

INSPIRE National Contact Point in Italia e il monitoring 2012

Fabio Annunziata, Salvatore Costabile, Roberto Cresca, Claudia Terzani (*), Carlo Cipolloni, Michele Munafò, Francesca Piva (**)

(*) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, componenti INSPIRE National Contact Point, Viale Cristoforo Colombo 44, 00147 Roma, e-mail NCP.inspire@minambiente.it

(**) Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, componenti INSPIRE National Contact Point, Via Vitaliano Brancati 48, 00144 Roma

Riassunto

La Direttiva 2007/2/CE prevede che gli Stati attuino un monitoraggio sull'attuazione ed utilizzo delle proprie infrastrutture per l'informazione territoriale e che producano un apposito report sull'attuazione della Direttiva. In accordo con la Decisione della Commissione n. 2009/442/EC del 5 giugno 2009, gli Stati devono trasmettere annualmente un insieme di indicatori relativi al monitoraggio, implementazione e uso dell'infrastruttura. Le informazioni da fornire includono un elenco dei *data sets* e servizi disponibili. I *Contact Points* nazionali rendono disponibili al pubblico gli esiti del monitoraggio. Il D.Lgs. 32/2010 stabilisce che il *monitoring* sull'attuazione della direttiva sia compito del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Al fine di avere una solida base per la gestione del monitoraggio e la valutazione dei dati, il Ministero dell'ambiente ha costituito un apposito *National Contact Point*. L'impostazione nazionale sarà oggetto di riflessione in vista dei prossimi adempimenti per l'anno 2013. Nelle more delle future evoluzioni, il NCP presenta una prima analisi della base dati costituita.

Abstract

Directive 2007/2/EC requires Member States to monitor the implementation and use of their infrastructures for spatial information and to report on the implementation of that Directive. According to Commission Decision 2009/442/EC of 5 June 2009 implementing the INSPIRE Directive, EU Member States have to report annually a number of indicators for monitoring the implementation and use of their infrastructures for spatial information. The information provided includes a list of spatial data sets and services belonging to those infrastructures. Contact points of Member States shall provide the results of monitoring. The legislative decree n. 32/2010 establishes that the Monitoring and Reporting of INSPIRE are responsibility of the Ministry for the environment, land and sea. In order to have a solid basis for monitoring management and to evaluate datas, Ministry for the environment, land and sea has build up a National Contact Point. The national approach shall be discussed before next implementation steps in 2013. Waiting for next evolutions, NCP shows a first database evaluation.

* * * * *

Introduzione

Il 24 marzo del 2010 è entrato in vigore il D.Lgs 32/10 che delinea la *governance* per lo sviluppo e la gestione della Infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e del monitoraggio ambientale (componente italiana di INSPIRE - *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*). La funzione dell'informazione territoriale quale supporto alle politiche ambientali, già palese nella Direttiva UE del 2007, è stata chiaramente recepita dal Legislatore

italiano che ha inteso espressamente richiamare il riferimento alla Comunicazione della Commissione Europea SEIS (*Shared Environmental Information System*) a conferma della valenza ambientale della Infrastruttura nazionale INSPIRE. Il Legislatore ha anche individuato il necessario raccordo tra il D.Lgs. 32/10 e il D.Lgs. 195/05 relativo all'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Il decreto assegna un ruolo centrale al Ministero dell'Ambiente (in virtù della sua doppia missione di tutela dell'ambiente e del territorio), quale autorità competente per l'attuazione del decreto, che, nello svolgimento delle sue funzioni, si avvale dell'ISPRA quale struttura di coordinamento tecnico, anche ai fini del collegamento con la rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale (Eionet).

Il decreto ha inoltre trasformato l'ex Portale Cartografico Nazionale, istituito e sviluppato a seguito dell'accordo di programma del 26 aprile 2006 tra il Ministero dell'ambiente, il Ministero della Difesa e la Protezione civile (e già operativo al <http://www.pcn.minambiente.it/PCN/>), in Geoportale nazionale presso il Ministero dell'ambiente stesso.

Di massima rilevanza, altresì, il riferimento del D.Lgs. 32/10 al ruolo dell'ISPRA, in particolare per quanto concerne:

- l'integrazione tra dati territoriali e del monitoraggio ambientale;
- la cooperazione tecnica e informativa tra livello nazionale e regionale, ivi compreso il sistema delle Agenzie ambientali.

Nel predetto scenario si inserisce l'essenziale funzione di monitoraggio annuale sull'attuazione della Direttiva, i cui profili di complessità gestionale ed organizzativa richiedono soluzioni ad hoc stante l'attuale contesto nazionale.

Il contesto giuridico

Con il Decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, recante "Attuazione della direttiva 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)", pubblicato sulla G.U. del 9 marzo 2010 (Suppl. Ord. 47/L), è stata istituita la componente italiana della predetta Infrastruttura per gli scopi delle politiche ambientali comunitarie e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente.

Il D.Lgs. in parola ha permesso, tra l'altro, di recepire nell'ordinamento italiano le seguenti indicazioni comunitarie:

- ogni Stato dell'UE si deve dotare di una infrastruttura nazionale [art. 1, comma 2, della Direttiva], coordinando opportunamente i sistemi informativi già esistenti anche di livello sub-nazionale;
- le infrastrutture nazionali, in quanto "nodi" dell'infrastruttura europea, sono unitariamente costituite da dati territoriali, metadati e i servizi per l'accesso al pubblico ed alle altre PA;
- ogni Stato controlla la realizzazione e l'utilizzo delle proprie infrastrutture nazionali e mette i risultati del controllo a disposizione della Commissione europea e del pubblico [art. 21, comma 1, della Direttiva]; l'autorità competente per l'Italia è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- l'Autorità referente (per l'Italia il Ministero dell'ambiente) deve mantenere i contatti con la Commissione e provvedere ai periodici monitoraggi e rendicontazioni.

Appare, quindi, evidente come il fine della Direttiva e, conseguentemente del DLgs 32/10 che la recepisce nell'ordinamento italiano, sia quello di creare, grazie a norme comuni di attuazione, integrate da misure comunitarie, una struttura condivisa che renda l'informazione territoriale detenuta dai vari Stati membri compatibile ed utilizzabile in un contesto transfrontaliero, superando

in tal modo i problemi relativi alla disponibilità, alla qualità, all'organizzazione ed alla accessibilità dei dati territoriali oggi disponibili all'interno della Comunità europea. La Direttiva INSPIRE nasce, dunque, dall'esigenza di rendere condivisibili le grandi quantità di dati territoriali già ordinariamente prodotti o aggiornati dalle Autorità pubbliche nell'ambito delle loro attività istituzionali, che si presentano di forma e provenienza molteplici.

Come detto l'Infrastruttura nasce per gli scopi delle politiche ambientali e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente; lo schema di decreto in esame è, sotto questo profilo, pienamente coerente con quanto indicato nella Comunicazione SEIS (Shared Environmental Information System – Verso un Sistema comune di informazioni ambientali (SEIS) - COM(2008) 46 del 1 febbraio 2008) della Commissione Europea che estende i principi della direttiva INSPIRE al complesso delle informazioni ambientali. Secondo tale decisione, in particolare, le informazioni territoriali e del monitoraggio ambientale dovranno essere:

- gestite il più possibile vicino alla fonte;
- raccolte una sola volta e condivise per differenti fini;
- completamente disponibili per il pubblico a diverse scale e nelle rispettive lingue nazionali;
- accessibili per consentire ai fruitori di fare comparazioni su scala geografica;
- rapidamente disponibili per le autorità pubbliche per consentire il facile adempimento degli obblighi di reporting;
- prontamente accessibili per gli utilizzatori finali, primariamente per le autorità pubbliche locali ed europee, al fine di valutare prontamente lo stato dell'ambiente, l'efficacia delle relative politiche e per pianificare nuove strategie;
- condivise ed elaborate con il supporto di strumenti software comuni, liberi ed open source.

In coerenza con tali criteri, gli obiettivi strategici del recepimento sono stati:

1. ridurre gli ostacoli fra le autorità pubbliche nella condivisione dei dati territoriali, con particolare attenzione alla loro rilevanza ambientale;
2. promuovere il coordinamento intergovernativo, interistituzionale e intersettoriale in modo tale da poter disporre di una base di conoscenza per le politiche ambientali e per altre politiche settoriali.

Per quanto concerne, in particolare, il conseguimento di quest'ultimo obiettivo strategico, il D. Lgs. 32/10 prevede:

- all'articolo 3 - il Ministero dell'ambiente l'autorità competente per l'attuazione del decreto e nell'ISPRA la struttura tecnica della quale lo stesso Ministero si avvale, nell'ambito, peraltro, dell'ordinario avvalimento previsto dall'articolo 2, comma 4 del DPR 140/09, anche ai fini del raccordo con la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONet).
- all'articolo 12 - il Ministero dell'ambiente è l'autorità di "presidio" e gestione delle attività di monitoraggio sull'attuazione della Direttiva. In particolare al Ministero compete l'attuazione di quanto disposto dalla Direttiva 2007/2/CE (INSPIRE) in merito alla trasmissione alla Commissione europea dei dati del monitoraggio annuale sui *data sets* e servizi geografici disponibili. L'art. 21 della direttiva in parola definisce principi di base per il *monitoring*, mentre con decisione n. 2009/442/CE della Commissione, del 5 giugno 2009, recante attuazione della direttiva INSPIRE per quanto riguarda il monitoraggio e la rendicontazione, sono state approvate le *implementing rules* (IR) per la realizzazione del monitoraggio periodico.

In aderenza alla decisione comunitaria, il monitoraggio annuale segue un approccio quantitativo, prevedendo la predisposizione:

- di un elenco di set di dati territoriali suddivisi per allegato (*annex* I, II, III della direttiva 2007/2/CE);

- un elenco di servizi suddivisi per tipologia (*discovery, view, download, trasformation, invoke, other services*);
- alcuni indicatori che sintetizzano la conformità alla Direttiva, a supporto dell'attività di valutazione degli Stati membri e della UE in merito alle politiche da adottare ai fini dello sviluppo ed evoluzione delle singole Infrastrutture nazionali.

Al fine di standardizzare le operazioni del “*Monitoring 2012*”, relative all'anno 2011, la Commissione ha predisposto un *template* nel quale i singoli Stati devono inserire i propri *data sets* e servizi. I risultati del monitoraggio, vengono pubblicati sul sito UE di INSPIRE.

Le soluzioni organizzative

L'impegno del monitoraggio, a cui l'Italia è stata chiamata già a decorrere dall'esercizio 2011 (per i dati al 31 dicembre 2010), ha rappresentato una sfida rilevante da un punto di vista organizzativo e gestionale. Sia per l'architettura costituzionale della Repubblica, che a norma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce rilevanti funzioni alle Regioni in materia di governo del territorio, che per la presenza a livello di amministrazioni nazionali di numerosi produttori di informazione territoriale (a partire dai 5 organi cartografici ufficiali dello Stato), si è preliminarmente inteso circoscrivere l'indagine alle Autorità pubbliche di cui all'articolo 11, comma 4, del D.Lgs. 32/2010; ciò anche in ragione dell'attuale assenza di una *directory* nazionale delle Autorità pubbliche produttrici di informazione territoriale.

Seppur in uno scenario operativo circoscritto, si è reso inoltre essenziale dotare il Ministero di una adeguata capacità operativa tramite l'apposita costituzione di un *National Contact Point* (NCP) strutturato con una logica di *network* di competenze presenti nel Ministero stesso e nell'ISPRA. Inoltre, a livello di interfaccia comunitaria, l'*EC INSPIRE Team* ha segnalato la necessità di disporre di un indirizzo di posta elettronica di riferimento nazionale quale punto di contatto ufficiale per l'attuazione della Direttiva 2007/2/CE, nonché per l'*INSPIRE monitoring 2012*. A tal fine è stata attivata la casella ncp.inspire@minambiente.it che è stata formalmente comunicata all'UE ed a tutte le Autorità coinvolti nel *monitoring*, alle quali è stato contestualmente chiesto di accreditare presso l'NCP un proprio indirizzo di posta elettronica.

Tramite la citata casella sono stati trasmessi, a tutte le Autorità accreditatesi, i seguenti file:

- *template* per la trasmissione dei dati al NCP (andrà compilato solo il foglio “Data input”) [MR_Indicators_Template-v 3.3];
- manuale del *monitoring* v. 5.0 [INSPIRE_MR_Guidelines_Reporting_2011-01-18_v 5.0];
- linee guida sintetiche per la compilazione [GuidelinesMonitoringTemplatev.3];

Infine, qualora disponibili, sono stati trasmessi i dati del *monitoring 2011* desunti dalla ricognizione compiuta dal Ministero nel corso del precedente esercizio.

Gli esiti del *monitoring 2012*

Nell'attuale livello di sviluppo, normativo e organizzativo, di INSPIRE in Italia il *monitoring* ha, come precedentemente accennato, coinvolto le amministrazioni centrali e gli Enti territoriali, produttrici di dati territoriali, di cui all'articolo 11, comma 4, del D.Lgs. 32/10. In buona sostanza il Ministero dell'ambiente ha richiesto i dati previsti dal *template* predisposto dall'UE a 32 Autorità pubbliche (tra cui tutte le Regioni e Province autonome).

La rilevazione effettuata ha permesso di costituire una base dati (trasmessa alla Commissione europea) recante la mappatura di 1.569 *data sets* e 593 *services*.

La consuntivazione dei *data sets* (cfr. figura 1) evidenzia una maggiore numerosità relativamente ai tematismi degli allegati I e III della direttiva INSPIRE. In generale l'86% dei *data sets* sono provvisti di metadati. Il dato percentuale, peraltro, presenta percentuali analoghe su tutte e tre le

macroripartizioni, di cui agli allegati della direttiva, con un valore massimo dell'88% per i *data sets* dell'allegato I.

Data Sets - Allegati Direttiva INSPIRE	Numero	di cui con metadati	% metadati
<i>Annex I</i>	559	494	88%
<i>Annex II</i>	397	344	87%
<i>Annex III</i>	613	519	85%
TOTALE	1.569	1.357	86%

Figura 1. Consuntivo degli *spatial data sets* disponibili (al 31 dicembre 2011).

Più differenziati (cfr. figura 2) risultano invece i dati consuntivati per le varie tipologie di *services*: quasi il 59% (347 su 593) dei servizi rilevati appartengono alla categoria dei *view services*. Forti asimmetrie si evidenziano anche nella presenza dei metadati, con un massimo livello di copertura per i *download services* (92%).

Services	Numero	di cui con metadati	% metadati
<i>Discovery</i>	75	57	76%
<i>View</i>	347	276	80%
<i>Download</i>	118	109	92%
<i>Transformation</i>	17	6	35%
<i>Invoke</i>	16	6	38%
<i>Other</i>	20	13	65%
TOTALE	593	467	79%

Figura 2. Consuntivo dei *services* disponibili (al 31 dicembre 2011).

Seppur parziale (48%) assume un certo interesse l'analisi dei dati di accesso ai *view services* e *download services* (cfr. figura 3). I 167 *view services* che hanno quantificato il volume di accessi (complessivamente 4.183.715) presentano, pertanto, un dato di accesso medio di 25.052 accessi; decisamente minore, nell'anno 2011, il dato dei *download* (mediamente 171 per servizio).

Services	Numero	di cui con quantificazione accessi	%	Accessi complessivi
<i>View</i>	347	167	48%	4.183.715
<i>Download</i>	118	57	48%	20.241

Figura 3. Prime indicazioni sull'utilizzo di *view* e *download services* (anno 2011).

Interessante appare anche un confronto tra le due annualità di monitoraggio attualmente disponibili (il 2012 con dati 2011 ed il 2011 con dati 2010). Per quanto concerne i *data sets* (cfr. figura 4) si assiste sia ad un incremento complessivo del dato consuntivato che ad una maggiore percentuale di metadati disponibili. Si segnala che la diminuzione dei *data sets* relativi all'*annex II* è connessa con una maggiore qualità dei dati trasmessi dalle Autorità pubbliche territoriali che ha permesso di eliminare molte duplicazioni presenti nella base dati 2010.

Per quanto concerne i servizi, anche in questo si assiste (cfr. figura 5) ad un generale incremento delle quantità consuntivate (seppur con una diminuzione dei *discovery services*, anche in questo caso legate ad una maggiore qualità dei dati trasmessi che ha consentito l'eliminazione di duplicazioni), a fronte però di una diminuzione della presenza di metadati, sviluppo che sembrerebbe in contraddizione con quanto richiesto per l'attuazione della direttiva INSPIRE e che, pertanto, necessiterà di un'azione di sensibilizzazione da parte del Ministero dell'ambiente e dell'ISPRA.

<i>Data Sets - Allegati Direttiva INSPIRE</i>	Consuntivati anno 2010			Consuntivati anno 2011		
	Numero	di cui con metadati	% metadati	Numero	di cui con metadati	% metadati
<i>Annex I</i>	182	118	65%	559	494	88%
<i>Annex II</i>	476	413	87%	397	344	87%
<i>Annex III</i>	232	154	66%	613	519	85%
TOTALE	890	685	77%	1.569	1.357	86%

Figura 4. Confronto spatial data sets consuntivati (anni 2011 e 2010).

<i>Services</i>	Consuntivati anno 2010			Consuntivati anno 2011		
	Numero	di cui con metadati	% metadati	Numero	di cui con metadati	% metadati
<i>Discovery</i>	95	82	86%	75	57	76%
<i>View</i>	272	239	88%	347	276	80%
<i>Download</i>	67	64	96%	118	109	92%
<i>Transformation</i>	16	5	31%	17	6	35%
<i>Invoke</i>	16	6	38%	16	6	38%
<i>Other</i>	13	13	100%	20	13	65%
TOTALE	479	409	85%	593	467	79%

Figura 5. Confronto services disponibili (anni 2011 e 2010).

Riferimenti bibliografici

Monitoring and Reporting Drafting Team INSPIRE, "Monitoring Indicators – Guidelines Document, v. 5.0",

http://inspire.jrc.ec.europa.eu/documents/Monitoring_and_Reporting/INSPIRE_MR_Guidelines_Reporting_2011-01-18_v%205.0.pdf

Monitoring and Reporting Drafting Team INSPIRE, "Guidelines for filling in the Excel Template for Monitoring INSPIRE",

http://inspire.jrc.ec.europa.eu/documents/Monitoring_and_Reporting/GuidelinesMonitoringTemplatev.3.pdf