

LA VALORIZZAZIONE ED IL RIUSO DEI DATI TERRITORIALI NELL'OTTICA DELLA CREAZIONE DEL DISCIPLINARE D'USO DELL'INFORMAZIONE GEOGRAFICA REGIONALE

(*) Roberta LUCA', (***) Luigi GARRETTI, (***) Maria Teresa LOPREIATO,
(****) Silvana GRIFFA

(*) CSI-Piemonte, C.so Tazzoli, 215/12B, - 10137 Torino, Tel. +39 011.3168969, roberta.luca@csi.it
(**) Regione Piemonte, Corso Bolzano 44 - 10128 Torino, 011.4324130, luigi.garretti@regione.piemonte.it
(***) CSI-Piemonte, C.so Tazzoli, 215/12B, - 10137 Torino, Tel. +39 011.3165407, mariateresa.lopreiato@csi.it
(****) CSI-Piemonte, C.so Tazzoli, 215/12B, - 10137 Torino, Tel. +39 011.3169164, silvana.griffa@csi.it

Riassunto

La diffusione e la condivisione del patrimonio d'informazioni territoriali disponibile presso gli enti della pubblica amministrazione assume un ruolo sempre più centrale nel campo delle Informazioni Geografiche, soprattutto con la definitiva entrata in vigore della Direttiva INSPIRE il 15 maggio 2007 e l'insediamento del "Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni" il 16 maggio 2007.

Questo comporta una crescente attenzione principalmente verso l'utilizzo dei servizi e dei documenti elettronici, che offrono un enorme potenziale per la condivisione delle informazioni ma che, al tempo stesso, possono facilmente permettere la violazione, anche involontaria, dei diritti riferiti a terzi o ai soggetti che mettono a disposizione dati e metadati.

La Regione Piemonte, forte dell'esperienza già avviata in materia di interoperabilità giuridica con la realizzazione della prima bozza di "Disciplina d'uso" per l'Infrastruttura di Dati Spaziali SITAD (Travostino, 2005), ha avviato una successiva fase di approfondimento e di analisi per la realizzazione di una sorta di "Disciplinare dell'informazione geografica", di cui se ne ipotizza una prima bozza, disponibile per un sottoinsieme di dati (verosimilmente i dati di base) entro la fine del 2007.

Abstract

Sharing and spread of territorial information, available by Public Administration bodies, assumes an important role in Geographic Information field, above all with the definitive coming into force of the INSPIRE Directive (15 May 2007) and the installation of the "Committee for the technical rules on Public Administration territorial data" (16 May 2007). This involves a particular attention towards the use of services and electronic documents, that offer a great possibility to share information but that, at the same time, could allow the violation, also involuntary, of the rights of third party or of subjects that share data and metadata. Piedmont Region, thanks to the experience in legal interoperability through the realization of the "Discipline of use" for the Infrastructure of Spatial Data SITAD, has started a successive phase of analysis in order to realize a more complete "Discipline of geographic information", available in draft within the end of 2007.

Introduzione

Il recente quadro normativo di riferimento invita amministratori, operatori del mercato dell'informazione ed esperti del mondo della ricerca a confrontarsi concretamente sul tema del riuso

e della valorizzazione dei dati della PA, per individuare iniziative concrete per incentivare la disponibilità, l'uso e la distribuzione dei contenuti pubblici, creare nuove opportunità di accesso e migliorare i servizi esistenti.

Proprio in un tale contesto la Regione Piemonte, già dal 2005, ha avviato una prima fase di studio durante la quale sono state definite regole, ruoli e responsabilità degli utenti del SITAD, il Sistema Informativo Territoriale Ambientale Diffuso regionale, sotto un'unica prospettiva di regolamentazione, che potesse essere allo stesso tempo obbligatoria e cogente per gli utenti, nonché flessibile ed adattabile agli imminenti sviluppi della legislazione nazionale e comunitaria.

La realizzazione di una bozza della "Disciplina d'uso del SITAD" ha dato poi il via ad una seconda fase di studio, che si inserisce in un contesto più ampio riguardante la costituzione del *Sistema della Conoscenza Geografica*, luogo di raccolta organizzato del patrimonio di conoscenze disponibile presso gli enti piemontesi, che evita la duplicazione o il trasferimento dei dati ed è fruibile secondo standard riconosciuti e modalità di raccordo partecipate fra gli Enti piemontesi.

Un primo passo per la creazione del "Disciplinare dell'informazione geografica regionale", l'obiettivo finale di questa seconda fase di studio, si muove verso la definizione dell'attuale normativa di riferimento, relativa alla valorizzazione ed al riuso dei dati della pubblica amministrazione, ai diritti/doveri di chi utilizza le informazioni ed alla tutela del dato stesso.

Il passo successivo è quello di approfondire quali informazioni possono essere utilizzate, da quali soggetti e a quali condizioni, interrogandosi sulle diverse esperienze e proposte d'uso nazionali, che muovono tra i due estremi del "niente è permesso" del copyright e del "tutto è permesso", provando ad individuare una terza via, più in linea con principi e pratiche di sussidiarietà orizzontale che le amministrazioni dovrebbero promuovere.

E' così auspicabile la definizione di condivise modalità di utilizzo del dato, che dovranno essere poi trasposte in "licenze" di valore giuridico facilmente usabili e comprensibili dagli utenti, realizzando una matrice dati/permessi/disponibilità/licenza d'uso, che costituirà l'ossatura sulla quale costruire il futuro Disciplinare dell'informazione geografica regionale.

Il contesto normativo: la valorizzazione ed il riuso dei dati territoriali

Un primo momento di studio, volto alla realizzazione della "matrice" che, intersecando i dati con la disponibilità e i permessi, dà vita ad una serie di licenze differenziate a seconda degli utenti, ha riguardato la definizione del quadro di riferimento degli aspetti istituzionali e normativi relativamente ai dati territoriali. A livello nazionale e comunitario, infatti, oltre a disciplinare la comunicazione delle informazioni, nonché la gestione e la diffusione dei dati ai vari livelli dell'amministrazione, si è sentita l'esigenza di intervenire per evitare ripetizioni durante la raccolta dei dati, e promuovere la diffusione ed un riuso più ampio di tali informazioni.

Nell'ambito di questo approccio, i dati territoriali svolgono un ruolo importante, poiché permettono di integrare tra loro informazioni provenienti da varie discipline e destinate a diversi usi. In quest'ottica una descrizione del territorio coerente ed ampiamente accessibile, nonché corrispondente a precisi standard di armonizzazione e qualità, può rappresentare un concreto e reale supporto alle politiche di pianificazione e di governo del territorio.

Tuttavia è da sottolineare che la conoscibilità e l'accessibilità dei dati geografici non è un concetto ancora totalmente accettato, anche all'interno della stessa amministrazione pubblica, dove lo scambio dei dati in modo sistematico fino ad ora è stato poco diffuso. Questo accade soprattutto perché i dati, spesso simili, sono disomogenei per contenuto, precisione e formato e la loro

diffusione generalizzata potrebbe creare problemi interpretativi, connotandoli quindi come poco “usabili”.

Per consentire la condivisione delle informazioni è necessario che queste siano corrette e ben valorizzate, promuovendo così una gestione più efficiente dei dati, in modo che questi possano essere raccolti una sola volta e gestiti laddove ciò può essere fatto in maniera più efficace. Si tratta, quindi, di rendere possibile la combinazione di dati provenienti da fonti differenti e condividerli tra molteplici utenti ed applicazioni. Lo scopo è quello di attuare una piena interoperabilità tra i diversi livelli di governo, in modo da garantire la circolarità e la fruizione dei dati territoriali, e far sì che l’informazione geografica, necessaria al governo del territorio, sia realmente accessibile a condizioni che non ne limitino il possibile uso.

A questo proposito è stato analizzato il testo del D.Lgs. 82/2005 e successive modifiche ed integrazioni, denominato “Codice dell’Amministrazione digitale” (CAD), il quale costituisce il quadro giuridico di riferimento per la gestione, l’accesso, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale. All’interno di questo testo si stabilisce che i dati della Pubblica Amministrazione siano resi accessibili attraverso le tecnologie dell’informazione, in modo da facilitarne la fruizione ed il riutilizzo. Le informazioni trattate da una pubblica amministrazione sono così rese accessibili e fruibili non solo alle altre amministrazioni, ma anche ai privati cittadini. Tutto ciò è definito anche nel D.Lgs. n.195/2005, che recepisce la Direttiva n. 2003/4/CE relativa all’accesso del pubblico all’informazione ambientale. Il Decreto, nell’ottica di rendere effettiva la fruibilità dell’accesso all’informazione ambientale, configura quest’ultimo come un vero e proprio “diritto” e non più una semplice “libertà” e ne definisce le relative modalità di esercizio. La Direttiva europea, da cui questo testo deriva, mira ad agevolare la diffusione al pubblico delle informazioni ambientali detenute o prodotte da autorità pubbliche anche mediante l’utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di telecomunicazione.

Un altro aspetto molto importante è il riuso del dato, citato all’interno del CAD, con il quale si intende l’impiego del dato per un uso diverso da quello per cui è stato creato e che coinvolge in maniera esplicita i soggetti terzi. Riusare non significa riprodurre una soluzione così com’è, ma adattarla di volta in volta ad ambienti diversi che avranno caratteristiche tecnologiche, normative ed organizzative proprie, negoziandone la cessione con l’Amministrazione proprietaria.

La tematica del riuso è oggetto della “Direttiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio” del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, recentemente recepita nel nostro ordinamento dal D.lgs. n.36/2006 nella convinzione che il riuso possa essere uno stimolo alla crescita sociale e produttiva e dia sempre più impulso alla circolazione dell’informazione.

Chiaramente quanto più le informazioni disponibili si presentano standardizzate ed omogenee, tanto più saranno facilmente riusabili. In questo senso, in vari settori, sono state definite regole e standard comuni, a livello nazionale e comunitario. Il CNIPA, Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (<http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/>), è impegnato in questo senso, in particolare nella creazione del “Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni”, insediatosi il 16 maggio 2007, e nella definizione del “Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali”. Nel primo caso si tratta di un gruppo di lavoro, successivo ad un primo Comitato ora sciolto, che ha il compito di sostenere la formazione, l’interscambio e la fruizione dei dati territoriali tra le diverse PA attraverso la predisposizione di regole tecniche e normative di riferimento; nel secondo caso, invece, si tratta di una sorta di catalogo conoscitivo mediante il quale sarà possibile accertare la disponibilità di dati territoriali, con l’obiettivo di mettere in condivisione e rendere più agevolmente accessibile il patrimonio pubblico dei dati stessi.

Nell'ambito della Comunità Europea emerge la Direttiva INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe), definitivamente in vigore dal 15 maggio 2007 e lanciata con l'obiettivo di realizzare un'Infrastruttura di Dati Spaziali condivisa a livello europeo, e di rendere quindi disponibile l'informazione geografica rilevante, armonizzata e di qualità a supporto della formulazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle politiche comunitarie.

Nell'ottica della realizzazione di licenze *ad hoc* per le tipologie di dati e di utenti considerati, è stato necessario analizzare anche la normativa relativa alla tutela della privacy e ai diritti della proprietà intellettuale come ad esempio la L. n. 399/1978 "Ratifica ed esecuzione della convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie ed artistiche", il D.Lgs. n. 30/2005 "Codice della Proprietà Industriale", la L.n. 633/1941 "Protezione del diritto d'autore e di altri diritti concessi al suo esercizio", il D.Lgs. n.196/2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e, a livello europeo, il "Geo-Digital Rights Management", una serie di specifiche per la gestione dei diritti digitali nel campo dei dati spaziali e dei servizi.

Diffusione e modalità di accesso all'informazione geografica: esperienze regionali a confronto

Per rendere fruibili i patrimoni di informazione pubblica è opportuno operare non solo attraverso una revisione delle procedure di raccolta, conservazione e distribuzione delle informazioni, ma anche e soprattutto interrogarsi sulle diverse esperienze e proposte d'uso. I soggetti che cercano, trovano e utilizzano i dati geografici dovrebbero essere precisamente informati circa quali diritti e facoltà siano ad essi concessi. A questo scopo, dopo aver studiato la normativa nazionale ed internazionale di riferimento, si è cercato di formulare una serie di linee d'intervento finalizzate al riutilizzo del dato, per definire le modalità di utilizzo del prodotto e stabilire quali categorie di dati mettere a disposizione, verso quale tipo di utenza e a quali condizioni. Per riuscire ad eseguire un'analisi significativa, si è deciso di verificare che cosa succede in questo senso nella realtà italiana, considerando le differenti tipologie di dati geografici consultabili e spesso scaricabili attraverso servizi offerti dai portali tematici regionali.

Per delimitare il campo d'indagine, il primo passo è stato la definizione di una "maschera" contenente i parametri utili per classificare e meglio definire l'autentica accessibilità dei dati da parte delle singole Regioni. I parametri considerati nell'analizzare i differenti portali tematici regionali hanno riguardato principalmente le modalità di accesso, consultazione e scarico dei dati, le caratteristiche e le funzionalità dell'applicativo per la consultazione dei dati geografici (Web-GIS, Web Service WMS/WFS ecc.), la tipologia di dati disponibili per la consultazione all'interno dell'applicativo (ad esempio cartografia di base, strati prioritari, immagini satellitari). Particolare attenzione inoltre è stata riservata alle differenti normative regionali riguardanti la cessione, la riproduzione e la diffusione degli elaborati foto-cartografici (disciplinari e liberatorie), alla presenza di convenzioni per il conferimento di licenze d'uso per le ortofoto e le immagini satellitari, ed all'obbligatorietà del pagamento di un contributo d'accesso ai database per alcuni Enti Locali regionali.

Ciò che emerge da questa analisi è una situazione estremamente variegata, soprattutto per quanto riguarda i contenuti e la qualità delle informazioni fornite all'interno dei portali tematici regionali, in riferimento alle possibilità di consultazione, scarico e rielaborazione del dato. Il livello di controllo dell'utenza all'atto dello scarico è diversificato, spaziando da casi in cui lo scarico dei dati avviene in modalità libera (Provincia Trento, Umbria, Campania, Calabria), a quelli in cui viene richiesta una registrazione con e-mail e nome utente (Provincia Bolzano, Lombardia), fino ad arrivare a livelli di controllo maggiori per cui è necessario fornire dati anagrafici più completi (Veneto, Puglia, Sicilia).

Seguendo le indicazioni così emerse, si è pensato di scegliere alcuni dati geografici di base, proprietà della Regione Piemonte, come sottoinsieme di informazioni utili per continuare la sperimentazione: CTR vettoriale (Limiti amministrativi, Orografia, Idrografia, Edificato, Trasporti, Toponomastica), CTR raster, Mosaicatura dei Piani Regolatori. Il passo successivo è quello di approfondire quali soggetti possono utilizzare queste informazioni e a quali condizioni, interrogandosi successivamente sulle diverse licenze ad essi correlate.

Dati, utenti e modalità di utilizzo: la Matrice delle licenze

Le attività fino ad ora descritte hanno permesso la creazione di una “Matrice” che, incrociando i dati di base prescelti, i soggetti coinvolti e le modalità di utilizzo delle informazioni, dovrà in breve tempo dare vita ad una serie di licenze d’uso differenziate e facilmente usabili, che dovranno costituire la base per la revisione e l’aggiornamento del Disciplinare, che regola le modalità di distribuzione della cartografia e delle immagini georiferite, attualmente in uso all’interno della Regione Piemonte.

La Matrice, ancora in fase di perfezionamento, è composta da un insieme di dati di base prescelti e da due colonne principali: gli usi consentiti e le modalità di accesso. Ognuna di queste è poi suddivisa in sottoentità che riguardano, nel primo caso, gli utilizzi consentiti per ciascuna tipologia di dato analizzato, che possono essere la semplice visualizzazione, il *download*, la pubblicazione in formato digitale o cartaceo, la cessione a terzi.

CLASSI DI DATI	USI CONSENTITI	MODALITÀ DI ACCESSO																		
		LIBERO		PROFESSIONISTA				PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		AREA EDUCAZIONALE				SETTORE BENI CULTURALI / ISTITUZIONI MUSEALI		SOGGETTI IRRIDI (PUBBLICO + PRIVATO)		AUTORITÀ GEOGRAFICA		
		SI	NO	NON QUALIFICATO	PROF. PRIVATO	RICARICATO DA PA	PA PROPRIETARIA	ALTRA PA	TIPOLOGIA	RICERCA	SECONDO GRADO	IMMERSI	ATTIVITÀ	RICERCA	PUBBLICHE	PRIVATE	ENTRISTRUMENTALI	"SOCIETÀ" PARTICIPATE		
DATI VETTORIALI BASE-RASTER	VISUALIZZAZIONE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
	DOWNLOAD	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
	PUBBLICAZIONE	WEB (SUPPORTO DIGITALE)	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
		CARTACEA	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
		CESSIONE A TERZI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Figura 1 – Prima bozza della Matrice Dati-Modalità di utilizzo-Utenti

Per quanto riguarda invece le modalità di accesso al dato sono previste due distinte categorie: accesso libero e accesso registrato, ulteriormente suddiviso in base alle categorie di utenti. Ciascuna utenza, dal libero professionista alla Pubblica Amministrazione, dagli studenti all’utente non qualificato, va ad incrociarsi con le classi di dati resi disponibili e gli usi consentiti, dando vita ad utilizzi specifici risultanti, che costituiranno i diversi livelli di licenze: Commerciale, Didattica, Divulgativa, Esercizio attività, Ricerca scientifica. La fase di definizione di queste Licenze d’uso inizierà a breve, dopo aver ben definito e completato la Matrice che incrocia i dati, gli usi consentiti e le modalità di accesso.

Conclusioni

Le attività fino ad ora descritte sono state realizzate dalla Regione Piemonte al fine di ottenere risultati immediatamente applicabili e spendibili nel contesto del riuso dei dati geografici, a partire

dalla prossima diffusione dei dati di aggiornamento della Carta Tecnica Regionale, base cartografica di riferimento del SIGr (Sistema Informativo Geografico regionale). In questo modo sarà più semplice individuare molteplici profili che consentano diversi livelli di visibilità e di attività, dando vita a licenze personalizzate e facilmente applicabili al contesto cartografico piemontese e che saranno la base del nuovo “Disciplinare d’uso dell’informazione geografica regionale”.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2002), *INSPIRE Data Policy & Legal Issues Working Group Final position Paper*, Environment Agency for England and Wales;
- Are (1963), *L’oggetto del diritto d’autore*, Giuffrè;
- D.Lgs. n.196/2003 “Codice in materia di protezione dei dati personali”;
- D.Lgs. n. 30/2005 “Codice della Proprietà Industriale”;
- D.Lgs. n.7/2005, “Codice dell’Amministrazione digitale”, integrato con D. Lgs. n. 159/2006, “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell’amministrazione digitale”;
- 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”, recepito dal D.lgs. n.36/2006;
- European Parliament (2003), “Directive 2003/4/CE of the European Parliament and the Council of January 28, 2003 on public access to environmental information” recepito dal D.Lgs. n.195/2005;
- European Parliament (2007), “INSPIRE Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of March 14, 2007” - <http://www.ec-gis.org/inspire/>;
- L.n. 399/1978, “Ratifica ed esecuzione della convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie ed artistiche”;
- L.n. 633/1941 “Protezione del diritto d’autore e di altri diritti concessi al suo esercizio”;
- Musso (1998), *Ipertesti e thesauri nella disciplina del diritto d’autore*, AIDA , pag.211;
- OGC (2007), “Geospatial Digital Rights Reference Model (GeoDRM RM)”, <http://www.opengeospatial.org/projects/groups/geodrmwg>;
- Regione Piemonte, *Quaderno n.1 - I processi di integrazione e di riuso nei sistemi informativi territoriali*, CSI-Piemonte, Torino;
- 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;
- Spallino L. (2006), “Capire il Codice dell’amministrazione digitale e cosa accadrà nelle PA”, Convegno *Il codice dell’amministrazione digitale: le tecnologie al servizio del cittadino e della pubblica amministrazione*, Montecchio Maggiore (VI);
- Spallino L., Zanetti M. (2006), *Codice della P.A. digitale: accessibilità ed usabilità dei siti istituzionali*, Como;
- Subioli P. (2007), “Dati pubblici tra riuso, business e democrazia”, <http://www.cronache-egovernment.it/?p=497>;
- Travostino M. (2004), “Aspetti normativi su dati e software: raccolta, elaborazione ed utilizzo delle informazioni geografiche, delle banche dati territoriali ed esempi pratici di utilizzo”, Seminario *Aspetti giuridico - normativi relativi all’utilizzo e alla tutela delle banche dati territoriali*, Torino;
- Travostino M. (2005), “La disciplina d’uso del dato geografico: un’applicazione concreta”, Workshop *Spunti per una riflessione d’uso del dato geografico*, Torino.