

Direttiva INSPIRE in Italia: il re è nudo!

di Mauro Salvemini

E' assolutamente fuori di dubbio che per l'Italia l'evento più importante della Conferenza INSPIRE 2013 conclusasi a Firenze il 27 giugno sia stata la interpellanza parlamentare urgente già annunciata il 18/06/13 al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e presentata e discussa nell'aula di Montecitorio il giorno stesso della chiusura della conferenza.

La Direttiva INSPIRE è stata nominata più volte, in un'ora circa, per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, il giorno 27 giugno u.s., da rappresentanti politici. Mentre alla conferenza per quattro giorni sfilavano le pratiche eccellenti sulle infrastrutture dei dati territoriali di tutti i paesi europei e nessun politico si è sentito in dovere di partecipare, l'argomento INSPIRE è stato nominato a Montecitorio solo per una interpellanza parlamentare. Se è vero che la direttiva INSPIRE è stata recepita, peraltro con un atto dovuto, è altrettanto vero che è stato prodotto il Decreto, che ne dovrebbe assicurare il funzionamento, con un sistema talmente complesso, farraginoso e sovradimensionato per competenze e per enti partecipanti, che non è stato ancora posto in essere. Ed è altrettanto vero che i governi che si sono succeduti dal 2002, anno nel quale si iniziò a parlare della iniziativa INSPIRE tra tre direzioni generali delle CE, e i governi italiani succeduti dal 2007, anno di ratifica della direttiva da parte del parlamento europeo, non hanno mai prestato la dovuta attenzione ad organizzare qualche iniziativa pubblica rilevante per condividere, approfondire, studiare la Direttiva e tutto quello che essa poteva rappresentare, confrontandosi con la Commissione Europea e gli altri stati membri che nel frattempo hanno sviluppato politiche ed azioni tecnico amministrative adeguate. L'Italia, in più di cinque anni, ha brillato per non avere nominato un numero adeguato di esperti nei gruppi di lavoro che hanno scritto le regole tecniche dei cosiddetti allegati di INSPIRE, quegli allegati che definiscono gli standard dei dati geografici che descrivono il territorio, l'ambiente e le infrastrutture. Successivamente quando gli allegati tecnici sono stati pronti, l'Italia ha però votato a favore dell'approvazione di tali standard. Vuol dire quindi che gli standard INSPIRE siano stati confrontati con quelli italiani e che siano compatibili? Purtroppo non c'è evidenza, almeno pubblica, di nessun documento che abbia trattato il tema e che ne dia una soluzione. E' un aspetto da non sottovalutare perché ogni trasformazione di dati comporta costi aggiuntivi e adeguarsi a specifiche ratificate dalla CE e promosse da altri paesi può anche volere dire che alcune caratteristiche del nostro territorio e del nostro ambiente potrebbero non essere adeguatamente considerati.

Amministrazioni che non colloquiano

Ma torniamo alla interpellanza urgente di cui ho avuto notizia via Twitter a conferenza INSPIRE conclusa, ed alla Conferenza stessa INSPIRE 2013 a Firenze (visibile su youtube <http://www.youtube.com/watch?v=2u9ng9OF088>). La interpellanza parlamentare prende lo spunto da una oramai



annosa questione di uso di risorse finanziarie per rilevare i dati del territorio (piano di telerilevamento nazionale, rilevamenti della agricoltura, rilevamento ambientale e geologico, etc.). Tali finanziamenti da svariati anni producono dati che non circolano e non vengono scambiati all'interno della pubblica amministrazione centrale. Non desidero entrare nel merito di tali appalti, affidamenti e produzione di dati, quello che interessa capire è perché dal 2002, anno di avvio della iniziativa INSPIRE, l'Italia non abbia fatto propri i cinque principi di INSPIRE che brevemente dicono:

- che i dati vanno raccolti una sola volta e gestiti laddove ciò può essere fatto in maniera più efficiente;
- deve essere possibile combinare i dati provenienti da differenti fonti e condividerli tra più utenti ed applicazioni;
- deve essere possibile la condivisione di informazioni raccolte dai diversi livelli dell'amministrazione pubblica;
- che l'informazione geografica necessaria per il buon governo deve essere realizzata ed essere realmente accessibile;
- deve essere facile individuare quale informazione geografica è disponibile e valutarne l'utilità.

Serve proprio capire perché il governo, nella risposta all'interrogazione dello scorso 27/06/13 dipinge, devo dire con grande onestà, una situazione completamente all'opposto: ministeri che non si parlano, dati a pagamento e non disponibili, zone di territorio che non combaciano, cataloghi diversi, rilievi ripetuti ed altro ancora. Escluderei, a giustificazione della mancanza di attenzione ai principi di INSPIRE, la causa politica: non si tratta di destra o di sinistra, si tratta solo di dati, ed anche la giustificazione tecnica è difficile da avallare perché il concetto e la prassi di interoperabili-



tà e condivisione ha radici scientifiche e tecniche anche in Italia dove infatti, ricordiamo, fu prodotto il SCP (Sistema di Connettività Pubblica). Si può riportare quindi la causa di tutto questo al processo di attuazione di un coacervo di norme e leggi caratterizzate da un'endemica gracilità di impianto per la produzione e condivisione della cartografia in Italia, specie dopo l'attuazione del mandato costituzionale delle competenze territoriali alle regioni. Sta di fatto che INSPIRE arrivata all'attenzione della pubblica amministrazione italiana venne considerata un alieno e tale è rimasta. Eppure più volte organizzazioni non governative, prime tra tutte AMFM GIS Italia, ha tentato di richiamare negli anni l'attenzione degli organi preposti: portammo la questione all'attenzione dell'allora CNIPA con una audizione, il Ministero dell'Ambiente fu invitato a partecipare a diverse conferenze tecnico scientifiche organizzate da AMFM GIS Italia ed ASITA.

Recentemente (2012) il seminario "INSPIRE, prepararsi all'atterraggio" è stato organizzato proprio da AMFM insieme con ISPRA che è il NCP (punto di contatto nazionale) ufficiale per la direttiva. Proprio il NCP (National Contact Point) è stato vissuto in modo particolare in Italia che è stata una delle ultime nazioni a metterlo a punto ed a pubblicarlo sul sito di INSPIRE. Mentre altri stati membri quale il Belgio creavano il NCP interfacciando utenti, ricerca ed accademia, rappresentanti dell'industria etc., in Italia ancora oggi chiunque, anche rappresentando una associazione, tenta di entrare in contatto con il NCP italiano si sente rispondere " ... questo NCP non svolge, al momento, attività di comunicazione verso singole persone fisiche e/o verso singole Strutture organizzative ricomprese nell'ambito di un più ampio Ente".

La difficile vita di INSPIRE in Italia

Tirando conclusioni, solo parziali, la Direttiva INSPIRE ha avuto in Italia una vita difficile e si è dovuta adattare ad essere ignorata dalla pubblica amministrazione soprattutto centrale e dai politici. Un vero peccato perché in altri stati membri funzionari preparati e politici attenti a quello che veniva loro proposto hanno subito capito che INSPIRE si poteva coniugare con e-government, con servizi ai cittadini, con ottimizzazione e riuso dei dati, con interoperabilità, con risparmio energetico, gestione dei disastri, trasporti ed altro ancora. Le imprese italiane di informatica per il territorio non hanno svolto la "lobby" (una parola che non mi piace, ma che uso per brevità) del caso sin dall'inizio dell'iniziativa, ma solo recentemente sono state pronte a proporre prodotti che risolvessero problemi specifici della pubblica amministrazione, che nel frattempo sentiva e sente sempre di più l'impellenza di adeguarsi (pena procedure di infrazione e forse altro) a quanto definito dagli allegati tecnici di INSPIRE che, come detto prima, nel frattempo

sono diventati legge. Il mondo dell'open source ha ovviamente reagito ed opera, ma ben si sa quali siano i vincoli di attuazione di tale approccio. Vale ricordare che la situazione era già stata considerata degna di attenzione nella scorsa legislatura quando nel marzo del 2012 fu presentato al Senato il Disegno di Legge "Delega al Governo per il riassetto delle strutture competenti in materia di gestione e fruizione dell'informazione geografica digitale, nonché per il più razionale utilizzo della stessa al fine dello sviluppo dei servizi connessi." (http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/testi/38150_testi.htm)

Il Disegno di legge ottenne il supporto di rappresentanti politici di tutto l'arco costituzionale a dimostrazione di quanto sopra evidenziato che non sembra esserci in Italia un problema politico sui dati geografici. I problemi risiedono invece nella attuazione amministrativa e tecnica. Ad oggi dove INSPIRE ha più influenzato nella pubblica amministrazione centrale è il geoportale nazionale, ma esso non è la attuazione di INSPIRE né può diventarlo. Questo, in futuro, se si vorrà abbandonare la teoria tolemaica ampiamente mostrata nelle presentazioni fatte ad INSPIRE 2013, se ben progettato e gestito, potrebbe essere una componente dell'intera infrastruttura di dati territoriali italiana.

INSPIRE ha anche influenzato il repertorio nazionale dei dati territoriali gestito dall'Agenzia per l'Italia Digitale sulla scorta della attuazione del codice per la informatizzazione della pubblica amministrazione e recenti decreti circa i dati cartografici che non cito per non appesantire il ragionamento. La risposta del Sottosegretario del Ministero delle infrastrutture e trasporti, ancorché in carica da pochissimo tempo, alla interpellanza dimostra quanto indietro stiamo sia politicamente che tecnicamente e quale difficoltà il governo abbia a navigare tali mari disseminati di isole misteriose ed a volte nemmeno mappate sulle quali vivono le amministrazioni che producono dati, indicano gare ed assegnano appalti, realizzano archivi e cataloghi, anche semplici geoservizi ignorando i principi di INSPIRE. Purtroppo, poiché l'attuale governo ed i suoi esponenti hanno ereditato questa situazione dai precedenti e nessuno si prende la responsabilità della questione, cerchiamo di ragionare su quali siano le cause e come poterle eliminare o correggere. Nonostante che il governo in carica ammetta che non ci sia condivisione ed interoperabilità tra diversi ministeri (Ministero Ambiente, Ministero Agricoltura, Ministero Ricerca ed altri ancora se si studiasse bene la questione), pur auspicando che si arrivi a realizzarla, di fatto è dimostrato come ancora non sia avvenuta, neppure tra enti centrali e Regioni che nel frattempo, avendo la competenza della gestione del territorio si sono dotate di dati e strumenti, molte di esse secondo gli standard INSPIRE. Nel frattempo infatti (dal 2002 e da 2007) INSPIRE in Europa cresceva, aumentava importanza, imponeva standard ed influenzava enti cartografici e governi di

altri stati membri che oggi usano INSPIRE come una leva per le *green infrastructure*, per gli *open data*, per i servizi ai cittadini e per lo sviluppo della piccola e media impresa. Le frontiere del sapere si superano facilmente e con entusiasmo e quindi anche in Italia si hanno studiosi, sostenitori, entusiasti e sviluppatori della Direttiva: un numero cospicuo sono anche nelle regioni che hanno condiviso la appropriatezza di usare INSPIRE per le loro necessità.

Proprio il comitato delle regioni (CISIS-CPSG) nel workshop, organizzato da AMFM GIS Italia durante la Conferenza INSPIRE, ha presentato lo studio di fattibilità del sistema federato delle infrastrutture regionali di dati territoriali. Tornando alla Conferenza di Firenze, dove alle timide e sommesse presentazioni italiane spesso ambigue e di difficile decodifica per chi non è italiano e del settore, durante la Conferenza INSPIRE 2013 hanno fatto da contraltare le presentazioni dei risultati raggiunti in particolare da Danimarca, Gran Bretagna, Germania, Finlandia.

L'esempio degli altri Paesi

In Danimarca il motto circa i dati è *"Buoni dati di base per tutti – un driver per la crescita e per la efficienza"*. Talmente vero che il Ministro della Economia ha deciso di finanziare la quota di bilancio della Agenzia Danese dei geodati proveniente dalla vendita al settore privato! I dati, per tutto il parlamento danese che ha votato a dicembre del 2012, sono un bene da usare per creare servizi e reddito.

La liberalizzazione dei dati danesi sta portando non solo a non spendere sui dati, ma ad avere un ritorno di investimento dai dati geografici.

Incredibile! Iniziarono tre anni fa pubblicando il data base di tutti gli indirizzi postali della Danimarca. Mi viene spontanea una domanda: che ne è dei dati geografici dei numeri civici rilevati durante il censimento della popolazione in Italia? Ritengo che dovremmo in qualità di società civile affrontare questo argomento. Passando alla Gran Bretagna, si sa che Ordinance Survey inglese è un ente robusto, con chiaro mandato di business ed a volte criticato dalle amministrazioni locali che ad esso si devono riferire per i dati cartografici. La Gran Bretagna è stata in grado di produrre un atto di indirizzo denominato Location Framework che chiaramente sancisce come rilevante per lo sviluppo del paese il dato geografico quale componente di tutte le informazioni della pubblica amministrazione ed investe su la localizzazione come componente della società contemporanea. Gli *open data* peraltro sono veramente aperti e disponibili. La Gran Bretagna, storicamente non schiva alla leadership internazionale, ha poi contribuito sostanzialmente a scrivere il documento di base sulla informazione geografica che verrà presentato e discusso tra pochi giorni nella terza riunione del Comitato di alto livello delle Nazioni Unite sulla gestione della informazione geografica proprio a Cambridge (UK) in continuazione della Conferenza cartografica inglese. Definirei il tutto un ottimo gioco di squadra inglese! Che l'informazione geografica sia oramai un tema ed una risorsa internazionale è dimostrato dal fatto che Google, Facebook, Waze ed altre compagnie di social network ci sono dentro e già puntano su geo- servizi. Quanta strada è stata fatta da quando Al Gore proponeva la Digital Earth facendo fare a Clinton una delle più belle leggi liberalizzando i dati segreti delle foto aeree ed in genere i dati geografici della pubblica amministrazione gettando così le basi della infrastruttura di dati territoriali degli USA. La partecipazione attiva dell'Italia al contesto internazionale delle Nazioni Unite su tale tema non può essere tralasciato. La Germania è lo stato federato per eccellenza in Europa. L'applicazione della direttiva INSPIRE è stata aiutata dalla

robusta architettura della GDI-- DE responsabile dei dati cartografici, dipende dalle politiche di e-- government, è stato realizzato un efficiente *cook-book*, possiede una architettura solida della quale il geoportale (sic!) fa parte appoggiandosi su di una robusta *governance* della IT .

Ciò non di meno i colleghi tedeschi intendono migliorare i rapporti tra centro ed amministrazioni locali, progredire nell'efficienza del livello tecnico e migliorare nell'uso degli standard in generale nella pubblica amministrazione, che peraltro stanno già funzionando egregiamente per il 130mila metadati di dati geografici. Stanno poi puntando a partecipare al programma quinquennale, da 170 milioni di euro, ISA (Interoperability Solutions for public Administrations) (http://ec.europa.eu/isa/index_en.htm) lanciato nel 2010 dalla CE che si integrerà con INSPIRE. A proposito che si sta facendo in Italia per ISA ? Potrei continuare entrando nel merito della Olanda, della Finlandia e della Spagna che da anni ha una funzionante infrastruttura di dati territoriali nonché della Francia che grazie al suo istituto geografico nazionale sta facendo un interessante percorso di integrazione tra centro e periferia, ma mi fermo perché spero che il governo intenda al più presto formare un gruppo di saggi per lo sviluppo della informazione geografica. Al momento attuale, mentre gli altri stanno andando avanti, sembra che solo l'Italia non abbia avuto il tempo di soffermarsi sugli aspetti di interoperabilità, di uso, di sfruttamento dei dati geografici per i servizi economici e sociali e che le applicazioni siano rimaste relegate all'interno di specifici enti. Eppure di dati geografici in Italia ne sono stati prodotti tanti e se ne continuano a produrre; perché allora rimangono nei dischi di server inaccessibili, e non dico ai privati, ma anche ad altri enti con competenza sulle stesse zone di territorio? Forse non è opportuno andare a cercare il perché, ma occorre veramente cambiare direzione di marcia. La situazione non è più sostenibile. Da questo punto di vista l'interrogazione parlamentare ha messo in evidenza qualcosa di veramente strano, come non fosse già palese, e da inserire nel programma delle misure urgenti da prendere, tali che la pubblica amministrazione potrebbe subito attuare non tagliando fondi, ma impiegandoli in modo diverso e provocando un cospicuo ritorno di investimento.

Misure urgenti da intraprendere

Provo ad elencare alcune iniziative che potrebbero essere prese in questa ottica.

- 1 Per ottemperare ad INSPIRE l'Italia non necessita di ulteriori leggi e norme solo qualche modifica al decreto D. Lgs. 32/2010 in modo da poterlo trasformare da pletorico e farraginoso in operativo, agile, ed efficace. Sarebbe sufficiente analizzare come la Direttiva è stata realizzata in altri stati membri e poi adeguare il decreto alle nostre necessità.
- 2 Sono assolutamente da evitare ulteriori norme di standardizzazione e di regolamentazione. Ce ne sono già tante e la over standardizzazione è un pericolo reale condiviso da esponenti di autorevoli organi internazionali.
- 3 E' necessario risolvere la relazione tra amministrazione centrale e amministrazioni subnazionali. Il CISIS_CPSG e lo stesso IGM hanno dato prova che la collaborazione è possibile.
- 4 E' necessario che le amministrazioni pubbliche si dotino a tutti i livelli di competenze, che a seguito di adeguati e chiari piani, trasparenti e sostenibili siano in grado di ge-

stire e si impegnino ad usare la informazione geografica per il bene della collettività.

5 L'apertura dei dati geografici verso l'esterno, ancorché già di fatto normata dalle vigenti leggi sugli "open data" dovrebbe essere gestita in funzione di un più ampio atto di indirizzo che preveda il coinvolgimento del settore pubblico e privato e soprattutto della piccola e media impresa.

Se qualcuno ancora pensasse che i dati geografici non siano prioritari, dovrebbe considerare con attenzione la circostanza che agli inizi del 2013 GOOGLE ha pubblicato un rapporto nel quale aveva fatto stimare l'impatto economico dei geo-servizi a livello mondiale. Ritengo che lo abbia fatto mentre investiva sulla nuova versione di GOOGLEMAP. Il rapporto parla di una cifra tra i 150 e 270 miliardi di US\$ di entrate a livello mondiale ed un valore aggiunto lordo di 113 miliardi di US \$. E' quindi chiaro che la forbice tra paesi che stanno investendo sui i servizi dei dati geografici, su INSPIRE, su infrastrutture di dati territoriali e quelli che non lo stanno facendo si sta aprendo sempre di più.

E noi? Su cosa investiamo? Rileviamo ancora dati per riempire petabyte di dischi? Ignoriamo le comunità ed i social network che ne producono tanti altri e non possono ottenere niente dalle nostre amministrazioni? Il divario tra il sistema Italia e gli altri stati membri tende ad aumentare, le cose procedono e la CE ha varato la iniziativa EULF (European Location Framework). Ci siamo e come? INSPIRE verrà applicata allo sviluppo delle macroregioni europee, e noi?

E mi fermo qui. In conclusione il vestito sinora realizzato è proprio particolare: il re è nudo.

Parole chiave

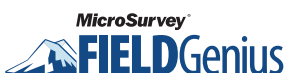
INSPIRE, IDT, INFORMAZIONE GEOGRAFICA

Abstract

The present and historical complex Italian situation with regard to INSPIRE policy and governance is analysed. The institutional initiatives are discussed after the point of order presented by Italian party (on June 27th) about the standard usage of geographic data within entire public administration. The article is proposing some specific inputs and solutions to be discussed for over passing the contingent situation.

Autori

MAURO SALVEMINI
MAURO.SALVEMINI@UNIROMA1.IT



GPS GNSS RTK APS-3
Facile, Completo, Preciso

