accesso aperto ai risultati delle ricerche finanziate per una quota pari o superiore al 50% con fondi pubblici, specificando che ciò vale quando le stesse sono documentate in articoli pubblicati su **periodici** a carattere scientifico che abbiano **almeno 2 uscite all'anno**, ed includano una scheda di progetto in cui sono menzionati tutti i soggetti che vi hanno concorso.

Ha specificato, inoltre, che l'accesso aperto si realizza, alternativamente:

- al momento della **prima pubblicazione**, attraverso la pubblicazione da parte dell'editore in modo tale che l'**articolo** sia **accessibile a titolo gratuito** dal luogo e nel momento scelti individualmente (c.d. [gold road](#), o via d'oro);
- tramite la **ripubblicazione** (da parte dell'autore), senza fini di lucro, in archivi elettronici istituzionali o disciplinari, sempre garantendo l'accesso a titolo gratuito dal luogo e nel momento scelti individualmente, **entro 18 mesi** dalla prima pubblicazione (a titolo non gratuito) per le pubblicazioni delle **aree disciplinari scientifiche, tecniche e mediche**, ed **entro 24 mesi** per le pubblicazioni delle **aree disciplinari umanistiche e delle scienze sociali** (c.d. [green road](#), o via verde).

Il **co. 2-bis** ha escluso l'applicazione delle disposizioni di cui al co. 2 nel caso in cui i diritti su tali risultati siano tutelati, come diritti di proprietà industriale, dal [d.lgs. 30/2005](#).

Il **co. 3** ha disposto che, al fine di facilitare il reperimento e l'uso dell'informazione culturale e scientifica, nonché di ottimizzare le risorse disponibili, il MIBAC e il MIUR adottano **strategie coordinate** per l'**unificazione delle banche**

dati che rispettivamente gestiscono, quali quelle riguardanti l'[Anagrafe nazionale delle ricerche](#), il deposito legale dei documenti digitali e la documentazione bibliografica.

Il **co. 4** ha previsto che dall'attuazione di tali previsioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le pubbliche amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Successivamente, è intervenuta la [Raccomandazione 2018/790/UE](#) del 25 aprile 2018 che, nel sostituire la precedente 2012/417/UE, ne ha sostanzialmente confermato i principi. Per quanto riguarda i **tempi** entro cui deve avvenire la ripubblicazione *on line* a titolo gratuito, la Raccomandazione 2018/790/UE ha specificato che gli Stati membri dovrebbero garantire che l'accesso aperto alle pubblicazioni derivanti da ricerche sostenute da finanziamenti pubblici sia concesso non appena possibile, "**preferibilmente al momento della pubblicazione e comunque non oltre i sei mesi dalla data di pubblicazione (al più tardi entro dodici mesi per le scienze sociali e umane)**".

L'articolo 1, co. 1, lett. a), modifica il co. 2 dell'art. 4 del [D.L. 91/2013](#).

In particolare:

- ridefinisce l'ambito di applicazione stabilendo che esso concerne i risultati e i dati, anche parziali, della ricerca, quando documentati in **pubblicazioni scientifiche**, in **atti di convegni** o in **materiali audio e video** inerenti alla ricerca e alla divulgazione scientifica (e non più solo i risultati documentati in articoli), comunque pubblicati su periodici a carattere scientifico;
- specifica che le misure necessarie per la promozione dell'accesso aperto ai risultati e ai dati della ricerca scientifica finanziata per una quota pari o superiore al 50% con fondi pubblici sono adottate dai soggetti pubblici preposti all'erogazione o alla gestione dei finanziamenti a **fini non commerciali**;
- **elimina** la necessità di un **numero minimo di uscite annue** dei periodici su cui devono essere edite le pubblicazioni scientifiche, gli atti di convegni o i materiali audio e video;
- nel caso della c.d. *green road*, **riduce i tempi** – rispettivamente, (da 18) a **6 mesi** dalla prima pubblicazione per le pubblicazioni delle aree disciplinari scientifiche, tecniche e mediche, e (da 24) a **12 mesi** dalla prima pubblicazione per le pubblicazioni delle aree disciplinari umanistiche e delle scienze sociali – entro cui deve avvenire la ripubblicazione *on line* a titolo gratuito in archivi elettronici istituzionali o disciplinari.

In tal modo, si opera un allineamento ai tempi indicati dalle Raccomandazioni europee.

L'articolo 1, co. 1, lett. b-bis) (rectius: lett. b)), sostituisce il co. 3 del medesimo art. 4 del [D.L. 91/2013](#), disponendo, l'adozione, entro **12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, per:**

- l'adozione di strategie coordinate per realizzare l'**interoperabilità** (invece dell'unificazione prevista a legislazione vigente) delle banche dati da essi rispettivamente gestite;
- favorire la creazione e l'adozione di sistemi ad accesso aperto, istituendo **sistemi premiali** per le università e gli enti pubblici di ricerca. Anche questo aspetto rappresenta una novità rispetto alla normativa vigente;
- promuovere la creazione di una **infrastruttura nazionale** per la diffusione ed il ricorso all'accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche, individuando il soggetto preposto alla gestione della stessa. Si prevede, inoltre, fin d'ora l'adozione di **linee guida** per rendere interoperabili le banche dati delle università e degli enti pubblici di ricerca, anche adottando i **software di gestione** già esistenti e promuovendone la creazione di nuovi. Si tratta di una terza novità rispetto alla normativa vigente.

Per la realizzazione e la manutenzione dell'infrastruttura nazionale, l'**articolo 1, co. 1, lett. d)**, sostituendo il [co. 4 dell'art. 4 del D.L. 91/2013](#), autorizza la spesa di **€ 1 mln** nel **2019** ed **€ 0,2 mln** annui a decorrere **dal 2020**.

In base all'**articolo 1, co. 1, lett. e)**, che inserisce i co. 4-*sexies* e 4-*septies* nell'[art. 4 del D.L. 91/2013](#), alla **copertura dell'onere** si provvede, per il **2019**, mediante corrispondente **riduzione** dell'autorizzazione di spesa relativa al **reclutamento**, da parte del MIUR, di **258 unità di personale**, dotate di competenze professionali di natura amministrativa, giuridica e contabile, di cui 5 dirigenti di seconda fascia e 253 funzionari, area III, posizione economica F1, recata dall'[art. 1, co. 611, della L. 205/2017](#) e pari, per quanto qui interessa, a € 10.154.063,21 annui a dal 2019.

Le due procedure di reclutamento non si sono ancora concluse. [Qui](#) e [qui](#) le relative informazioni.

Per il **2020**, alla copertura dell'onere si provvede mediante corrispondente **riduzione** dell'incremento del **Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche** previsto dall'[art. 1, co. 763, della L. 145/2018](#) (L. di bilancio 2019).

Dal 2021, alla copertura dell'onere si provvede mediante corrispondente riduzione del **fondo speciale di parte corrente**, utilizzando parte dell'accantonamento di pertinenza del **MIUR**.

L'articolo 1, co. 2, inserisce l'art. 42-bis nella [L. 633/1941](#).

Il co. 1 del nuovo articolo dispone che l'**autore** di una pubblicazione scientifica contenuta in un periodico, che sia il risultato di una ricerca finanziata per una quota almeno pari al 50% con fondi pubblici, ha il **diritto di riprodurla, distribuirla o metterla a disposizione gratuitamente** al pubblico successivamente alla

messa a disposizione gratuita da parte dell'editore o dopo "un ragionevole periodo di tempo" dalla prima pubblicazione (a titolo non gratuito), "comunque non superiore" a **6 mesi** per le opere nelle aree disciplinari **scientifiche, tecniche e mediche**, e a **12 mesi** per quelle nelle aree disciplinari **umanistiche** e delle **scienze sociali**. L'autore è tenuto a indicare gli estremi della prima edizione e a specificare il nome dell'editore.

La disposizione, dunque, **non individua in maniera univoca il termine a partire dal quale l'autore è legittimato** – dopo la prima pubblicazione da parte dell'editore – a riprodurre, distribuire o mettere a disposizione gratuitamente l'opera, né demanda la stessa individuazione ad un atto secondario.

Si tratta di un aspetto dirimente, da chiarire.

L'autore rimane titolare del suddetto diritto **anche qualora abbia ceduto** in via esclusiva i **diritti di utilizzazione economica** della propria opera all'editore o al curatore.

Il co. 2 dispone che le **clausole contrattuali** pattuite in violazione di quanto disposto dal co. 1 sono **nulle**.

In base all'**art. 38** della [L. 633/1941](#), nell'opera collettiva, salvo patto contrario, il **diritto di utilizzazione economica** spetta all'editore dell'opera stessa. Ai singoli collaboratori dell'opera collettiva è riservato il diritto di utilizzare la propria opera separatamente, con l'osservanza delle disposizioni recate dagli artt. 39-43. In particolare, l'**art. 42** stabilisce che l'autore dell'articolo o altra opera che sia stato riprodotto in un'opera collettiva ha **diritto di riprodurlo in estratti separati o raccolti in volume**, purché indichi l'opera collettiva dalla quale è tratto e la data di pubblicazione.

L'**articolo 1, co. 1, lett. c)**, inserisce il co. 3-*bis* nell'**art. 4 del D.L. 91/2013**. In particolare dispone che il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, promuove, nell'ambito del contratto nazionale di servizio stipulato con la RAI, società concessionaria del "servizio pubblico generale radiotelevisivo", il potenziamento e la valorizzazione dell'informazione e della divulgazione scientifica su tutte le piattaforme e i canali, da realizzare anche mediante iniziative congiunte con le università e gli enti pubblici di ricerca di cui al [d.lgs. 218/2016](#), e favorisce e sostiene l'offerta multimediale in ambito, oltre che scientifico, anche culturale, attraverso l'utilizzo delle tecnologie più innovative della RAI.

*In base all'**art. 49, co. 1-bis, del d.lgs. 177/2005** – inserito dall'**art. 9, co. 1, della L. 198/2016** – occorre riferirsi al "servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale".*

In base all'**art. 45 del d.lgs. 177/2005**, la concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale svolge il medesimo servizio sulla base di un **contratto nazionale di servizio** stipulato con il Ministero dello sviluppo economico, previa delibera del Consiglio dei Ministri (oltre che di contratti di servizio regionali e, per le province autonome di Trento e di Bolzano, provinciali), e **rinnovato ogni cinque anni**.

Il [contratto di servizio](#) vigente riguarda il periodo **2018-2022**.

Occorre, dunque, chiarire se la disposizione implichi un rinnovo del contratto di servizio prima della scadenza naturale.

Più in generale, occorre chiarire come si dovrebbe innestare il concerto del Ministro dello sviluppo economico con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nella procedura di adozione del nuovo contratto nazionale di servizio che, come si è visto, è stipulato con la RAI dal Ministero dello sviluppo economico, previa delibera del Consiglio dei Ministri.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non risultano lavori legislativi in corso sulla materia.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Nel quadro delineato dalla **Costituzione** – che ha affidato la "**ricerca scientifica e tecnologica**" alla **competenza legislativa concorrente** (art. 117, terzo comma) – la Corte costituzionale ha affermato innanzitutto che lo **sviluppo della cultura** corrisponde a **finalità di interesse generale**, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni" ([sentenza n. 307/2004](#)).

Inoltre, ha evidenziato che "la **ricerca scientifica** deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un '**valore**' **costituzionalmente protetto** (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" ([sentenza n. 423/2004](#)).

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'art. 9 della Costituzione prevede che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

L'art. 33 dispone che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

Attribuzione di poteri normativi

L'art. 1, co. 1, lett. *b-bis*) (*rectius*: lett. *b*)) prevede l'adozione, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali.