

SITAD - ASPETTI NON-TECNOLOGICI DI UNA INFRASTRUTTURA DI DATI SPAZIALI: DISCIPLINA LEGALE E CONDIVISIONE

Viola EMANUELLI(*), Luigi GARRETTI(***), Silvana GRIFFA(**), Massimo
TRAVOSTINO(****)

(*) CSI-Piemonte, Corso Unione Sovietica 216 – 10134 Torino, 011.3168969, viola.emanuelli@csi.it

(**) CSI-Piemonte, Corso Unione Sovietica 216 – 10134 Torino, 011.3169164, silvana.griffa@csi.it

(***) Regione Piemonte, Corso Bolzano 44 - 10128 Torino, 011.4324130, luigi.garretti@regione.piemonte.it

(****)CSI-Piemonte, Corso Unione Sovietica 216 – 10134 Torino, 011.3169164, in collaborazione con lo studio legale Pecoraro-Travostino, massimo.travostino@pecoraro-travostino.it

Introduzione

L'obiettivo della comunicazione è descrivere lo sviluppo di SITAD (Sistema Informativo Territoriale Ambientale Diffuso), infrastruttura locale di dati spaziali sviluppata dalla Regione Piemonte, e in modo specifico degli aspetti, non strettamente tecnologici, indispensabili ad un corretto e più efficace utilizzo dell'infrastruttura stessa.

L'obiettivo principale del progetto, in linea con i principi guida del programma Europeo INSPIRE (<http://www.ec-gis.org/inspire/>) è permettere l'interscambio ed il riuso di informazioni spazialmente riferite all'interno ed all'esterno della PA regionale.

Nelle precedenti Conferenze ASITA (edizioni 2003 e 2004) sono stati presentati gli aspetti strettamente tecnologici, lo scopo di questo *paper* è invece quello di evidenziare come le principali componenti organizzative, tecniche e legali ed i principi di SITAD possano essere armonizzati attraverso uno strumento flessibile, "La disciplina d'uso di SITAD", in grado di giocare un ruolo essenziale nell'implementazione dei principi delle recenti direttive europee relative al riuso delle informazioni nel settore pubblico e alle infrastrutture di dati spaziali. Vengono inoltre descritte le principali attività di promozione e diffusione di SITAD.

Abstract

SITAD (Sistema Informativo Territoriale Ambientale Diffuso) is the Spatial Data Infrastructure set up by Regione Piemonte and CSI. This paper aims to demonstrate how the main organizational, technical and legislative components and principles of SITAD can be harmonized through a flexible regulatory structure such as the "SITAD General Rules of Use", which may play an essential role in implementing and make effective the general principles of European recent regulations on public sector information and spatial data infrastructure, within the framework of national and local discipline and policies concerning GIS.

Obiettivi ed ostacoli

Considerando l'impatto di SITAD sulle politiche locali in tema di raccolta, archiviazione, utilizzo e disseminazione delle informazioni geografiche, emerge con immediata evidenza che la strutturazione di un adeguato contesto giuridico è un obiettivo cruciale al fine di creare un "ambiente operativo" che possa incoraggiare i potenziali utenti ad utilizzare l'infrastruttura.

Il raggiungimento di tale obiettivo deve necessariamente tenere conto degli ostacoli: prima di tutto, da un punto di vista politico-amministrativo va considerato che ciascun ente pubblico gode di un proprio margine di discrezionalità nell'esercizio delle funzioni ad esso affidate, più risulta debole il coordinamento a livello nazionale ed europeo, più l'esercizio di tale discrezionalità rischia di condurre verso soluzioni e scelte non omogenee tra loro.

In questo senso, le innovazioni legislative in atto potrebbero essere d'aiuto: tanto la proposta di Direttiva INSPIRE, quanto la Direttiva 2003/98 sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, e il nuovo "Codice dell'amministrazione digitale" emanato con D. Lgs. n. 82/2005, che

entrerà in vigore il prossimo primo gennaio 2006, forniscono regole che mirano ad armonizzare il contesto regolamentare e le attività e i comportamenti delle pubbliche amministrazioni.

Questo pare essere l'obiettivo, ad esempio, del Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni, creato in Italia dal nuovo Codice dell'amministrazione digitale, che dovrebbe definire le regole per la costituzione di database di informazioni territoriali, documentazione, uso e scambio di dati tra amministrazioni centrali e locali. Un altro strumento che potrebbe rivelarsi utile nel futuro è la banca di dati territoriali di interesse nazionale, istituita dal suddetto Codice.

L'interoperabilità può essere anche ostacolata da un contesto normativo frammentario: in molti casi, inoltre, risulta ambiguo e non chiaro a chi spettino la titolarità e i diritti sui prodotti e sui servizi informativi territoriali. I contratti e gli accordi stipulati tra enti pubblici e società che forniscono dati territoriali e relativi prodotti e servizi sono spesso ambigui e poco chiari al riguardo. Tali ostacoli devono essere superati attraverso una consapevolezza dell'importanza di affrontare questi aspetti all'inizio di qualsiasi iniziativa di acquisizione, utilizzo, gestione o distribuzione di dati geografici. In questo modo, l'ente pubblico dovrebbe trovarsi a conoscere esattamente quali siano i propri diritti sui dati e sui prodotti di cui è materialmente in possesso e che si trovano nei propri archivi, potendo quindi assumere decisioni, strategie e iniziative adeguate.

Il ruolo della disciplina d'uso di SITAD

In tale contesto, è apparsa chiara l'esigenza di instaurare un contesto regolamentare omogeneo che definisse regole, ruoli e responsabilità degli utenti sotto un'unica prospettiva, che potesse essere allo stesso tempo obbligatoria e cogente per gli utenti, nonché flessibile ed adattabile agli imminenti sviluppi della legislazione nazionale e comunitaria.

SITAD ha cercato di fornire una risposta a tale esigenza attraverso un insieme di regole che governano l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura. Le Regole di utilizzo del SITAD sono lo strumento che dovrebbe fornire una prima, concreta applicazione ai principi che informano la Direttiva sul riutilizzo delle informazioni pubbliche, nonché la proposta di Direttiva INSPIRE, in attesa che i processi di approvazione e implementazione facciano il loro corso.

Al fine di facilitare l'armonizzazione organizzativa, tecnica e disciplinare, è stato deciso che le attività svolte nell'ambito del SITAD vengano regolate da uno specifico e apposito insieme di regole, che tutti i soggetti che a qualsiasi titolo faranno uso del SITAD dovranno accettare e rispettare.

Le Regole concentrano la loro attenzione sui seguenti aspetti:

- gli attori e le attività dell'infrastruttura: autenticazione, identificazione e profilatura degli utilizzatori di SITAD;
- la disciplina della proprietà intellettuale: natura e disciplina degli "oggetti" contenuti nel SITAD (informazioni, prodotti e servizi);
- l'utilizzo di standard e protocolli;
- l'acquisizione e il trasferimento dei diritti sui prodotti e sui servizi territoriali;
- le regole per ricercare e utilizzare informazioni, prodotti e servizi;
- la responsabilità degli utenti e la posizione della Regione Piemonte, in quanto titolare dell'infrastruttura, con riferimento alle attività svolte dai terzi.

Allo stato attuale appare evidente che uno degli aspetti più delicati riguarda l'utilizzo degli servizi e dei documenti elettronici, che offrono un enorme potenziale per la condivisione di informazioni e contenuti, ma sono, al tempo stesso, facilmente sfruttabili per permettere la violazione (anche involontaria) dei diritti spettanti a terzi.

Il processo di referenziazione attraverso metadati e la diffusione degli oggetti territoriali da parte degli utilizzatori presenta aspetti controversi, con specifico riferimento alla legittimazione dei soggetti che compiono tali attività: una corretta gestione dei diritti di proprietà intellettuale (IPRs) sulle informazioni ed i prodotti territoriali implica che chi mette a disposizione i prodotti all'interno del SITAD abbia precedentemente "liberato" i prodotti che sta mettendo a disposizione, al fine di

essere legittimato ad esercitare i diritti e le facoltà necessarie per compiere (e fare compiere da terzi) le attività all'interno del SITAD. In questo senso emerge un argomento di "cultura legale" che necessita di essere condiviso e diffuso tra gli operatori del settore, più di quanto non lo sia attualmente. La mancanza di cura e attenzione nello svolgere una corretta liberatoria di informazioni, prodotti e servizi territoriali può avere un grave impatto sugli altri utilizzatori, il titolare e il responsabile tecnico dell'infrastruttura.

Dall'altro lato della gestione degli IPRs, gli utilizzatori che cercano, trovano e utilizzano tali prodotti devono essere precisamente informati circa quali diritti e facoltà siano ad essi concessi. Al fine di evitare confusione e interpretazioni ambigue, dovrebbero essere utilizzati quanto più possibile formule standard, che possano essere raccolte in licenze uniformi che l'ente pubblico che compila i metadati – e mette così a disposizione informazioni, prodotti, servizi – concede ai soggetti che faranno il *download* o in qualche modo utilizzeranno tali "oggetti". Naturalmente, il problema dell'accessibilità deve essere affrontato anche attraverso l'introduzione di differenti profili che consentano diversi livelli di visibilità e di attività che possono essere effettuate all'interno dell'infrastruttura.

E' facile comprendere come un tale argomento sia strettamente legato allo sviluppo tra gli operatori che agiscono nel settore dei dati territoriali della necessaria attenzione verso argomenti come le strategie di tutela e protezione delle informazioni territoriali, al fine di gestire correttamente e utilizzare i propri diritti.

Un altro argomento di massima importanza riguarda la responsabilità nel caso l'utilizzo di informazioni, prodotti e servizi geografici provochino danni a terze parti. Per questo motivo SITAD è strutturato in modo tale che l'utente, mentre compila e pubblica le informazioni, fornisca tutte le informazioni rilevanti nei moduli *online*: l'ente pubblico responsabile dell'oggetto geografico referenziato, l'autore che ha materialmente redatto l'informazione, il soggetto incaricato della gestione delle informazioni per conto dell'ente, il soggetto che si occupa degli aspetti tecnici. Di particolare rilievo sono anche le informazioni fornite nell'ambito del SITAD riguardo la "validità" delle informazioni (come ad esempio il giorno dell'ultimo aggiornamento, il formato, il tempo e la validità spaziale).

La natura delle Regole di utilizzo del SITAD riposta sostanzialmente tra la regolamentazione amministrativa (*lex specialis*) e l'accordo contrattuale (inteso come condizioni generali di contratto), in funzione essenzialmente delle modalità che saranno prescelte per la loro adozione da parte della Regione Piemonte: fondamentalmente, le Regole potrebbero essere emanate o approvate da organi legislativi o regolamentari dell'ente, oppure semplicemente concordate dagli utenti prima di accedere e utilizzare il SITAD. Questa scelta si rivelerà decisiva nel definire la natura delle Regole e influenzerà la loro struttura e anche la loro concreta applicazione.

SITAD e le Direttive comunitarie: la proposta di Direttiva "Inspire" e la Direttiva 2003/98 sulla "public sector information"

Uno dei fattori che ha giocato un ruolo importante nell'identificare le Regole di accesso come strumento chiave per gestire il mutevole panorama normativo, è rappresentato dalla possibilità di anticipare attraverso tali regole alcune delle nuove tendenze e prospettive emergenti sia in ambito nazionale sia in ambito comunitario. In attesa che le direttive comunitarie seguano l'*iter* previsto, si possono infatti individuare i principi fondamentali che informano tali strumenti normativi e, più in generale, le tendenze regolatorie del settore dell'informazione geografica e fare in modo che le Regole di accesso al SITAD siano aperte al recepimento di tali principi e anche, nei casi in cui sia ritenuto opportuno, facciano in modo di anticiparne l'applicazione e gli effetti.

Vediamo allora con particolare riferimento alla direttiva comunitaria 2003/98 e alla proposta di Direttiva quali sono gli aspetti su cui le Regole possono cominciare a focalizzare l'attenzione. Per quanto riguarda la Direttiva INSPIRE:

- la definizione delle regole di accesso: l'art. 1 della proposta di Direttiva prevede che "The infrastructure for spatial information in the Community...shall include... agreements on sharing, access and use"
- l'interoperabilità dei dati spaziali e dei relative servizi: in base all'art. 11 "The Commission shall.....adopt implementing rules laying down the following: (a) harmonised spatial data specifications; (b) arrangements for the exchange of spatial data"
- la necessità di referenziazione e localizzazione dei dati spaziali esistenti (quinto "considerando" della proposta di Direttiva)
- la compilazione e l'aggiornamento costante dei metadata ("considerando" n. 13 e art. 8)
- la valutazione della qualità dei metadata
- la creazione di servizi integrati per il reperimento dei dati ("considerando" n. 15);
- condivisione e riutilizzo dei dati spaziali (art. 23: "Member States shall adopt measures for the sharing of spatial data sets and services between public authorities"; art. 24: "The Commission shall... adopt implementing rules to increase the potential of re-use of spatial data sets and services by third parties");
- l'instaurazione di reti di servizi di dati spaziali (art. 17: "Member States shall establish and operate upload services for making metadata and spatial data sets and services accessible through the services referred to in Article 18(1)").

Per quanto concerne la Direttiva n. 2003/98 sulla "public sector information", essendo già scaduto il termine per l'implementazione nelle legislazioni nazionali lo scorso primo luglio 2005, molto può già essere concretamente fatto per assicurarne il recepimento dei principi fondanti, in attesa dei relativi strumenti normativi di applicazione normativa che – almeno per quanto riguarda l'Italia – non dovrebbero tardare. La Direttiva incoraggia la trasparenza e rafforza il principio di non discriminazione ed equo commercio, per fare in modo che i prezzi dei dati geografici degli enti pubblici possano diminuire. Così, con riferimento alla Direttiva 2003/98, le Regole potranno facilitare le seguenti attività:

- riutilizzo a fini commerciali o non commerciali dei documenti degli enti pubblici (art. 2 della Direttiva);
- l'applicazione trasparente delle condizioni contrattuali (art. 7);
- l'utilizzo di contratti standard: (art. 8: "Member States shall ensure that standard licences for the re-use of public sector documents, which can be adapted to meet particular licence applications, are available in digital format. Member States shall encourage all public sector bodies to use the standard licences");

la ricerca e il reperimento di documenti.

Strumenti di diffusione e promozione

È in atto un'azione di promozione dell'infrastruttura regionale tra la comunità di utenti attraverso essenzialmente tre strumenti: *workshops*, *groupware*, *newsletter*.

Attualmente sono in corso di realizzazione *workshops* di promozione presso i Comuni e le Unioni di Comuni; sono stati organizzati incontri settimanali con circa 220 tecnici di Comuni medio piccoli: l'argomento scelto è l'uso di informazioni geografiche per la pianificazione urbanistica, e nel corso dei primi due giorni di seminario viene presentato (insieme ad altri temi) il servizio on-line di compilazione/pubblicazione e ricerca di dati territoriali e ambientali.

Questo primo ciclo di incontri è finalizzato a creare le basi per una comunità locale ed un "tavolo" di discussione allargato sul tema delle informazioni geografiche. E' prevista a breve la messa a disposizione della prima versione del servizio di *groupware* SITAD: un sistema per la gestione di liste di discussione, interscambio di documenti, *newsletter*, riservato agli utenti della PA piemontese.

¹ Implementation status report available at: http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/implementation/index_en.htm

È in fase di rilascio un insieme di prodotti di groupware per permettere l'accesso ad un *forum* (strumento Web che dà la possibilità di creare catene di discussioni su temi di interesse all'interno della comunità di utenti), l'accesso a *newsletter*, un elenco di *FAQ*, e una *sezione documentale* all'interno della quale potersi scambiare materiale di interesse attraverso meccanismi di download e upload. È evidente, dato il volume di contenuti e la complessità della struttura ipertestuale, la necessità di adottare un efficiente sistema per gestire tali contenuti. Si è quindi deciso di adottare un *Content Management System* (CMS), un sistema editoriale per la pubblicazione e gestione di informazioni on-line.

CMS consiste in una multiplatforma web, raggiungibile da un normale web browser, a prescindere dal sistema utilizzato dell'editore. I vantaggi di una piattaforma, anche nel caso di un numero limitato di editori, sono:

- sistema di autorizzazione alla pubblicazione;
- archivio strutturato;
- scalabilità.

Il servizio di groupware SITAD è inoltre legato alle attività di formazione in corso di realizzazione (per tecnici PA): questo permette di considerare seriamente l'ipotesi di realizzare in un secondo momento una serie di incontri improntati sul modello dei Community Demonstration Project statunitensi (US Executive Order 12906, 1994), in forma di incontri "a distanza" e moduli e-learning per la condivisione di esperienze concrete sull'uso di informazioni geografiche.

In questi anni di attività, molto più che in passato, gli aspetti "non-tecnologici" del progetto hanno acquisito sempre maggior rilevanza, così da determinare la qualità degli strumenti per la condivisione ed il supporto di attività basate sul modello "*community demonstration projects* (CDP)". L'obiettivo dei CDP è dimostrare praticamente come la condivisione di dati geografici e mappe sia di aiuto nella risoluzione di problemi ai differenti livelli amministrativi e nella diffusione di standard e dati anche nel settore privato (in accordo con la direttiva europea sull'accesso all'informazione del settore pubblico).

Il principale scopo di tali attività è quindi dotare gli utenti di una disciplina che dia la possibilità di partecipare pienamente ed attivamente all'infrastruttura (Directive 2003/98/CE: ...responsibility, correct use of documents, guarantee of non-alteration and reference to the source...), garantendo un corretto scambio e riuso delle informazioni territoriali.

Conclusioni

Si è tentato di evidenziare come uno strumento di regolamentazione quale la Disciplina d'Uso di SITAD possa essere rilevante per il raggiungimento di un'interoperabilità tecnica, organizzativa e legale. In particolare si ritiene che la Disciplina d'Uso possa giocare un ruolo fondamentale nell'armonizzazione del livello di regolamentazione, anticipando gli effetti della legislazione a breve in vigore.

Quindi, dando alla Disciplina d'Uso di SITAD un ruolo chiave, fondamentalmente ci si aspetta di:

- dotare il proprietario e gli utenti di SITAD di una struttura operativa governata da specifiche regole condivise;
- eliminare alcuni dei problemi relativi all'armonizzazione delle differenti iniziative sui dati spaziali;
- contribuire alla distribuzione di informazioni spaziali di valore aggiunto;
- facilitare le autorità locali nella partecipazione alle attività in corso in accordo con i principi europei di sussidiarietà, rendendo il sistema esistente il più possibile interoperabile, accessibile ed utilizzabile;
- anticipare alcuni degli effetti positivi della legislazione europea implementata a livello nazionale.

Attraverso la disciplina d'uso, il proprietario dell'infrastruttura assume chiaramente il ruolo e la responsabilità di soggetto di riferimento per tutti gli utenti di SITAD: citando GINIE- Geographic

Information Network in Europe - Recommendations for Action states “...a SDI is successful when there is clear authority in managing the frame work”.

Si ritiene che la Disciplina d'Uso di SITAD possa essere in grado di prendere in considerazione tutti i ruoli, le relazioni e la responsabilità degli attori che prendono parte all'infrastruttura. Tale scelta sembra essere uno dei primi esempi in cui una struttura di regolamentazione ha assunto il compito di verificare da un punto di vista formale e supportare l'infrastruttura stessa con tutti gli elementi tecnici, organizzativi e legali che la compongono.

In questa iniziativa uno degli aspetti più impegnativi da affrontare appare essere il contrasto tra la necessità di una efficacia immediata della disciplina, e la flessibilità che è richiesta per permettere alla disciplina stessa di adattarsi alle future evoluzioni della legislazione, che - come abbiamo visto - è in un periodo di radicale trasformazione.

La Disciplina d'Uso di SITAD può quindi rappresentare un ponte ideale tra un'efficace gestione della situazione in atto e la prospettiva di un'evoluzione degli aspetti legali, anticipando l'applicazione dei principi di base della futura legislazione.

Bibliografia

GINIE (2002), *Spatial Data Infrastructures: Recommendations for Action*, p.2 -

http://www.lmu.jrc.it/ginie/doc/PG_SDI_en.pdf

D.Nebert (2004), *The SDI Cookbook*, GSDI -

<http://www.gsdi.org/docs2004/Cookbook/cookbookV2.0.pdf>

European Parliament (2004), *INSPIRE Proposed Directive 2004/0175 (COD) of European Parliament and Council of July 23, 2004* - <http://www.ec-gis.org/inspire/>

NGIS, *Guidelinesv2.2-en.pdf* - <http://www.gisig.it/nature-gis/>

Annoni A. (2004), *Lessons from the Italian NSDI*, INSPIRE document, page 4 -

http://inspire.jrc.it/reports/AANSDI_Italy_FinalApproved_v12en.pdf International Organization

for Standardization (2003), Technical committee 21, *Geographic Information/Geomatics. ISO 19115:2003, Geographic Information – Metadata* <http://dublincore.org/documents/dcmi-terms/>

Open GIS Consortium (2001), *Inc. Web Map Service Specification OpenGIS Implementation Specification*, OGC 01-068r2;

Open GIS Consortium (2003), *Inc. Web Feature Service Specification OpenGIS Implementation Specification*, OGC 02-050r6;

European Parliament (2003), *Directive 2003/98/CE of the European Parliament and the Council of November 17, 2003 on the re-use of public sector information* - <http://europa.eu.int/>

European Parliament (2003), *Directive 2003/4/CE of the European Parliament and the Council of January 28, 2003 on public access to environmental information* - <http://europa.eu.int/>

AA. VV. (2002), “*INSPIRE Data Policy & Legal Issues Working Group Final position Paper*”, Environment Agency for England and Wales;

Ciurcina (2003), *Software libero ed open – source a confronto con la brevettabilità dei software: “Floss v. IPRs”*, Il diritto industriale n. 5;

Musso (1998), *Ipertesti e thesauri nella disciplina del diritto d'autore*, AIDA , pag.211;

Are (1963), *L'oggetto del diritto d'autore*, Giuffrè;

Greco – Vercellone (1974), *I diritti sulle opere dell'ingegno*, in *Trattato di Diritto Civile* diretto da Vassalli, Utet, pag.75;

Musso (1998), *Ipertesti e thesauri nella disciplina del diritto d'autore*, in *Annali Italiani del Diritto d'Autore*, pag.211;

Serpieri (2002), *Cartine geografiche e diritto d'autore*, nota a Trib. Monza, ord. 15 maggio 2000, *Shendene & Moizzi Associati S.r.l. c. Cattani Roberto*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 2002, parte II;