

Licenze per il riutilizzo dei dati pubblici e Open Data

Formez^{PA}



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez Pa nell'Ambito 2 Linea 2 del Programma Operativo di Assistenza Tecnica 2012-2015 (POAT), Ob.II.4 PON GAT (FESR) 2007-2013 a titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Dipartimento della Funzione Pubblica opera come Organismo intermedio per l'Obiettivo operativo II.4.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Ernesto Belisario

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Novembre 2014

Il patrimonio informativo pubblico

Le Pubbliche Amministrazioni, nell'esercizio della propria attività istituzionale, producono un'enorme mole di dati: si pensi, ad esempio, alle cartografie realizzate nel corso della formazione dei piani urbanistici o le informazioni raccolte dai Centri per l'impiego o dalle Aziende Sanitarie Locali. In passato questi documenti rimanevano relegati nell'ambito dei procedimenti amministrativi per i quali erano stati formati. In tempi più recenti, invece, si è affermata, dapprima a livello comunitario, la tendenza a rendere queste informazioni conoscibili anche ad altri soggetti.

L'Unione europea attribuisce al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico un ruolo fondamentale, sia per lo sviluppo economico e sociale del territorio (corretto funzionamento dei mercati, libera circolazione di merci, di servizi ed individui, miglioramento della competitività, superamento del divario fra nazioni e cittadini), sia per la diffusione delle nuove tecnologie digitali fra Enti pubblici, imprese e cittadini, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici per diffondere e memorizzare le informazioni medesime.

La Direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico

Al fine di agevolare il riutilizzo delle informazioni in possesso degli enti pubblici degli Stati membri, l'Unione Europea ha adottato la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 (oltre all'avvio di varie iniziative tra cui il "Libro Verde sull'informazione Pubblica sulla Società dell'informazione", il "Programma e-Content", la Comunicazione "e-Europe 2002").

La Direttiva in questione (recentemente modificata dalla Direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013) afferma un principio generale per cui i documenti che vengono raccolti, prodotti, riprodotti e diffusi nell'ambito del perseguimento dei compiti istituzionali da parte delle Pubbliche Amministrazioni devono essere riutilizzabili anche per finalità commerciali.

Disponibilità del dato pubblico nel Codice dell'Amministrazione Digitale

Anche il Legislatore italiano ha preso coscienza della circostanza per cui la gran mole di dati pubblici rappresenta un enorme patrimonio comune di conoscenza che è auspicabile venga messo a disposizione degli utenti e, più in generale, di tutti i cittadini e le imprese.

In proposito, il Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005) contiene due importanti principi:

- il principio di “disponibilità dei dati pubblici” (enunciato all’art. 2, comma 1, e declinato dall’art. 50, comma 1, dello stesso Codice) che consiste nella possibilità, per soggetti pubblici e privati, “di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge” (art.1, lett. o).
- il principio dell’ “open by default” per cui i dati e i documenti pubblicati dalle Pubbliche Amministrazioni senza una esplicita licenza d’uso che ne definisca le possibilità e i limiti di riutilizzo – sono da intendersi come dati aperti.

I limiti alla disponibilità dei dati

Disponibilità non significa però automatica condivisione di tutte le informazioni o accesso indiscriminato alle stesse. I limiti alla conoscibilità dei dati rimangono quelli previsti dalle leggi e dai regolamenti sia per i privati (ad es. limiti ed esclusioni in materia di accesso) sia per le altre Amministrazioni (che possono accedere solo ai dati necessari per lo svolgimento della propria attività istituzionale).

Ulteriore limite è rappresentato dal necessario rispetto della normativa in materia di riservatezza dei dati personali. Il richiamo alla normativa in tema di privacy (D. Lgs. n. 196/2003) è sicuramente indicativo delle intenzioni del legislatore di evitare che l’accesso telematico rechi con sé i rischi di conoscenza dei dati anche a soggetti non autorizzati.

Il Diritto d’Autore e le Licenze

Da quanto detto emerge come il legislatore si sia occupato di affermare un principio generale (i dati pubblici vanno pubblicati on line e devono essere riutilizzabili anche per finalità commerciali), stabilire le eccezioni (privacy e sicurezza nazionale) oltre a definirne le caratteristiche tecniche (le informazioni sono rese disponibili sul sito dell’Ente in un formato aperto e non proprietario).

Il legislatore non individua però espressamente una licenza specifica da adottare, rimandando la scelta della stessa alle singole Amministrazioni.

Nella prassi, mutuando le categorie delle licenze del software, si usa distinguere tra due macrotipologie di licenze anche in relazione alla pubblicazione e diffusione di dati ed informazioni: le licenze di tipo «closed» (“chiuse”) e le licenze di tipo «open» (“aperte”); tali licenze si distinguono in relazione ai diversi diritti concessi a chi fruisce di un’opera tutelata dal diritto d’autore.

Le licenze “chiuse”

Come noto, la distribuzione di contenuti creativi, così come regolata dalle disposizioni della Legge n. 633/1941 (c.d. Legge sul Diritto d'Autore), è integralmente tutelata attraverso un sistema che convenzionalmente non permette di effettuare copie dei contenuti protetti. Le licenze di tipo “chiuso” rappresentano quindi la soluzione tradizionale che consiste nel riservare “tutti i diritti” - utilizzando il simbolo (c) che tradizionalmente viene adoperato per indicare il titolare del copyright sull'opera. In tali casi, l'utente potrà limitarsi a fruire del documento ma – senza il consenso di colui che detiene i relativi diritti – non potrà copiare, ripubblicare o modificare i contenuti protetti dalla licenza.

Risulta evidente, dunque, che se il dato pubblico fosse reso disponibile con una licenza di tipo « closed », non si rispetterebbe il principio della riutilizzabilità: i dati sarebbero soltanto liberamente consultabili, ma non anche manipolabili o riutilizzabili in altri contesti al di fuori di quello della mera consultazione. L'utilizzo di licenze closed, quindi, viola il principio dell'Open by Default contenuto nel Codice dell'Amministrazione Digitale.

Le licenze “aperte”

A differenza delle licenze di tipo « closed », le licenze « open » più che stabilire quali sono i limiti di utilizzabilità del dato, tendono a garantire una serie di diritti a chi entra in possesso delle informazioni. Le licenze aperte tutelano comunque l'autore del dato medesimo, attribuendogli la paternità dell'opera ed evitando che quanto pubblicato possa subire alterazione senza un controllo e senza l'imposizione di ben precise regole, ma conferiscono agli utenti una gamma di diritti (più o meno ampi) relativi alla possibilità di poterlo liberamente ridistribuire e, in alcuni casi, anche manipolare al fine di creare opere derivate.

Le licenze Creative Commons: caratteristiche principali

Le più importanti licenze per la libera circolazione di materiale creativo diverso dal software, sono quelle nate in seno all'organizzazione non profit Creative Commons. Tali licenze nascono dall'esigenza di permettere la libera circolazione del materiale creativo protetto dal diritto d'autore dal momento che sono ispirate al modello “alcuni diritti riservati”.

Le sei licenze Creative Commons sono sviluppate su tre livelli (modello « *three layers* »):

1. Il primo livello è rappresentato dal « *Legal Code* »: partendo dalla consapevolezza che le licenze sono strumenti legali per la distribuzione di materiale tutelato dal diritto d'autore, esse vengono distribuite con un testo per l'appunto legale che, per la sua completa comprensione, si rivolge principalmente ad avvocati e giuristi .

2. Il secondo livello del modello di licenza, è il «*common deed*» e nasce in ragione dell'esigenza di spiegare in un linguaggio comprensibile anche a chi non è un legale quali sono i più importanti termini e condizioni della licenza. Tale livello può risultare particolarmente utile in quanto ricorre all'uso di simboli grafici che facilitano ancor più la comprensione dei diritti attribuiti.
3. Il terzo ed ultimo livello viene definito «*Machine readable*» in quanto si rivolge ai computer; infatti, si tratta di un livello che offre la possibilità ai computer di riconoscere agevolmente che il materiale che si sta trattando è tutelato da licenza Creative Commons.

Le licenze Creative Commons: struttura

Le licenze Creative Commons si strutturano idealmente in due parti: una prima parte indica quali sono le libertà che l'autore vuole concedere alla sua opera ed una seconda parte che chiarisce a quali condizioni è possibile utilizzare la stessa.

In generale, si può affermare che la prima parte delle licenze fa sempre riferimento alla libertà di copiare e distribuire l'opera. Ciò si realizza attraverso l'attribuzione della libertà di «riprodurre, distribuire, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, rappresentare, eseguire e recitare l'opera». Al contrario, solo alcune delle licenze consentono anche la modifica dell'opera, attribuendo esplicitamente tale diritto.

La seconda parte delle licenze prevede l'individuazione delle condizioni per l'utilizzo dell'opera. È qui che si possono evidenziare le caratteristiche di grande semplicità e flessibilità. Infatti, il titolare dell'opera ha a disposizione quattro clausole di base che possono essere agevolmente utilizzate creando delle vere e proprie combinazioni di diritti. In pratica, il titolare dell'opera può ottenere una licenza capace di rispondere in maniera quanto più efficace possibile alle sue esigenze.

In particolare, le clausole individuate dalle licenze Creative Commons sono:

- 1) **Attribuzione.** Questa clausola impone che si debba riconoscere la paternità dell'opera all'autore originario. Si tratta di una clausola sempre presente in tutte le tipologie di licenze Creative Commons e con la stessa viene imposto di segnalare sempre la fonte.
- 2) **Non commerciale.** Tale clausola impone che il riutilizzo dell'opera non possa essere consentito per fini commerciali. Tuttavia, occorre precisarne la portata: infatti, essa indica che se si distribuiscono copie dell'opera, non si può farlo in una maniera tale che sia prevalentemente perseguito un vantaggio commerciale o un compenso monetario. Per utilizzare in tal senso il materiale distribuito, è necessario chiedere uno specifico consenso all'autore.

- 3) Non opere derivate. L'applicazione di tale clausola indica l'impossibilità di trasformare, alterare o modificare l'opera. Anche in tal caso, come accade per la clausola non commerciale, qualora si volessero realizzare opere derivate sarebbe necessario ottenere uno specifico permesso da parte dell'autore originario.
- 4) Condividi allo stesso modo. È anche conosciuta come clausola virale della licenza (tecnicamente clausola di persistenza). Infatti, se applicata stabilisce che l'alterazione, trasformazione o sviluppo dell'opera, obbliga e redistribuire l'opera risultante soltanto per mezzo di una licenza identica a quella attribuita all'opera originaria. Tale clausola garantisce che le libertà concesse dall'autore, siano attribuite anche alle opere derivate.

Alla luce di quanto detto, solo le licenze “Attribuzione” sono compatibili con il principio dell’Open by default.

Le licenze per i database: Open Data Licence

Le licenze Creative Commons sono nate con riferimento a testi, immagini, video e musica, ma non sono particolarmente adatte per le banche dati. Per queste ultime sono state dunque sviluppate apposite licenze, come la OdbL (*Open Database Licence*), creata nell’ambito del progetto della *Open Knowledge Foundation* volto ad affermare l’uso di licenze “aperte” anche per i database.

Inizialmente pensata per il progetto relativo ai dati cartografici OpenStreetMap , ben presto è diventata un punto di riferimento anche in ambito pubblico.

La ODbL, offre all’utente tre diritti fondamentali:

- 1) *To share*: tale diritto consiste nell'offrire la possibilità di copiare, distribuire ed utilizzare il database.
- 2) *To create*: l'utilizzo della licenza OdbL garantisce la possibilità di lavorare e creare nuove opere a partire dal database fornito.
- 3) *To adapt*: è possibile modificare, trasformare e costruire opere derivate a partire dall'iniziale database. Come si è visto anche per licenze Creative Commons e come accade per tutte le licenze di tipo aperto, i diritti attribuiti dalla OdbL richiedono di rispettare alcuni principi:
 - a. *Attribute*: occorre sempre rendere possibile e garantire l'uso del database o delle opere da esso derivate secondo i termini della licenza OdbL.
 - b. *Share-Alike*: l'uso di versioni adattate del database, nonché la creazione e distribuzione di database derivati o adattati, deve essere effettuata sempre nel rispetto dei termini della licenza OdbL. Si tratta di una clausola molto simile – se non del tutto identica – alla clausola «condividi allo stesso modo» delle licenze Creative Commons.

- c. *Keep open*: se si redistribuisce il database o una sua versione adattata, è necessario non utilizzare sistemi che ne limitino l'uso.

Le licenze governative “aperte”: dalla OGL alla IODL

A partire dal 2010 sono state sviluppate licenze “aperte” create dai Governi di alcuni Paesi allo scopo precipuo di dare a tutte le Amministrazioni uno strumento chiaro e “certificato”, in grado di facilitare la diffusione e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico.

I primi Paesi a dotarsi di tali strumenti sono stati il Regno Unito con la Open Government Licence e la Francia con la *Licence Information Publique*; altro esempio di licenza pubblica “aperta” è rappresentato dalla italiana IODL (*Italian Open Data Licence*).

La IODL 2.0, sviluppata da FORMEZPA, prevede che l'utente possa liberamente:

- consultare, estrarre, scaricare, copiare, pubblicare, distribuire e trasmettere le informazioni;
- creare un lavoro derivato, per esempio attraverso la combinazione con altre informazioni (mashup), includendole in un prodotto o sviluppando una applicazione informatica che le utilizzi come base dati.

In cambio, all'utente è chiesto di indicare la fonte delle informazioni e il nome del soggetto che fornisce il dato, includendo, se possibile, un link alla licenza.

Tale licenza è compatibile con il principio dell’Open by default sancito dal Codice dell’Amministrazione Digitale.