



POSITION PAPER

Patrimonio culturale digitale tra conoscenza e valorizzazione.

Accesso, informazioni, diritti.

Roma, 2 luglio 2015

Il termine *informazione* può essere declinato in varie accezioni: è privata quando viene scambiata o comunicata tra due o più individui, è pubblica quando un soggetto comunica un'informazione ad un numero indeterminato di persone. Pubblica è anche l'informazione che promana dalla Pubblica Amministrazione la quale può essere obbligata alla diffusione dell'informazione o essere sollecitata in tal senso dal privato che vuole accedere ad un dato dalla stessa detenuto.

La diffusione dell'uso delle nuove tecnologie ha notevolmente amplificato la quantità e la qualità delle informazioni comunicate alla e dalla Pubblica Amministrazione.

Con specifico riguardo alle seconde, se rendere pubblici i documenti in possesso del settore pubblico rappresenta uno strumento propedeutico all'esercizio delle libertà democratiche e sociali, *sub specie* del diritto alla conoscenza, alla luce delle recenti posizioni assunte dal Legislatore europeo, si rende necessaria una riflessione sugli strumenti giuridici attualmente a disposizione per salvaguardare il necessario bilanciamento tra massima diffusione dei dati, e delle informazioni in essi contenute, e tutela dei diritti connessi alla diffusione dell'informazione e, per quanto qui di specifico interesse, alla tutela del patrimonio culturale in generale.

Oggi la società dell'informazione è infatti chiamata a domandarsi quali siano i criteri per determinare le priorità di tutela dei beni giuridici che vengono in rilievo, valutando se e a quali condizioni, sia possibile limitare o condizionare la circolazione di determinate informazioni, in special modo ove opposte ragioni suggeriscano di operare una tale limitazione, senza tuttavia giungere a minare l'accesso alla conoscenza da parte della cittadinanza.

L'attribuzione di ulteriori e specifiche mansioni in capo alle Pubbliche Amministrazioni, ad oggi anche a musei, biblioteche e archivi depositarie del patrimonio culturale, gravate dall'attività di predisposizione di adeguati strumenti di diffusione delle informazioni che ne consentano il riutilizzo, impone alle stesse di acquisire nuove competenze, spesso estranee ai compiti istituzionali loro propri. Ciò

comporta un evidente dispendio di risorse finanziarie ed umane da dedicare allo svolgimento di tale compito in merito al quale il Legislatore è chiamato a riflettere.

Tali interrogativi sono resi, se possibile, ancora più attuali dal tenore delle recenti modifiche normative intervenute, a livello europeo, che obbligheranno il Legislatore nazionale ad un adeguamento dell'ordinamento interno entro termini assai stringenti.

Per questi motivi è stato avviato un progetto di ricerca, di cui l'attuale simposio costituisce una importante tappa volta ad offrire un'analisi del dato positivo attuale, interno ed europeo, che merita attenta interpretazione e discussione. Come noto, la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003, recepita con il decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 che disciplina la materia del riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, c.d. *Public Sector Information* (PSI) o, più semplicemente, *Open Data*, è stata oggetto di rilevanti modifiche nel giugno del 2013.

La nuova direttiva 2013/37/UE (c.d. Direttiva PSI)¹, attualmente in fase di recepimento, obbliga gli enti pubblici a rendere riutilizzabili tutte le informazioni in loro possesso, sia per scopi commerciali che non commerciali, a condizione che la diffusione di tali informazioni non sia esclusa ai sensi del diritto nazionale e in conformità alla normativa sulla protezione dei dati.

La direttiva 2013/37/UE ha previsto dunque il rafforzamento degli obblighi in materia di accesso alle informazioni degli enti pubblici, anche mediante l'utilizzo di nuove applicazioni e, tra le maggiori innovazioni, ha esteso il proprio ambito di applicazione anche alle istituzioni culturali, purché queste siano titolari dei diritti di proprietà intellettuale sul patrimonio culturale detenuto².

La direttiva del 2013, a margine dell'imposizione di uno specifico obbligo, prima mera facoltà, alla concessione ai fini del riutilizzo dei dati detenuti, prevede che gli eventuali corrispettivi richiesti per ottenere i dati siano limitati alla copertura del "*costo marginale sostenut[o] per la loro riproduzione, messa a disposizione e divulgazione*"³, chiarendo che per le biblioteche, i musei e gli archivi il totale delle entrate provenienti dalla fornitura e dall'autorizzazione al riutilizzo dei documenti possa essere "*maggiorat[o] di un congruo utile sugli investimenti*". La direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere licenze standard nel caso in cui siano previste condizioni per il

¹Direttiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. La direttiva realizza una delle misure dell'Agenda digitale europea adottata nel maggio 2010 dalla Commissione europea nel quadro della strategia Europa 2020, che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea da raggiungere entro il 2020. L'Agenda digitale propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

²V. Dossier del Servizio Studi del Senato sull'attuazione della direttiva disponibile al seguente indirizzo: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/777659/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione33-h1_h11#. Il termine per l'attuazione della direttiva è prevista per il 18 luglio p.v.

³V. Art. 1, punto 6) Direttiva 2013/37/UE

riuso, le quali, tuttavia, non potranno mai limitare la concorrenza né discriminare le attività commerciali rispetto a quelle svolte dalle stesse istituzioni pubbliche⁴.

La direttiva nell'estendere l'obbligo di diffusione dei dati in capo a soggetti detentori del patrimonio culturale che, difficilmente, dispongono dell'adeguato *know how* e delle risorse tecnico-informatiche necessarie per svolgere tale attività, ha, tuttavia, previsto una deroga all'obbligo di licenziare i dati in formato aperto ed a titolo gratuito.

Così è stata introdotta la possibilità per tali enti di stipulare accordi di esclusiva con terzi privati, nel rispetto della libera concorrenza e della trasparenza, i quali si fanno carico della digitalizzazione del bagaglio informativo detenuto dagli stessi enti. La prassi in materia di digitalizzazione delle biblioteche stimolata dalle direttive in materia di tutela del diritto d'autore ha, peraltro, evidenziato che il partenariato pubblico-privato può agevolare l'utilizzo delle opere culturali e nel contempo accelerare l'accesso dei cittadini al patrimonio culturale.

A margine di tale strumento per garantire la diffusione ed il riutilizzo dei dati detenuti da biblioteche, musei ed archivi, pare essere ammessa l'imposizione di corrispettivi superiori ai costi marginali così da non ostacolare il normale funzionamento di tali enti. Al fine di quantificare l'"utile ragionevole sugli investimenti" viene prevista la possibilità di prendere in considerazione i prezzi praticati dal settore privato per il riutilizzo di documenti identici o simili.

Infine, la nuova direttiva impone l'adozione di standard aperti e formati processabili (*machine-readable*) sia per i documenti che per i relativi metadati. Invero, non tutti i dati possono dirsi liberamente riutilizzabili per il solo fatto che essi vengano pubblicati: affinché le informazioni siano in effetti tecnicamente riutilizzabili occorre che vengano resi *accessibili in forma grezza*, in modo *tempestivo e processabile*.

La scelta di un simile irrobustimento della disciplina del *Public Sector Information* viene giustificata dal convincimento del Legislatore europeo della rilevanza di tale settore, sia in ordine all'attuazione del principio di effettività della circolazione delle informazioni sia riguardo allo sviluppo del mercato interno, atteso che, stando ai dati della Commissione europea, il 5% del PIL europeo sarebbe generato proprio dall'applicazione delle nuove tecnologie ai dati pubblici.

Nella prospettiva del recepimento della nuova direttiva 2013/37/UE, deve tenersi conto che il citato d.lgs. n. 36/2006 non è l'unico testo normativo rilevante in materia di *Open Data*: deve richiamarsi in tal senso l'art. 9 del decreto legge n. 179/2012, cd. Decreto Crescita 2.0, convertito con legge n. 221/2012 che, sostituendo gli artt. 52 e 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, al comma 2 stabilisce che "*i dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano [senza l'espressa adozione di una licenza] si intendono rilasciati come dati di tipo aperto*", così sancendo il principio dell' "*Open Data by default*". Secondo tale

⁴ V. Art. 1, punto 8) Direttiva 2013/37/UE

principio, qualora l'Amministrazione decida di pubblicare un dato in suo possesso, si presume che quel dato sia liberamente riutilizzabile, a meno che l'Amministrazione non dia espresse indicazioni contrarie. Alla luce di tale previsione residua all'Amministrazione detentrici dell'informazione decidere se e con quali modalità i dati debbano essere pubblicati.

In questo senso vengono in soccorso le “Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico”⁵, predisposte dall'Agenzia per l'Italia Digitale, nelle quali viene chiarito che le Amministrazioni possono ricorrere all'adozione di due tipologie di licenze d'uso dei dati: quelle che pongono il vincolo di attribuzione della paternità del dato elaborato e quelle che pongono, oltre a detto vincolo di attribuzione di paternità del dato, anche quello di ri-licenziare il dato elaborato in formato parimenti aperto.

In definitiva il quadro normativo vigente e le modifiche che il recepimento della direttiva del 2013 impone, appare sufficiente a far trasparire tutta la delicatezza e la farraginosità di un sistema normativo stratificatosi negli anni.

Quello che appare evidente, e che può ammettersi con certezza, è che l'ordinamento nazionale vigente, confermando l'importanza dell'impiego di licenze aperte che garantiscano il massimo riutilizzo dei dati e la loro interoperabilità, anche transfrontaliera, lascia comunque spazio per operare una riflessione sulla necessità di garantire la tutela del patrimonio culturale, nel senso di precludere un indiscriminato sfruttamento dei dati messi a disposizione tale da causare il detrimento del bene pubblico dell'integrità dell'informazione e della conoscenza.

Si crede dunque che quella di oggi possa rappresentare un'importante occasione per immaginare nuovi e possibili meccanismi da approntare per un adeguato contemperamento di interessi che, in accordo con la legislazione vigente e quella attesa, raggiungano l'imprescindibile obiettivo di un efficace bilanciamento tra massima diffusione dei dati pubblici e tutela del patrimonio culturale in possesso delle Amministrazioni.

⁵Per ulteriori approfondimenti: AgID, Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (anno 2014), disponibile all'indirizzo http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/patrimoniopubblicog2014_v0.7finale.pdf.