CAMERA DEI DEPUTATI N. **4641**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUIGI GALLO, DI BENEDETTO, VACCA, D'UVA, MARZANA, BRESCIA, SIMONE VALENTE, FICO, FRACCARO, LIUZZI

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

Presentata il 14 settembre 2017

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Attraverso *l'open access* (OA) è possibile avere libero accesso *on line* all'informazione scientifica, che diviene così un patrimonio gratuito e autorizza l'utente/lettore a utilizzarla, replicarla o modificarla. Per informazione scientifica si intende: articoli di ricerca scientifica *peer-reviewed* (la revisione tra pari è un metodo di valutazione dei manoscritti inviati a una rivista scientifica; è eseguita da specialisti del settore e sulla base dei giudizi dei quali il curatore – cosiddetto editor – può decidere se pubblicare l'articolo, richiederne delle modifiche o rifiutarlo) o dati scientifici (dati grezzi o codificati dal ricercatore). Attualmente esistono due diversi sistemi editoriali: *reader pay* (pagato dal lettore) e *author pay* (pagato dall'autore).

Reader pay: è il metodo più diffuso, adottato da Elsevier, Sage, Wiley, Springer, Taylor & Francis eccetera, ovvero alcune delle più importanti case editrici commerciali del mondo. Queste case editrici cercano di trarre i massimi profitti soprattutto attraverso gli abbonamenti venduti alle istituzioni, ai centri di ricerca o alle università.

Il lettore, quindi, paga per accedere a una conoscenza scientifica di qualità ed è spesso disposto a spendere cifre elevate per usufruire di questi contenuti. Questo modello è dominato da pochi editori a livello planetario i quali detengono ciascuno fino a 3.000 testate specializzate. La revisione dei contenuti è affidata alla comunità della *peer review*, ricercatori ed esperti nella materia in oggetto in grado di valutare

metodo e risultati dello studio esposto, solitamente in maniera anonima (non è previsto un compenso per l'attività di *reviewer*).

Author pay: gli autori stessi delle ricerche pagano per vedere pubblicato il loro articolo su piattaforme, soprattutto *on line*, di lettura gratuita per gli utenti. La *peer review* è comunque garantita nelle stesse modalità del sistema *reader pay*. Non tutti gli autori possono, ovviamente, permettersi i notevoli costi di pubblicazione. Le riviste che adottano questo sistema sono spesso no profit.

Secondo quanto pubblicato su Il Sole 24 ore del 13 dicembre 2015: « l'industria editoriale scientifica ha fatturato nel 2013 più di 10 miliardi di dollari » aumentando il proprio giro d'affari anche oltre il 30 per cento. Il prezzo di una rivista può oscillare, a seconda del settore e del prestigio, da qualche centinaio di euro fino a 20.000-30.000 euro.

Quello a favore dell'OA è un movimento nato dal basso in seguito all'avvento della rete *internet*.

A livello generale, sono tre le dichiarazioni fondative dell'OA: Budapest *open access initiative* (febbraio 2002), *Bethesda statement on open access publishing* (giugno 2003) e *Berlin declaration on open access to knowledge in the sciences and humanities* (ottobre 2003). Quest'ultima, a novembre 2013, è stata firmata da più di 450 istituzioni scientifiche. In Italia, la dichiarazione di Berlino è stata abbracciata da 71 atenei italiani in seguito alla dichiarazione di Messina in occasione della conferenza sull'OA nel 2004. Riferimenti importanti risultano essere il documento dell'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) del 2007 « Princìpi e linee guida per l'accessibilità ai dati relativi ai progetti di ricerca finanziati da fondi pubblici a livello nazionale e internazionale », i documenti della Commissione europea « *Towards better access to scientific information: Boosting the benefits of public investments in research* » e la « *Commission recommendation on access to and preservation of scientific information* » (entrambe del luglio 2012), che hanno fornito la base per il progetto pilota sugli *open data* con l'obiettivo di facilitare il deposito, il reperimento, l'accesso e il riuso dei dati ottenuti nell'ambito dei progetti finanziati dal programma Horizon 2020. Tali dichiarazioni dimostrano come, già da più di un decennio, l'accesso libero all'informazione scientifica sia un obiettivo prioritario a livello globale e i cui benefici sono ormai dimostrati da una robusta « meta-letteratura ».

Riguardo alle pubblicazioni, la citata raccomandazione chiede agli Stati membri di definire politiche chiare per la diffusione delle pubblicazioni scientifiche prodotte nell'ambito di attività di ricerca finanziate con fondi pubblici e l'accesso aperto alle stesse. Tali politiche dovrebbero prevedere: « obiettivi concreti e indicatori per misurare i progressi, piani di attuazione in cui sia indicata tra l'altro l'assegnazione delle responsabilità, la pianificazione finanziaria associata ».

Tra i punti più rilevanti di specificazione delle politiche si segnalano: « Provvedere affinché, in esito a tali politiche [di OA]: sia assicurato un accesso aperto alle pubblicazioni prodotte nell'ambito di attività di ricerca finanziate con fondi pubblici quanto prima possibile, preferibilmente subito e comunque non più di sei mesi dopo la data di pubblicazione e di dodici mesi nel caso delle pubblicazioni nell'area delle scienze sociali e umane; (...) il sistema delle carriere universitarie sostenga e premi i ricercatori che aderiscono a una cultura di condivisione dei risultati delle proprie attività di ricerca, in particolare assicurando l'accesso aperto alle loro pubblicazioni nonché sviluppando, incoraggiando e utilizzando nuovi modelli alternativi di valutazione delle carriere, nuovi criteri di misurazione e nuovi indicatori (...) ».

La Commissione europea, con il documento Horizon 2020 del 9 dicembre 2013, illustra ancora i benefici dell'OA: « tutte le scoperte della ricerca dipendono dalla possibilità degli scienziati di condividere le proprie informazioni e di accedere alla letteratura scientifica precedente. L'avvento di internet e delle riviste elettroniche implica un'incredibile possibilità di disseminare e comunicare l'informazione scienti-

fica. Nell'economia dell'informazione di oggi, dove la conoscenza è una risorsa, l'*Open Access* può comportare una serie di benefici quali: l'accelerazione della ricerca e della scoperta di processi che possono ripagare gli investimenti in ricerca e sviluppo; l'aumento delle opportunità di ricerca multidisciplinari, delle collaborazioni multi-istituzionali e multi-settoriali; la possibilità di commercializzazione e produzione dei "prodotti applicati" della ricerca scientifica. *L'Open Access* può, inoltre, incrementare la trasparenza della scienza e la sua apertura alla società e ai cittadini ».

Analogamente, il programma Horizon 2020 vincola alla pubblicazione in OA tutta la ricerca prodotta con i propri fondi in Europa nel periodo 2014-2020, pubblicando il 25 agosto 2016 le proprie linee guida sul tema « *Open Access to Scientific Publications and Research Data in Horizon 2020* » per la pubblicazione di dati scientifici in *repository e directory open*, quali ad esempio OpenAIRE, un progetto finanziato dall'Unione europea che nella sua fase iniziale doveva servire a raccogliere le pubblicazioni ad accesso aperto dei progetti finanziati da FP7 (programma di finanziamento del periodo 2007-2013 precedente a Horizon 2020), poi si è esteso ai dati e in prospettiva diventerà l'infrastruttura tecnologica su cui si baserà la *European open science cloud*.

La Commissione ha, dunque, definito l'accesso aperto come « mezzo fondamentale per migliorare la circolazione delle conoscenze e l'innovazione in Europa » e ha raccomandato agli Stati membri di « adottare un approccio analogo nei loro programmi nazionali ».

Al fine di realizzare l'OA, esistono due principali opzioni di policy:

1) *self-archiving* (cosiddetta via verde) ovvero la ripubblicazione in archivi istituzionali e disciplinari ad accesso aperto di opere già apparse in forme editoriali tradizionali (solitamente dopo un periodo di « embargo », cioè quello durante il quale la rivista detiene i diritti di pubblicazione del manoscritto). Tale metodo consente agli autori di scegliere liberamente la rivista su cui pubblicare e, in seguito (o contestualmente, in base alla tipologia di contratto di cessione dei diritti stipulato con la casa editrice o alla normativa vigente), di caricare autonomamente il prodotto della propria ricerca in *repository o directory OA*;

2) pubblicazione in riviste e collane di libri che nascono ad accesso aperto (cosiddetta via aurea), ovvero fruibili gratuitamente dal lettore. Spesso, però, si tratta di riviste *author pay* i cui costi di pubblicazione sono molto gravosi. Tale sistema, che lascia agli editori (e non agli autori) la pubblicazione gratuita dell'informazione scientifica, è stata perseguita nel Regno Unito fin dalle prime fasi, salvo poi la registrazione di molti passi indietro a causa dell'alto costo (oltre che del problema della scarsa libertà lasciata agli autori, invitati a pubblicare solo su determinate riviste).

Per quanto riguarda la legislazione sull'OA, sono tre i principali modelli normativi: quello statunitense, quello spagnolo e quello tedesco:

1) modello degli Stati Uniti d'America (USA) [Division G, Title II, Section 218 of PL 110-161 (*Consolidated Appropriations Act, 2008*) e *Division F Section* 217 of PL 111-8 (*Omnibus Appropriations Act*, 2009)]. Negli USA tutti i soggetti finanziati dai *National institutes of health* devono ripubblicare su PubMed Central, l'archivio biomedico OA dei NIH, non oltre dodici mesi dalla pubblicazione ufficiale dalla prima pubblicazione, la versione elettronica dei manoscritto passato attraverso il processo di referaggio e accettato per la pubblicazione dall'editore. L'assolvimento dell'obbligo è sottoposto all'attuazione da parte del soggetto finanziato di una *policy* che sia compatibile con il *copyright*. Quest'ultimo presupposto è di fondamentale importanza per comprendere la natura della norma. Essa infatti è una norma obbligatoria programmatica, cioè impone al soggetto finanziato (ad esempio un'università) la predisposizione di una regolamentazione per l'attuazione dell'obbligo. Come dire che il ricercatore non deve essere lasciato solo dalla propria istituzione nella gestione dei diritti d'autore;

2) modello spagnolo [articolo 37 (*Difusión en acceso abierto*) della Ley 14/2011, *de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnologia y la Innovación*]. Anche il modello spagnolo si basa su una norma obbligatoria e programmatica che mira alla ripubblicazione in archivi aperti. La principale differenza rispetto al modello americano è la portata non settoriale della norma: essa riguarda non solo l'area biomedica ma tutte le aree scientifiche. Contiene un'esplicita limitazione oggettiva del suo campo di applicazione: concerne solo pubblicazioni seriali o periodiche. La norma prende le mosse dalla promozione della creazione da parte degli enti pubblici del « Sistema spagnolo di scienza, tecnologia e innovazione » di archivi ad accesso aperto individuali o comuni, interoperabili con gli archivi esistenti in campo internazionale. Pone poi l'obbligo, in capo al personale impegnato in una ricerca finanziata per più della metà con fondi del bilancio dello Stato, di pubblicare il più presto possibile e comunque non oltre dodici mesi dalla prima pubblicazione la versione finale accettata dall'editore in un archivio disciplinare o istituzionale ad accesso aperto. Disposizione degna di nota è quella che rende la versione del contributo scientifico pubblicata negli archivi ad accesso aperto suscettibile di essere presa in considerazione nelle procedure di valutazione dell'amministrazione pubblica;

3) modello tedesco [la legge 1° ottobre 2013 (BGBI. I S. 3714), *Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Ànderung des Urheberrechtsgesetzes*, che ha aggiunto un quarto comma al paragrafo 38 della legge tedesca sul diritto d'autore (*Urheberrechtsgesetz o UrhG*)]. Il modello tedesco è molto rilevante perché è l'unico che prende le mosse dall'ostacolo a monte della via verde all'accesso aperto: il diritto d'autore. Per garantire la praticabilità della via verde il legislatore tedesco, nell'ambito di una più ampia riforma del diritto d'autore, conferisce all'autore di un contributo scientifico generato nel contesto di un'attività di ricerca finanziata almeno per la metà con risorse pubbliche (e pubblicato in una raccolta che esce periodicamente almeno due volte all'anno) il diritto di rendere pubblicamente accessibile per scopi non commerciali il medesimo contributo, nella versione accettata del manoscritto, dopo il termine di dodici mesi dalla prima pubblicazione. Il meccanismo giuridico opera anche qualora l'autore abbia ceduto il diritto di sfruttamento esclusivo al curatore o all'editore della prima pubblicazione. Inoltre l'accordo che ne escluda l'operatività è nullo. In altri termini, si tratta di una disposizione imperativa, inderogabile per via contrattuale.

In Germania, dunque, l'autore di un contributo scientifico che ha avuto origine nell'ambito di un'attività di ricerca e di insegnamento finanziata almeno per metà da fondi pubblici ed è pubblicato in una collezione che esce periodicamente almeno due volte l'anno ha il diritto (anche se ha concesso all'editore o al curatore un diritto d'uso esclusivo) di rendere pubblicamente accessibile, dopo la scadenza di dodici mesi dalla prima pubblicazione, il contributo nella versione del manoscritto accettato, fintanto che non serva a uno scopo commerciale. Un accordo divergente a scapito dell'autore è senza effetto.

Pochi mesi dopo che, nel giugno 2013, il Gruppo OA della Commissione biblioteche della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) tentasse di colmare il grave vuoto legislativo italiano emanando le « Linee guida per la redazione di policy e regolamenti universitari in materia di accesso aperto alle pubblicazioni e ai dati della ricerca » (mentre venivano creati numerosi *repository e directory di open data* e venivano approvati, presso gli atenei italiani, regolamenti in autonomia, e dunque disomogenei, sul libero accesso), il decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, concernente « Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo », è intervenuto sull'argomento nei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 4:

« 2. I soggetti pubblici preposti all'erogazione o alla gestione dei finanziamenti della ricerca scientifica adottano, nella loro

autonomia, le misure necessarie per la promozione dell'accesso aperto ai risultati della ricerca finanziata per una quota pari o superiore al 50 per cento con fondi pubblici, quando documentati in articoli pubblicati su periodici a carattere scientifico che abbiano almeno due uscite annue. I predetti articoli devono includere una scheda di progetto in cui siano menzionati tutti i soggetti che hanno concorso alla realizzazione degli stessi. L'accesso aperto si realizza:

a) tramite la pubblicazione da parte dell'editore, al momento della prima pubblicazione, in modo tale che l'articolo sia accessibile a titolo gratuito dal luogo e nel momento scelti individualmente;

b) tramite la ripubblicazione senza fini di lucro in archivi elettronici istituzionali o disciplinari, secondo le stesse modalità, entro diciotto mesi dalla prima pubblicazione per le pubblicazioni delle aree disciplinari scientifico-tecnico-mediche e ventiquattro mesi per le aree disciplinari umanistiche e delle scienze sociali.

2-*bis*. Le previsioni del comma 2 non si applicano quando i diritti sui risultati delle attività di ricerca, sviluppo e innovazione godono di protezione ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

3. Al fine di ottimizzare le risorse disponibili e di facilitare il reperimento e l'uso dell'informazione culturale e scientifica, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca adottano strategie coordinate per l'unificazione delle banche dati rispettivamente gestite, quali quelle riguardanti l'anagrafe nazionale della ricerca, il deposito legale dei documenti digitali e la documentazione bibliografica.

4. Dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le pubbliche amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente ».

In questa norma, che parla di « articoli » e non di pubblicazioni scientifiche escludendo i libri di testo, non vi è una pianificazione finanziaria atta a incentivare l'adesione all'OA (ad esempio iniziative sul finanziamento di archivi istituzionali conformi idonei a perseguire la cosiddetta « via verde », ovvero quella perseguita dalla comunità accademica internazionale dato che, « senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica », risulta comunque impraticabile la « via aurea »). I termini temporali massimi (diciotto e ventiquattro mesi) per la ripubblicazione si pongono oltre i parametri fissati dalla citata raccomandazione europea (sei e dodici mesi), così come oltre tutti i limiti temporali rinvenibili nei modelli di riferimento (USA, Spagna, Germania).

Al di là del problema sistemico dovuto alle resistenze di una parte dell'editoria e del mondo accademico più conservatore, una legislazione più efficace e precipua potrebbe dare una sterzata all'OA anche in Italia, così da uscire da una situazione pericolosamente stagnante.

La presente proposta di legge consta di un solo articolo ed è così strutturata: il comma 1, lettera *a),* numero 1), con l'aggiunta delle parole « e a fini non commerciali » al comma 2 del citato articolo 4 del decreto-legge n. 91 del 2013, ha lo scopo di sottolineare la natura del tutto non commerciale dell'accesso aperto alla comunicazione scientifica ed è atto a eliminare una specifica, presente nel medesimo comma 2, riguardante i periodici a carattere scientifico oggetto delle disposizioni; il numero 2) sostituisce la lettera *a)* del comma 2, al fine di rendere oggetto delle nuove disposizioni anche il materiale audio e visivo a carattere scientifico e sottolineando che l'utente finale (o lettore) sarà legittimato a consultare l'informazione scientifica nei tempi e nei luoghi a lui più consoni; il numero 3) sostituisce lettera *b)* del comma 2 sostanzialmente allineando, per chi sceglie la « via verde » del *self-archiving*, i periodi di « embargo » delle pubblicazioni in archivi ad accesso aperto, la normativa italiana alla raccomandazione europea; la lettera *b)* inserisce un comma al medesimo articolo al fine di annullare qualsiasi forma contrattuale stipulata sia dall'editore di

prima pubblicazione con terzi, sia dall'autore e che, di fatto, possa impedire la ripubblicazione dell'opera scientifica nei termini precedentemente indicati; la lettera *c)* prevede che il Ministro dello sviluppo economico istituisca una Commissione per la divulgazione dell'informazione scientifica che possa promuovere la comunicazione delle nuove scoperte scientifiche mediante i canali radiotelevisivi pubblici italiani.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. All'articolo 4 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

1) all'alinea, dopo le parole: « adottano, nella loro autonomia » sono inserite le seguenti: « e a fini non commerciali » e le parole: « che abbiano almeno due uscite annue » sono soppresse;

2) la lettera *a)* è sostituita dalla seguente:

« *a)* tramite la pubblicazione da parte dell'editore, al momento della prima pubblicazione, in modo tale che l'articolo e l'eventuale materiale audio e video a esso allegato siano accessibili a titolo gratuito dal luogo e nel momento scelti individualmente dall'utente »;

3) la lettera *b)* è sostituita dalla seguente:

« *b)* tramite la ripubblicazione senza fini di lucro in archivi elettronici istituzionali o disciplinari, secondo le stesse modalità, entro sei mesi dalla prima pubblicazione per le pubblicazioni delle aree disciplinari scientifico-tecnico-mediche e dodici mesi per le aree disciplinari umanistiche e delle scienze sociali »;

b) dopo il comma 2-*bis* è inserito il seguente:

« *2-ter*. È nullo il contratto di edizione se l'editore della pubblicazione realizzata secondo le modalità di cui al comma 2, lettera *a)*, ha ceduto il diritto di sfruttamento a terzi. Il contratto di edizione è altresì nullo se uno o più autori della pubblicazione realizzata secondo le modalità di cui al comma 2, lettera *b)*, hanno ceduto il diritto di sfruttamento esclusivo

al curatore o all'editore della prima pubblicazione »;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« *3-bis*. Il Ministro dello sviluppo economico, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, istituisce una Commissione per la divulgazione dell'informazione scientifica, al fine di selezionare le migliori forme di diffusione della più recente informazione culturale e scientifica a favore della collettività, da trasmettere attraverso il canale radiotelevisivo pubblico. La trasmissione relativa all'informazione culturale e scientifica deve essere prevista all'interno del contratto nazionale di servizio stipulato con la società RAI – Radiotelevisione italiana Spa ai sensi del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 ».