

“La disciplina d’uso del dato geografico: un’applicazione concreta”

Massimo Travostino – Studio Legale Pecoraro-Travostino
in collaborazione con Ufficio legale CSI-Piemonte



Art. 59 del Codice dell’Amministrazione Digitale

“Per dato territoriale si intende qualunque informazione geograficamente localizzata”

Art. 6 proposta Direttiva INSPIRE

“dati territoriali” si intendono i dati che attengono, direttamente o indirettamente, ad una località o un’area geografica specifica”



Il “dato territoriale” si compone tipicamente di due elementi:

- la localizzazione spaziale
- l’informazione localizzata spazialmente

“Neutralità” della localizzazione spaziale dal punto di vista giuridico

Aspetti di criticità si concentrano sull’informazione (gli attributi del dato territoriale)

Alla quale si aggiungono i vincoli legati alla titolarità del dato e del prodotto territoriale: l’appartenenza (o meno) alla PA

Complessità e criticità dell’attributo:

- per il contenuto
- per la titolarità e le modalità di utilizzo

Quanto al contenuto:

- informazione liberamente appropriabile
- informazioni tutelate
- reti e relazioni tra le informazioni

Quanto alla titolarità e le modalità di utilizzo:

- appartenenza alla PA o a terzi
- prodotti digitali o su supporti analogici tradizionali

→ dall’informazione al prodotto/oggetto territoriale

Peculiarità del dato territoriale e del prodotto

- Natura multiforme, in funzione del contenuto delle informazioni che descrive
 - Non corrisponde sempre alla nozione di “dato pubblico” ai sensi della Direttiva 2003/98 (“*dato conoscibile da chiunque*”), ma è spesso dato a “conoscibilità limitata”
- Disciplina differenziata e non standardizzabile

Ma quali sono le principali variabili che influenzano e determinano la natura del dato territoriale e le relative caratteristiche dal punto di vista giuridico ?

La raccolta delle informazioni territoriali

Principio generale della libertà di rilievo dei dati

l’art. 3 del D.p.r. 367/2000 su rilievi e riprese aeree, le norme a tutela della privacy (rinvio) e dei rilievi terrestri (legge n. 68/1960).



La raccolta delle informazioni territoriali

l’art. 3 del D.p.r. 367/2000

1. (...) l'effettuazione di rilevamenti e riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali è consentita senza preventivi atti di assenso da parte di autorità o enti pubblici.
2. Sono, altresì, consentiti l'uso dei fotogrammi derivati dai rilevamenti e riprese di cui al comma 1 e le restituzioni cartografiche dai medesimi fotogrammi.
3. È fatta salva l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di trattamento dei dati personali relativamente ai dati raccolti nell'esercizio delle attività disciplinate dal regolamento.

La raccolta delle informazioni territoriali

legge n. 68/1960, art. 7 – rilievi terrestri

Salve le limitazioni previste dalle vigenti disposizioni sulle servitù militari e quelle di cui al successivo art. 8, sono liberamente consentiti i rilevamenti che riguardino misurazioni per opere di ingegneria, in progetto o in costruzione, o per lavori di agrimensura e di estimo.



Informazioni e prodotti territoriali

Il “Prodotto (o oggetto) territoriale” è solitamente tutelabile attraverso il diritto di autore

- artt. 1 e 2 legge 633/1941 (l.d.a.)
- art. 2 Convenzione di Berna 1886
- artt. 87 e seguenti l.d.a. sulle semplici fotografie
- artt. 64 *quinquies* e 102 *bis* l.d.a. sulle banche dati

Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche (1886)

l’art. 2 individua tra le creazioni dell’ingegno tutelate

“...le carte geografiche, i piani, schizzi e plastici relativi alla geografia, alla topografia...”

→ rientrano tra le opere dell’ingegno ai sensi della LDA italiana – artt. 1 e 2



Tribunale di Monza, ordinanza 15 maggio 2000

Contrapposizione tra

la carta geografica quale “opera frutto della fantasia creativa dell’uomo, espressione della sua personalità”

d’altro canto, “nessuno può vantare un’esclusiva su di un determinato profilo geografico”

Oscillazione tra “neutralità” dell’informazione geografica e espressione di informazioni (anche) giuridicamente rilevanti

Con particolare riferimento alle fotografie, l’art. 87 della l.d.a. prevede che:

“Sono considerate fotografie, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di questo capo, le immagini di persone o di aspetti, elementi o fatti della vita naturale e sociale, ottenute col processo fotografico o con processo analogo, comprese le riproduzioni di opere dell'arte figurativa e i fotogrammi delle pellicole cinematografiche.

Non sono comprese le fotografie di scritti, documenti, carte di affari, oggetti materiali, disegni tecnici e prodotti simili”

Con particolare riferimento alle fotografie,

Diritto esclusivo di riproduzione, diffusione e spaccio per
VENTI anni dalla produzione

Ma gli esemplari devono sempre riportare il nome del
fotografo (o del titolare dei diritti) e l’anno della produzione
della fotografia (in caso contrario riproduzione non è
considerata abusiva)

Cessione negativo (o supporto digitale originale) comporta
cessione diritti esclusivi

Informazioni territoriali e banche dati

Legge del diritto d’autore tutela (anche cumulativamente)
due tipi di banche dati:

- l’opera dell’ingegno creativa che per scelta o disposizione del materiale costituisce una creazione intellettuale dell’autore: *“raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili mediante mezzi elettronici o in altro modo”* (art. 2 comma 9 della lda)

→ ad esempio uno standard di metadati

- la raccolta di dati o informazioni non originale: diritto *sui generis* (art. 102 bis lda) su estrazione e reimpiego della totalità e delle parte sostanziale del contenuto

Il diritto sulla banca dati quale “opera dell’ingegno”
dura 70 anni successivi alla morte dell’autore

Il “**diritto sui generis**” sulla semplice raccolta di dati
sorge al momento del completamento della banca dati e
dura 15 anni dal 1 gennaio successivo al completamento
integrazioni e modifiche sostanziali fanno decorrere un
nuovo termine di protezione



Per avere banca dati intesa come “opera dell’ingegno” ci deve essere originalità e creatività nella selezione o disposizione dei dati (e non rileva la qualità e il valore estetico della banca dati stessa: considerando 15 e 16 della Direttiva 96/9/CE)

In entrambi i casi (diritto d’autore e *sui generis*):

rimangono impregiudicati i diritti sul contenuto della banca di dati

→ dunque sono possibili due livelli di protezione:
sul contenuto della singola informazione territoriale
(o prodotto territoriale) e sull’insieme delle
informazioni raccolte in una banca dati

→ ed è possibile (e spesso accade) che soggetti
diversi siano titolari dei diritti sul contenuto e sulla
banca di dati



Le informazioni segrete

Informazioni territoriali possono consistere anche in informazioni segrete, ai sensi dell’art. 98 del Codice della Proprietà Industriale, ossia informazioni aziendali o commerciali referenziate geograficamente

La tutela viene concessa a condizione che tali informazioni siano segrete, abbiano valore economico in quanto segrete e siano sottoposte a idonee misure per mantenerle segrete

→ per loro natura no divulgazione di tali informazioni

Dato geografico nell’accezione di “dato personale” ex art. 4 lett. b) del D.Lgs. 196/03

- art. 4 della Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale;
 - art. 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 2000 n° 367 “Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi a rilevamenti e riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali”;
- obbligo di notifica al Garante per il trattamento dei dati personali, sancito dall’art. 37 comma 1 D. Lgs. 196/03, per i trattamenti aventi ad oggetto i dati genetici, biometrici o i dati che indicano la posizione geografica di persone od oggetti mediante una rete di comunicazione elettronica.

Efficienza nello sfruttamento delle risorse della PA: il riutilizzo e la messa a disposizione dei dati (territoriali e non) appartenenti agli enti pubblici

- Il Codice dell’Amministrazione Digitale
- Il D. Lgs. n. 36/2006 attuativo della Direttiva n. 2003/98 sul riutilizzo delle informazioni pubbliche,
- Il D. Lgs. n. 195/2005 attuativo della Direttiva 2003/4 sulle informazioni ambientali,
- La proposta di Direttiva Inspire

Il Codice dell’Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005)

Dati delle PA (art. 50): *“resi disponibili e accessibili con l’uso delle tecnologie.... che ne consentano la fruizione e riutilizzazione... da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati”*

- accessibilità ad altre PA dei dati (art. 50): *“Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione ... è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l’utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest’ultima, salvo il riconoscimento di eventuali costi eccezionali”*

- Titolarità dati (art. 58): *“Il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità del dato”*

- CNIPA: schemi generali di convenzioni per favorire fruibilità informatica dei dati tra PA centrali e tra PA centrali e regioni – enti locali

Il Codice dell’Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005)

- art. 59: istituzione del “Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni” per regole tecniche per basi dati territoriali, fruizione e scambio
- art. 59: istituzione del “Repertorio nazionale dei dati territoriali” per favorire pubblicità dati di interesse generale
- art.60: istituzione delle “basi di dati di interesse nazionale”, costituite da informazioni digitali omogenee utilizzabili dalle PA per i propri fini istituzionali

Il riutilizzo delle informazioni pubbliche (D. Lgs. n. 36/2006 attuativo della Direttiva n. 2003/98)

- Oggetto: documenti contenenti dati pubblici (“*conoscibili da chiunque*”) nella disponibilità delle PA
- Fondamentale la nozione di riutilizzo: l’uso del dato di cui è titolare una PA da parte di terzi soggetti, a qualunque fine, comunque diverso da quelli per cui il documento era stato prodotto ai fini istituzionali
- Non obbligo, ma finalità di rendere riutilizzabile il maggior numero di informazioni a condizioni eque, adeguate e non discriminatorie

Il riutilizzo delle informazioni pubbliche (D. Lgs. n. 36/2006 attuativo della Direttiva n. 2003/98)

- Licenza standard per il riutilizzo
- Salvi privacy, diritti di proprietà intellettuale, disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, divieto di riutilizzo commerciale di informazioni catastali ed ipotecarie
- tariffe: costi effettivi sostenuti (in caso di fini commerciali + utile su investimenti triennio precedente)
- adeguata informazione e comunicazione istituzionale e modalità pratiche per ricerca documenti: elenchi, portali e repertori
- Sistema Pubblico di Connettività

La proposta di Direttiva Inspire

INSPIRE istituisce un’infrastruttura per l’informazione territoriale nella Comunità per progressiva armonizzazione dei dati territoriali esistenti

- Stati membri: creazione e aggiornamento metadati per “set di dati territoriali” e relativi “servizi”
- Commissione: definisce “specifiche armonizzate” per i dati territoriali e le modalità per lo scambio, tali che i dati territoriali possano essere “combinati” e i servizi possano “interoperare”
- Stati membri: servizi di trasferimento (upload) per rendere accessibili metadati, dati territoriali e servizi, messi a disposizione delle autorità pubbliche

La proposta di Direttiva Inspire

- Tariffazione possibile
- Commissione crea geoportale comunitario e al quale Stati membri hanno propri punti di accesso



Le scelte nel Sistema Informativo Territoriale Ambientale Diffuso della Regione Piemonte

Punto di accesso unico che consente:

- a cittadini ed enti di ricercare ed accedere ai servizi e alle informazioni della PA piemontese
- agli enti che hanno la disponibilità di risorse geografiche di far conoscere agli utenti la propria disponibilità le proprie risorse, attraverso un catalogo unico centralizzato in cui vengono referenziate, e di consentire agli utenti di accedere a tali risorse residenti sui server di ciascun ente, oppure utilizzando gli strumenti messi a disposizione da SITAD

Gli attori del SITAD, i rapporti e le responsabilità

Regione Piemonte: coordina e mette a disposizione il SITAD alle PA e agli Utenti

CSI: gestore del sistema SITAD dal punto di vista tecnico

Autorità Pubblica: la PA che, attraverso il SITAD, mette a disposizione i propri contenuti (Dati, Prodotti o Servizi Territoriali)

Utente: qualsiasi soggetto (pubblico o privato, persona fisica o soggetto giuridico) che accede e consulta il SITAD

Gli attori del SITAD, i rapporti e le responsabilità

- Modalità e termini di messa a disposizione di dati, prodotti e servizi competono esclusivamente all’Autorità Pubblica
- l’Autorità Pubblica se ne assume la relativa responsabilità nei confronti degli Utenti, sia con riferimento ai Metadati che vengono compilati, che con riferimento ai contenuti
- Autorità Pubblica è libera di definire la disciplina dell’accesso ai propri Contenuti referenziati attraverso SITAD, sottoponendolo anche a specifiche condizioni (restrizione a determinate categorie di utenti, registrazione, pagamento)

Accesso e utilizzo SITAD per pubblicazione Metadati da parte delle Autorità Pubbliche

gratuito (art. 5 comma 1 delle Regole SITAD)

e

previa accettazione delle Regole attraverso accordo standard e registrazione alla piattaforma, al fine di identificare il soggetto che accede e verificarne la legittimazione (art. 5 comma 2 delle Regole)

Accesso e utilizzo SITAD per consultazione Metadati da parte degli Utenti

gratuito (art. 6 comma 2 delle Regole)

e

previa accettazione delle Regole ma senza previa identificazione o autenticazione (art. 5 comma 2 delle Regole – in aderenza con art. 54, comma 3 del CAD “*I dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni sono fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di autenticazione informatica*”)

La disciplina della proprietà intellettuale

- Autorità Pubblica garantisce rispetto all’esistenza di diritti di terzi sui Contenuti e sui Metadati
- Conferimento licenza sui Metadati
- Conferimento licenza sui Contenuti
- Rimangono impregiudicati i diritti su Metadati e Contenuti in capo ai legittimi titolari (vedi “navette” tra Consiglio e Parlamento su direttiva INSPIRE)



Punti di attenzione

- Limiti intrinseci inerenti la natura delle informazioni territoriali

- Titolarità dei dati

“Non tutto ciò che è possibile tecnicamente è giuridicamente legittimo”

Il principio della catena dei contratti e delle autorizzazioni.

Nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet

Il momento dell’acquisizione dei dati

acquisizione a titolo originario o a titolo derivativo, i profili giuridici della negoziazione con il soggetto incaricato.

L’utilizzo dei dati all’interno dell’ente

importanza della definizione della titolarità dei dati e dei possibili utilizzi che se ne potranno fare: la “mappatura” dei diritti sulle informazioni e sui prodotti territoriali

La diffusione dei dati a terzi (PA e privati):

Politica e modalità di diffusione (CAD, Direttive su PSI, informazione ambientale, INSPIRE)

Adozione di strumenti giuridici adeguati (licenze standard – licenze open sui contenuti, come ad esempio licenze Creative Commons)

Punti qualificanti della disciplina d’uso del SITAD

- Non condiziona scelte degli enti sui dati territoriali: consente di organizzare l’accesso e favorire il riutilizzo e la condivisione, senza sostituirsi alle competenze e alle decisioni dei singoli enti sui propri contenuti
- Presuppone e favorisce lo sviluppo di una “cultura” del dato territoriale nella PA, una sensibilità ai problemi esistenti e alle possibili soluzioni, insieme alla diffusione di best practices e strumenti standard
- costante riferimento e coordinamento con iniziative nazionali (Repertorio Nazionale, Regole tecniche, CNIPA, Comitato tecnico nazionale) e comunitarie (INSPIRE)