

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Diffusione dei dati pubblici e rivoluzione digitale

Relazione del Gruppo di lavoro

"Nuovi mezzi per la diffusione dei dati pubblici"

Missione

" Lo Stato e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione "

Presidente

Dieudonné Mandelkern

Relatore

Bertrand du Marais

Ottobre 1999

INDICE

Prefazione	4
Premessa	6
CAPITOLO PRIMO.....	7
LA METODOLOGIA DEL GRUPPO DI LAVORO	7
Riepilogo dell'incarico	7
<i>Problematica</i>	7
<i>Il contributo del Programma d'Azione del Governo alla Società dell'Informazione (PAGSI).I</i>	7
<i>Incarico del Gruppo di lavoro</i>	9
Definizioni	9
CAPITOLO II	11
INTERNET OFFRE DELLE OPPORTUNITA' INEDITE ALLA DIFFUSIONE DEI DATI PUBBLICI.....	11
Internet: una fonte di sviluppo per la diffusione dei dati pubblici	11
<i>L'informazione elettronica è già un mercato strutturato e concentrato...</i>	11
<i>... a cui dovrebbe giovare lo sviluppo accelerato delle transazioni su Internet</i>	13
Internet introduce dei cambiamenti qualitativi fondamentali rispetto alla diffusione su carta o via Minitel	15
<i>La dimensione mondiale</i>	15
<i>L'abbondanza dell'informazione disponibile</i>	17
<i>Il basso costo della diffusione e della duplicazione modifica la struttura tariffaria della diffusione dei dati pubblici</i>	19
<i>Una nuova concezione della dimensione 'tempo' conferisce un senso nuovo alla nozione di qualità</i>	19
<i>Il problema della sicurezza</i>	20
<i>Internet : una macchina per ridistribuire le carte</i>	21
<i>Una fortissima cultura della gratuità</i>	24
<i>La rivendicazione di una "democrazia digitale"</i>	25
Una nuova economia che si cerca	26
<i>Diversi modi per rendere redditizio un server Internet</i>	26
<i>L'emergere di interrogativi sull'architettura economica del sistema</i>	28
<i>I dati pubblici sono una materia prima ?</i>	29
La diffusione dei dati pubblici presso alcuni dei nostri partners economici	30
<i>La politica americana di diffusione dei dati pubblici</i>	30
<i>Il caso di altri paesi</i>	33
CAPITOLO III	35
UN SETTORE MOLTO CONFLITTUALE, ANCHE SENZA INTERNET	35
Tre settori sono apparsi particolarmente conflittuali	35
<i>Il settore dell'informazione geografica</i>	35
<i>I dati giuridici pubblici</i>	37
<i>L'informazione economica e finanziaria sulle imprese</i>	39
Il caso particolare della meteorologia	40
I temi di conflitto tra il settore pubblico e privato sono numerosi	42
<i>Quattro principali motivi di risentimento</i>	42

<i>Un'organizzazione economica ambigua</i>	43
Tali conflitti hanno però permesso ai tribunali d'introdurre qualche chiarimento	45
CAPITOLO IV	47
UN INQUADRAMENTO GIURIDICO INSUFFICIENTE PER UN ARGOMENTO PIU' VOLTE	
ANALIZZATO	47
I lavori suscitati dalla diffusione dei dati pubblici	47
I testi di diritto interno che regolano la diffusione dei dati pubblici	48
<i>Testi legislativi di portata molto generale</i>	48
<i>Numerose circolari generali hanno cercato di definire i diritti e gli obblighi delle amministrazioni statali riguardo alla diffusione dell'informazione pubblica</i>	51
I testi della Comunità Europea	54
<i>La regolamentazione comunitaria di taluni aspetti della diffusione dei dati pubblici</i>	54
<i>La Commissione sviluppa anche un suo specifico approccio alla diffusione dei dati pubblici</i>	63
CAPITOLO V	65
RACCOMANDAZIONI.....	65
La politica generale suggerita dal Gruppo di lavoro	65
<i>Obiettivo generale: l'obbligo della disponibilità numerica</i>	65
<i>La diffusione gratuita dei dati essenziali</i>	67
L'organizzazione dei modi di diffusione dei dati non essenziali	69
<i>Un regime di diffusione flessibile, basato sul partenariato, rispettoso dell'esperienza di certi enti pubblici</i>	70
<i>Qualche effetto del nuovo regime economico del settore</i>	72
La forma di regolamentazione del settore	73
Raccomandazioni specifiche	74
<i>Occorre abolire o limitare la concessione delle banche dati giuridiche ?</i>	74
<i>Controllare la qualità dei dati pubblici</i>	75
<i>Intervenire per far conoscere i siti che diffondono i dati pubblici</i>	76
ALLEGATI.....	78
ALLEGATO 1 - COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO.....	78
ANNEXE 2 - LISTE DES AUDITIONS.149.....	79
ALLEGATO 3 - PAGAMENTO ONLINE DEI DATI PUBBLICI E CONTABILITA' PUBBLICA	83
ALLEGATO 4 - IL DECRETO DEL 31 MAGGIO 1996 RELATIVO AL SERVIZIO PUBBLICO DI BANCHE DATI GIURIDICHE.....	85
ALLEGATO 5 - IL LIBRO VERDE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'INFORMAZIONE DERIVANTE DAL SETTORE PUBBLICO	87

Prefazione

Non è un caso che la diffusione digitale dei dati pubblici sia stata citata dal Primo Ministro come uno dei compiti principali della missione "Lo Stato e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione", che mi è stata affidata sotto l'egida del Commissariat général du Plan.

Una menzione particolare era già stata riservata a questo settore nel Programma d'Azione del Governo per l'ingresso della Francia nella Società dell'Informazione (PAGSI), presentato nel gennaio 1998. Le conclusioni del Gruppo di lavoro presieduto dal M. Dieudonné Mandelkern sui "nuovi mezzi per la diffusione dei dati pubblici" confermano l'importanza dell'argomento, senza bisogno d'aspettare la pubblicazione di tutti i lavori della missione da me presieduta.

Argomento importante innanzitutto perché, per quanto riguarda la diffusione dei dati prodotti dagli enti pubblici, le conclusioni del Gruppo di lavoro illustrano non solo i cambiamenti indotti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sull'insieme delle attività amministrative, ma anche le opportunità che esse offrono sia ai responsabili pubblici e privati che ai cittadini.

Oggi, Internet, intranet e la moltiplicazione dei nuovi terminali –tutti supporti di comunicazione e di diffusione dell'informazione –, introducono fattori di modernizzazione potenziale a tutti i livelli dell'organizzazione amministrativa. L'introduzione della tecnologia digitale crea dei nuovi servizi, modifica gli usi, sconvolge le posizioni acquisite. Tali cambiamenti non intervengono solo nelle varie fasi che, dalla gestione delle procedure interne, culminano nel rapporto con l'utente ma incidono anche –come dimostra la relazione del Gruppo di lavoro- sulla diffusione dell'informazione a una audience mondiale.

La relazione del Gruppo di lavoro indica chiaramente che queste evoluzioni impongono di modificare certe abitudini e un certo tipo d'organizzazione. In questo senso la relazione del Gruppo di lavoro anticipa le conclusioni degli altri lavori della missione "Lo Stato e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione" che saranno resi noti alla fine di quest'anno.

Inoltre, l'argomento è importante perché le conclusioni del Gruppo di lavoro dimostrano che la digitalizzazione può inventare un nuovo paradigma per l'attività amministrativa. La proposta fondamentale del Gruppo di lavoro rende questo punto estremamente chiaro: l'obbligo di mettere a disposizione i dati digitalizzati ("obbligo di disponibilità"). Non sfuggirà a nessuno quanto quest'obbligo sia importante per garantire la trasparenza amministrativa. Esso s'affiancherà ai diritti già garantiti ai cittadini dalle leggi "informatica e libertà" e "accesso ai documenti amministrativi" del 1978, ma andrà anche oltre perché non si limiterà all'accesso individuale.

L'applicazione di tale obbligo sarà di per sé un potente fattore di trasformazione e modernizzazione dell'amministrazione. Essa stimolerà inoltre dei nuovi usi e, aprendo le riserve dell'informazione pubblica alle reti digitali mondiali, contribuirà a rafforzare la presenza francese nel campo dei contenuti.

Infine, l'applicazione di questa proposta –e la nuova organizzazione che essa presuppone- dovrebbero allargare l'orizzonte delle possibilità e permettere lo sviluppo armonioso di un settore troppo a lungo penalizzato dalle contese tra i produttori d'informazione pubblici e privati.

Ringrazio il presidente Dieudonné Mandelkern d'aver superato questi conflitti e d'aver guidato il Gruppo di lavoro, da lui presieduto con molta efficacia, a delle conclusioni che non sono solo ricche d'innovazioni ma anche largamente condivise dalle parti in causa. Mi auguro che le indicazioni e le conclusioni della relazione entrino rapidamente in vigore.

Bruno Lasserre

*Presidente del gruppo di lavoro della Missione
"Lo Stato e le nuove tecnologie dell'informazione
e della comunicazione"*

Premessa

I lavori da cui è nata questa relazione sono durati un anno. La questione della diffusione dei dati pubblici aveva ovviamente già suscitato numerose riflessioni e decisioni. Ma la digitalizzazione di questi dati pone il problema sotto una luce nuova a causa dell'istantaneità, dell'estensione senza limite, del basso costo di diffusione e dell'interattività consentite dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le nuove tecnologie limitano o eliminano la distinzione tra accesso e diffusione: di conseguenza l'obbligo dei servizi pubblici di consentire, a certe condizioni, l'accesso alle informazioni in loro possesso diventa obbligo di diffonderle, e di farlo garantendo l'aggiornamento permanente del contenuto.

Inoltre, il dialogo che s'instaura su Internet impone ai servizi pubblici di rispondere a domande sempre più precise, anche quando, esulando dal campo dell'informazione, esse richiedono un consiglio personalizzato.

Obblighi, da un lato, e facilitazioni dall'altro: le nuove tecnologie favoriscono una diffusione allargata dei dati pubblici col rischio però di esacerbare i vecchi e mai veramente risolti problemi di concorrenza con il settore privato.

Il Gruppo di lavoro ha consentito alla maggioranza delle parti in causa di affrontare questi problemi conflittuali: amministrazioni, diffusori pubblici, editori privati, rappresentanti della stampa specializzata, universitari, si sono impegnati nella discussione. I punti di vista espressi e l'evoluzione dalle posizioni iniziali hanno permesso di formulare una serie di proposte, di cui due sono essenziali: la prima concerne il principio di mettere in linea i dati di base digitalizzati; la seconda riguarda invece l'idea che, in un campo così differenziato e evolutivo, è opportuno decidere che i conflitti vanno affrontati man mano che si presentano invece di voler imporre delle norme che pretendano di evitarli. Per questo motivo si richiede la creazione di un organo specifico che sia anche in grado di svolgere, in certi casi, il ruolo di mediatore.

Il Gruppo di lavoro, che ha lavorato proprio mentre la Comunità Europea presentava un Libro verde su un tema simile, è convinto di aver svolto un compito di grande attualità. Si augura che il suo lavoro sia utile. In ogni caso affermo senza esitare che questa esperienza comune valeva la pena di essere vissuta.

Dieudonné Mandelkern

Presidente del Gruppo di lavoro

"Nuovi mezzi per la diffusione dei dati pubblici"

CAPITOLO PRIMO

LA METODOLOGIA DEL GRUPPO DI LAVORO

Riepilogo dell'incarico

Problematica

Negli ultimi anni un relativo equilibrio sembrava essersi instaurato riguardo alla questione della diffusione dei dati pubblici, dell'estensione di tale diffusione e delle relative tariffe. Dopo parecchi conflitti e qualche contenzioso giurisdizionale, pareva che emittenti pubblici e diffusori o editori privati avessero trovato un accordo consensuale in materia di diffusione telematica dei dati pubblici. Lo sviluppo di Internet sembra aver rotto l'equilibrio. In effetti, il suo modo di finanziamento ha creato un'ideologia della quasi gratuità per l'utilizzatore. Internet comporta una grande facilità di diffusione e di duplicazione dell'informazione. La dimensione mondiale lo rende un vettore di presenza linguistica, culturale e giuridica. L'interattività sviluppa dei comportamenti che lo trasformano in strumento conviviale ma che lo rendono anche il vettore di un'esigenza di trasparenza amministrativa sollecitata dagli utilizzatori.

Di conseguenza sono rimessi in discussione i criteri che sottendono il contenuto dei dati pubblici da diffondere e le condizioni della loro diffusione. Anche il principio del diritto d'autore delle persone pubbliche dovrà essere rivisto.

Nel discorso d'Hourtin dell'agosto 1997 il Primo Ministro ha descritto così le implicazioni di quest'evoluzione:

"Al fine di rispondere all'esigenza democratica di trasparenza dello Stato, è necessario semplificare l'accesso all'informazione pubblica

Da quasi vent'anni l'accesso ai documenti amministrativi è diventato una vera e propria libertà pubblica; oggi la tecnologia facilita le condizioni della loro diffusione.

I dati pubblici essenziali devono ormai essere accessibili a tutti su Internet, gratuitamente. Perciò, visto che "tutti devono conoscere la legge", farò in modo che il contenuto della Gazzetta Ufficiale della Repubblica francese sia disponibile in linea.

Intendo privilegiare una concezione ambiziosa del diritto all'informazione da parte del cittadino: di conseguenza la diffusione internazionale dei nostri documenti pubblici deve essere favorita".

Il contributo del Programma d'Azione del Governo alla Società dell'Informazione (PAGSI).¹

1. Consultabile all'indirizzo: www.Internet.gouv.fr

Le premesse contenute in questa dichiarazione politica sono poi state sviluppate dal Governo nell'ambito di una politica globale: il Programma d'Azione del Governo per l'ingresso della Francia nella Società dell'Informazione". (PAGSI). Reso pubblico nel gennaio 1998, il programma intende promuovere l'esercizio attivo della cittadinanza e favorire lo sviluppo dell'industria e del mercato dell'informazione

grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il programma contiene una sezione molto importante consacrata alla modernizzazione dei servizi pubblici: l'accesso dei cittadini all'amministrazione —e soprattutto all'informazione pubblica— ne costituisce uno degli assi portanti. Per quanto riguarda i dati pubblici, il PAGSI prevede:

- riguardo al contenuto, di generalizzare la digitalizzazione e la messa in linea dei dati pubblici:
- definendo per ogni ministero un 'programma di digitalizzazione' che comporti l'inventario preliminare dell'informazione disponibile,
- insistendo sulla digitalizzazione della 'littérature grise' (tesi, atti dei colloqui e altri lavori universitari che non rientrano nei canali di distribuzione tradizionali);
- riguardo alla diffusione:
- di trasferire su Internet i servizi Minitel dello Stato,
- di diffondere gratuitamente i "dati pubblici essenziali", identificati dal PAGSI come "i grandi testi del nostro diritto, l'informazione amministrativa del pubblico, i principali documenti pubblici e i dati culturali essenziali". Ogni programma di digitalizzazione dovrebbe identificare i dati essenziali dei ministeri.

Il PAGSI evidenzia le evoluzioni possibili delle nozioni di 'accesso' e di 'diffusione' dell'informazione pubblica, e sottolinea anche le modificazioni probabili dell'economia del settore. Delega a una personalità indipendente l'elaborazione di una dottrina chiara, relativa alle modalità e alle condizioni della tariffazione dei dati pubblici.

Il Comitato interministeriale della società dell'informazione (CISI) del 19 gennaio 1999.² ha fatto il bilancio dell'applicazione di queste misure e ha precisato delle nuove azioni in materia di diffusione dei dati pubblici:

2. Il resoconto è consultabile all'indirizzo : www.Internet.gouv.fr

"Sviluppare la cultura, i contenuti e la presenza della Francia su Internet

Il ministero della Cultura e della Comunicazione creerà un comitato incaricato di sviluppare la politica seguente: priorità ai bisogni della maggioranza del pubblico, messa in linea dei contenuti 'd'interesse generale'- ad esempio le informazioni patrimoniali -, gratuità dell'accesso.

Un portale "cultura" sarà creato su Internet per facilitare l'accesso in linea alla cultura. Il portale sarà messo gratuitamente a disposizione delle associazioni culturali associate ai poteri pubblici...

Estendere, nel 1999, la messa in linea gratuita dei dati pubblici essenziali:

-entro giugno 1999, messa in linea di tutti gli annunci legali degli appalti pubblici, attualmente pubblicati sul BOAMP; in compenso, lo Stato rinuncerà alla tassa sulla ridiffusione di questi dati relativamente alle licenze che accorda agli operatori privati;

-messa in linea di tutti i rapporti pubblici dello Stato grazie alla creazione di una Biblioteca numerica dei rapporti pubblici;

-messa in linea delle decisioni nominative pubblicate sul Gazzetta Ufficiale (Gazzetta Ufficiale)".

Incarico del Gruppo di lavoro

Nell'ambito più generale della riflessione condotta dal Commissariat du Plan sull'influenza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sullo Stato, un Atelier tematico sulla diffusione dei dati pubblici é stato creato su richiesta del Primo Ministro, col compito di elaborare una normativa sulla diffusione dei dati pubblici. A tal fine il Gruppo di lavoro deve:

- fare in modo che le parti in causa trovino un accordo sui punti seguenti:
- natura dei dati da diffondere ('littérature grise', informazioni grezze o già elaborate),
- ruolo dei servizi pubblici in materia di diffusione dei dati pubblici, e criteri del loro intervento,
- criterio e modo di tariffazione della diffusione dei dati pubblici;
- proporre le azioni, i testi o le raccomandazioni che parranno necessari per rendere operativo l'accordo tra le parti e per sviluppare una politica di diffusione dei dati pubblici che rifletta le evoluzioni tecnologiche.

L'elenco dei membri del Gruppo di lavoro e delle personalità consultate figurano negli Allegati 1 e 2.

Definizioni

Le seguenti definizioni sono utilizzate nella nostra relazione:

"Accesso ai documenti": si tratta del diritto, regolato soprattutto dalla legge del luglio 1978 e dalla giurisprudenza, che permette al cittadino di consultare o di farsi comunicare un documento amministrativo. In questo caso l'informazione è "reclamabile".

"Diffusione": attività che consente a un produttore di contenuto informativo di organizzare un sistema attivo per far conoscere al pubblico l'esistenza e il contenuto dell'informazione. In questo caso l'informazione è "portabile".

"Disponibilità": attività che consente a un produttore di contenuto informativo di organizzare un sistema passivo per far conoscere al pubblico l'esistenza e il contenuto dell'informazione.

"Dati pubblici": "dati raccolti o elaborati, nell'ambito della sua missione, da un servizio pubblico con dei fondi pubblici". (Circolare del 14 febbraio 1994 relativa alla diffusione dei dati pubblici). A questa definizione il Gruppo di lavoro ha aggiunto la condizione che l'informazione possa essere diffusa, e ciò per tener conto dei segreti protetti legalmente. Si noti che tale definizione si applica a tutte le forme di servizio pubblico (monopolio, EPA o EPIC, delegazione di servizio pubblico).

"Dati di base": questa nozione figura nella risposta del governo francese al Libro verde della Commissione europea sull'informazione proveniente dal settore pubblico.³ Il termine "dati di base" è più adatto che non il termine "dati grezzi". In effetti certi dati grezzi non possono essere diffusi prima di aver subito un trattamento seppur minimo, oppure ottengono un valore aggiunto in seguito alla formattazione o alla validazione, o come risultato delle necessità interne del servizio. Da ciò risulta che i *dati di base sono dei dati grezzi trattati il minimo necessario per renderli tecnicamente e legalmente comunicabili*.

3. Questa risposta, come tutti gli altri contributi inviati alla Commissione europea, è disponibile all'indirizzo:

www.echo.lu/info2000/en/publicsector/gp_comments.html

"Dati grezzi": secondo la definizione del Professor Gaudrat nel rapporto *Commercializzazione dei dati pubblici* 4, si tratta dell'informazione "nella condizione che precede un qualsiasi arricchimento. Di conseguenza tale condizione dipende dall'arricchimento progettato. Nella costituzione di una banca dati le sentenze o gli articoli di una legge possono essere inseriti come informazioni grezze, come succede col nome delle medicine, anche se il livello di elaborazione di questi due tipi d'informazione è del tutto diverso".

4. Rapporto per l'Observatoire juridique des technologies de l'information (OJTI), La Documentation française, 1992, p 19.

"Dati arricchiti": il Professor Gaudrat distingue parecchi ordini di "valori aggiunti intermedi" grazie ai quali l'informazione s'arricchisce:

1) Quando l'informazione è commentata, sistematizzata, il valore aggiunto è *intellettuale* e coincide con la finalità speculativa dell'informazione...l'informazione non è solo l'enunciato di un fatto (una temperatura, un orario, un avvenimento...), ma può anche essere un modello completo trasmesso dall'informatore a colui che viene informato; una comunicazione di giurisprudenza ha la funzione d'inserire la decisione nel diritto positivo, e perciò di confermare o di modificare il modello giuridico.

2) Quando l'informazione è correlata ad altre informazioni –o anche solo compilata-, il valore aggiunto è *documentario*...Si distinguono vari livelli nel valore aggiunto documentario. Il semplice fatto di raccogliere e di riunire delle informazioni isolate rappresenta già un valore aggiunto; l'informazione esiste prima di essere unita ad altre ma tale operazione ne aumenta il valore: un conto è conoscere la temperatura che c'è oggi a mezzogiorno in un dato posto; un altro conoscere la temperatura che nello stesso posto c'è stata ogni giorno a mezzogiorno da cinquant'anni. Raccogliere e riunire le informazioni permette una modellizzazione, che l'informazione isolata non consente. Oltre alla raccolta dell'informazione grezza, i reali valori aggiunti d'ordine documentario sono la classificazione, la selezione e l'organizzazione dell'informazione raccolta.

3) Il valore aggiunto è invece puramente *tecnico o economico*, e non ha nulla d'intellettuale o documentario, quando la medesima informazione è presentata su un altro supporto, adattato a un particolare modo di comunicazione o di conservazione.

CAPITOLO II

INTERNET OFFRE DELLE OPPORTUNITA' INEDITE ALLA DIFFUSIONE DEI DATI PUBBLICI

Ai responsabili della diffusione dei dati pubblici riuniti nel Gruppo di lavoro è stato subito chiaro che, oltre alle difficoltà classiche –dovute alla coesistenza di operatori privati e pubblici-, la numerizzazione dei dati avrebbe provocato un profondo sconvolgimento nei comportamenti e nelle strutture di quest'attività.

Senza arrivare a parlare di 'rivoluzione digitale', la digitalizzazione dei dati e la semplicità del loro trasferimento su reti ottimizzate dalla norma Protocollo Internet (IP), porta alla nascita di una nuova economia. Di conseguenza i progressi tecnologici rinnovano la problematica della diffusione dei dati pubblici.

Inoltre, e soprattutto, l'attuale dinamismo del settore dell'editoria in linea e, in generale, dell'insieme delle attività legate al trattamento dell'informazione offre numerose opportunità di sviluppo economico ai produttori pubblici e agli editori privati. Nascono nuove possibilità di utilizzo dell'informazione pubblica –sia essa rivolta ai professionisti o al grande pubblico- che possono influire sul funzionamento dell'amministrazione e sul dibattito democratico.

È perciò utile analizzare gli effetti dell'intervento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sulla diffusione dei dati pubblici, allo scopo di metterli in prospettiva e di formulare delle raccomandazioni per il medio termine.

Internet: una fonte di sviluppo per la diffusione dei dati pubblici

L'informazione elettronica è già un mercato strutturato e concentrato...

I dati pubblici costituiscono una delle fonti di un mercato importante, quello dell'informazione. Esso è già strutturato e in espansione. Lo sviluppo di Internet potrebbe accelerare di molto la sua espansione. Occorre perciò creare le condizioni che permettano all'industria francese – già presente o in grado di intervenire- di beneficiare al massimo di questo movimento.

È difficile valutare questo mercato in modo globale, soprattutto a causa del suo ritmo di evoluzione. Ma si possono citare alcuni dati che, seppur parziali e legati più particolarmente agli usi professionali, sono rappresentativi della dimensione di certe attività del settore.

Il rapporto di P. Lefas su *Informazione economica e nuove tecnologie* **5** fornisce dei dati sul mercato dell'informazione elettronica professionale (IEO). Nel 1997 esso era stimato dalla DG XIII della Commissione in 30 miliardi di dollari US, di cui 54,4% per l'America del Nord, e 39,6% per l'Europa occidentale.

5. Consultabile nella biblioteca digitalizzata dei rapporti amministrativi, all'indirizzo : www.ladocfrancaise.gouv.fr/

Il mercato europeo, stimato nel 1997 in 10,8 miliardi di dollari US (65 miliardi di franchi), si suddivide come segue :

- informazioni per gli operatori di Borsa : 36%;
- informazioni sulle imprese: 27.%;

- informazioni delle amministrazioni : 18%;
- informazioni economiche : 8%;
- informazioni sulle scienze tecniche e sui brevetti : 7%;
- informazioni giuridiche : 3%;
- altro : 1%.

Secondo lo studio della DG XIII, il mercato francese - valutato in 7,8 miliardi di franchi- sarebbe il secondo in Europa, dietro la Gran Bretagna.

P. Lefas cita anche uno studio di Reuters&Learned Information, che valuta il solo mercato della informazione "Business in linea" (informazione finanziaria differita, informazione sulle imprese, sui mercati, ecc.) in 6 miliardi di franchi nel 1997 per l'Unione Europea.

Il mercato francese dell'informazione professionale, *senza distinzione di supporti*, è stato studiato da M.Ronai. Il volume d'affari globale di questo settore è di 32,3 miliardi di franchi, vale a dire lo 0,40% del PIL: l' 8% andrebbe agli operatori pubblici con 2,7 miliardi di franchi, rispetto ai 29,6 miliardi di franchi per gli operatori privati. Se si aggiungono gli introiti della telematica di France Télécom (esclusi i trasferimenti ai server e alle messaggerie) ossia 3 miliardi, e le spese di connessione a Internet, si ottiene un totale di 40,3 miliardi di franchi, vale a dire lo 0,5% del PIL.

Per parte sua, la spesa pubblica per la produzione di dati pubblici sarebbe di 25 miliardi di franchi, vale a dire lo 0,31% del PIL.

Poiché l'aggiornamento dello studio sul 'Mercato dell'informazione elettronica professionale' realizzato nel 1994 dal Groupement français de l'industrie de l'information (GFII) non è attualmente disponibile, per il 1998 diamo la seguente valutazione globale del settore dell'informazione elettronica professionale **6**:

6. Comprendente tutti i settori dell'informazione: informazione finanziaria; informazione credito; altre informazioni sulle società; altre informazioni economiche; informazioni giuridiche; brevetti, marche; informazione scientifica, tecnica e medica; informazione amministrativa e politica; media; altro

- numero d'impresе prese in esame : circa 210 tra cui un 15% di organismi pubblici, 30% di organismi parapubblici, 55% di società private;
- dimensione del mercato nazionale : circa 5, 4 miliardi di franchi (rispetto a 4,6 miliardi di franchi nel 1994);
- personale: circa 8.600 addetti.

È altrettanto difficile conoscere la posizione che occupa l'industria francese dei diffusori e dei contenuti rispetto ai suoi concorrenti. Notiamo tuttavia gli elementi seguenti sulla struttura di quest'industria.

Innanzitutto, le situazioni di mercato sono molto diverse, a seconda dei settori e all'interno di essi. Si assiste, ad esempio, alla nascita di numerose PME (piccole-medie imprese) dinamiche in certi settori – quali le applicazioni legate al telemarketing o ai servizi di geomatica. Ciononostante, la tendenza generale è quella di una forte concentrazione intorno agli operatori privati, per lo più multinazionali.

I leader del mercato dell'informazione "business" in linea sono anglosassoni: Dialog, Ft-Profile e Reuters controllerebbero 45% del mercato.

Nel campo dell'informazione giuridica francese, le Edizioni Lamy sono una filiale di Wolters-Kluwer (Olanda), le Éditions techniques-Jurisclasseur sono una filiale di Reed-Elsevier (Gran Bretagna).

Tendenze simili si notano nel campo dell'informazione economica e finanziaria, con la presenza di Pearson-Financial Times (gruppo Les Échos) o di Dun & Bradstreet (USA). La Scrl (filiale della Coface) è però il numero due mondiale, dietro a Dun & Bradstreet. Per quanto riguarda l'informazione di Borsa, la Société des bourses françaises, società privata a cui è affidata una missione di servizio pubblico, realizza un volume d'affari di 55 milioni di franchi (1997) tramite la filiale Chronobourse.

Tale concentrazione, che è in aumento, segue il movimento già in atto nel settore dell'editoria. **7.** Negli ultimi anni essa si è sviluppata secondo una logica di 'nicchia', d'acquisto di 'start-up' promettenti o di know-how tecnico da parte degli editori. Reed-Elsevier ha consacrato a questa politica di acquisti 7,3 miliardi di franchi nel 1997, Wolters-Kluwer 927 milioni di fiorini.

7. Cfr. "Fusions-acquisitions dans l'industrie de l'information : logiques financières, logiques industrielles et mondialisation" (Fusioni-acquisizioni nell'industria dell'informazione: logiche finanziarie, logiche industriali e mondializzazione), M. Vajou, relazione al Salone IdT Net, giugno 1999.

Queste stesse tendenze si ritrovano nel settore banche dati: Lexis-Nexis (USA) valeva 760 milioni di dollari US nel 1996, vale a dire più della somma di tutti i suoi concorrenti.

... a cui dovrebbe giovare lo sviluppo accelerato delle transazioni su Internet

Tutti i mercati dell'informazione elettronica sono già molto dinamici. Il mercato 'Business in linea' è aumentato del 15,4% rispetto al 1996, e dovrebbe arrivare ai 10 miliardi di franchi nel 2000. Il segmento di mercato dell'IEP costituito dalle banche dati è il più dinamico: + 14% annuale dal 1994. Lo sviluppo degli intranet dovrebbe contribuire all'esplosione di questo settore.

Anche se, a causa del ritmo delle evoluzioni, non è possibile fare previsioni affidabili, numerosi fattori dovrebbero favorire il rapido sviluppo dell'informazione in linea: il diffondersi dell'uso di Internet e l'aumento del parco terminali e delle capacità dei diffusori dell'informazione in linea.

L'uso di Internet si diffonde rapidamente in Francia, ma il suo potenziale di crescita rimane elevato. In effetti l'uso è ancora molto inferiore a quello constatato in paesi equivalenti, ma aumenta molto rapidamente, come indicato dal rapporto di M. Abramatic.**8** o dalle cifre dell' Association des fournisseurs d'accès et de services Internet.**9**

8. Consultabile all'indirizzo : mission-dti.inria.fr/

9. Studio di luglio 1999 consultabile all'indirizzo : www.afa-france.com

- *Numero di utenti di Internet* : 4 milioni all'inizio del 1999, rispetto a 10,3 milioni in Germania e 9 milioni in Gran Bretagna. Ma la crescita è esponenziale, poiché c'erano solo 2,5 milioni di utenti di Internet nella primavera 1998. In percentuale, il numero d'utilizzatori di Internet è passato dal 5,6% all' 8,3% tra il quarto trimestre 1997 e il quarto trimestre 1998. Il numero di abbonamenti è aumentato del 60% tra ottobre 1998 e luglio 1999 (da 1 milione a più di 1,6 milioni) con un aumento del 75% del numero totale di ore di connessione.

Altri supporti per l'informazione in linea sono in pieno sviluppo in Francia:

- il cellulare, con 15 milioni di utenti a metà '99, ha una crescita sempre sostenuta;

- la televisione digitale, con più di 7 milioni di abbonati nel 1998.

- *Le imprese che possiedono dei server Web* : secondo uno studio dell'Ufb-Locabail (gennaio 1999), il 13% delle imprese francesi dai 6 ai 200 addetti hanno un sito Web, rispetto al 41% in Gran Bretagna. Lo sviluppo delle reti intranet dovrebbe anche favorire il mercato dell'informazione in linea, soprattutto

nel campo dell'informazione professionale : nel 1997, l'uso di intranet nelle imprese era consacrato, per il 32%, all'accesso alle banche dati d'informazione (fonte : OTEC, citato in "La France dans la société de l'information", 1999, la Documentation française, 1999)

- *La dotazione di materiale e l'uso di Internet nelle scuole*, destinate a diventare importanti consumatrici d'informazione in linea, aumenta a ritmo sostenuto. All'inizio del 1999 i tassi di connessione erano dell'85% nei licei e del 53% nelle scuole medie.**10**, rispetto al 40% e al 20% l'anno precedente. Lo sforzo fatto per dotarsi di materiale dovrebbe ripercuotersi automaticamente sul consumo dei contenuti.

10. Fonte : Ministero della Pubblica Istruzione : www.educnet.education.fr

- *Nella sfera pubblica*, si nota un andamento simile :
- nei servizi dello Stato, all'inizio del 1999, più della metà dei dipartimenti ha assistito al lancio di "sistemi d'informazione territoriali";
- nelle collettività locali, uno studio dell' Observatoire des Télécommunications dans la Ville - IDATE mostra che il 30% dei consigli regionali e il 10% dei consigli generali possiedono un intranet. L' 80% dei consigli generali e dei comuni con più di 100.000 abitanti sono collegati a Internet.

Ci si può perciò aspettare un incremento della domanda di contenuto informativo. D'altra parte, lo sviluppo della diffusione dei dati pubblici permetterebbe di potenziare i contenuti prodotti in Francia, che non sono numerosi sul Web: solo il 6% degli indirizzi europei è francese.

Questo dinamismo si trasmette al resto dell'economia, come dimostra l'esempio americano in cui le industrie legate alla società dell'informazione rappresentano già il 5% del PNL. Le conseguenze sull'impiego potrebbero essere significative: ricordiamo, ad esempio, che 15.000 posti di lavoro sono stati creati in Francia dal sistema Télétel.**11**. Nel solo campo dell'informazione geografica, l'Afigeo prevede che lo sviluppo della tecnologia digitale potrebbe creare dai 1000 ai 5000 impieghi, e cioè un numero equivalente alla metà, o a due volte e mezzo il personale attualmente impiegato dall'Istituto geografico nazionale (IGN).

11. Fonte : *La France dans la société de l'information*, 1999, opera citata

Tenuto conto di questi elementi e degli sconvolgimenti introdotti da Internet, la risposta del governo francese al Libro verde della Commissione "sull'informazione proveniente dal settore pubblico" sottolineava che qualsiasi iniziativa di regolamentazione doveva essere intrapresa con estrema prudenza.

Anche il Libro verde sottolineava l'espansione di un settore che crea nuovi servizi e diffonde usi fino ad ora sconosciuti, che occorre appoggiare. Per esempio, la liberalizzazione della produzione dell'energia elettrica fa attualmente nascere in Europa delle trattative sui contratti a termine di fornitura di energia elettrica, che a loro volta generano degli strumenti di copertura –delle opzioni- calcolati tenendo conto dei dati meteorologici. **12**. Oppure, i terminali di navigazione inseriti nelle automobili offrono delle opportunità commerciali promettenti, che taluni paragonano a quelle del mercato delle autoradio.

12. *Weather derivative : effet de mode ou réelle innovation*, M. Romano, *Risques* n° 38, luglio 1999.

In futuro Internet provocherà forse uno sviluppo eccezionale della diffusione dei dati pubblici. In ogni caso già da oggi mette in causa le condizioni qualitative di quest'attività.

Internet introduce dei cambiamenti qualitativi fondamentali rispetto alla diffusione su carta o via Minitel

La dimensione mondiale

In fatto di dati pubblici, la dimensione mondiale crea perlomeno due nuove realtà :

- la possibilità di entrare istantaneamente in contatto con un pubblico mondiale, senza costi di distribuzione aggiuntivi;
- la possibilità di pubblicare un servizio da un paese che non sia quello d'origine dell'informazione, sfuggendo così alle regole sulla territorialità.

Insite nella dimensione mondiale ci sono parecchie implicazioni, la cui portata è contraddittoria: negativa per ciò che concerne le inquietudini sulla sicurezza degli utilizzatori e dei loro dati personali; positiva per la possibilità di trasformare la diffusione dei dati pubblici in vettore di presenza mondiale.

Inoltre, la dimensione internazionale fa di Internet il luogo deputato dei conflitti tra i diversi sistemi giuridici: emergono differenze in materia di protezione dei dati personali, dei diritti d'autore, di standardizzazione o di responsabilità. Come è già stato dimostrato da altri gruppi di riflessione su Internet, questi conflitti potenziali rendono necessaria non solo una presenza forte della diplomazia francese –e europea-, ma anche una grande coerenza tra le posizioni e le regolamentazioni in fase di adozione in ogni paese.

Per altro verso, Internet appare a certi osservatori come l'occasione di compensare, grazie alla mondializzazione, la perdita di terreno dei 'vettori d'influenza' francesi (informazione educativa, culturale ma anche informazione tout court). Un'eccezione significativa: la Francia non possiede dei media internazionali. Al contrario, gli Stati Uniti si sono impadroniti dei mercati dell'informazione di largo consumo, grazie all'ammortamento della loro produzione sul mercato nazionale, il che consente loro una ridiffusione a costo marginale. Attualmente, sui mercati tradizionali, l'industria francese avrebbe molte difficoltà a recuperare il terreno perduto perchè le reti commerciali dei concorrenti stranieri sono già ammortizzate, le risorse disponibili piuttosto rare (ad esempio le frequenze hertziane disponibili) e perchè non sarebbe in grado di praticare tariffe al costo marginale.

Internet potrebbe consentire il ribaltamento di questa situazione. La decentralizzazione che lo caratterizza in fatto di produzione e di ricezione dell'informazione rende impossibile la creazione di monopoli. Dematerializzato, Internet permette a tutti gli attori di operare a basso costo, livellando così le opportunità sul terreno della competizione internazionale.

Nella catena dell'informazione, la Francia possiede tutti gli elementi necessari a quest'azione di riequilibrio:

- alcuni grandi industriali della comunicazione e dei materiali;
- una capacità di ricerca e di sviluppo;
- delle potenti compagnie di telecomunicazione;
- un settore che produce contenuto e servizi, anche se è debole nel campo dei software per il grande pubblico;
- un'ottima immagine in campo culturale e educativo, che va però assolutamente adattata alla cultura della rete;
- il bisogno, avvertito a livello mondiale, di contrappesi all'influenza americana : la cultura francese è in grado di rispondere all'esigenza di diversificazione culturale;

- un patrimonio ricco e un dinamismo creativo riconosciuto grazie alla fama delle scuole di creazione;
- un capitale già notevole di dati digitalizzati, grazie allo sviluppo del Minitel;
- un'apertura sul mondo, che occorre però accentuare.

La strategia d'influenza condotta dal governo s'intreccia sovente alla problematica dei dati pubblici. Quattro priorità sono state evidenziate:

- l'insegnamento superiore: accoglienza degli studenti o degli insegnanti, e insegnamento a distanza;
- la Ricerca-Sviluppo: poichè le élites dei paesi in via di sviluppo hanno soprattutto una formazione scientifica, si pone il problema della disponibilità dei dati scientifici;
- la cooperazione in campo giuridico e della pratica amministrativa : i confini tra i sistemi di diritto francese e di quello anglosassone sono ancora mobili, soprattutto nei paesi cerniera come il Vietnam e la Cina;
- la gestione delle imprese e delle scienze economiche. Questa politica può utilizzare i dati pubblici in diversi modi.
- Gli stranieri hanno bisogno di accedere ai dati: ad esempio, l'Office international de l'eau.¹³ ha messo a disposizione le banche dati delle Agenzie dell'acqua.

13. Consultabile all'indirizzo : www.oieau.fr/index.htm

- I dati pubblici possono contribuire alla creazione di un valore aggiunto: in effetti, per renderli comprensibili agli stranieri, si avverte un bisogno crescente d'intermediazione.
- I dati pubblici possono sviluppare dei partenariati specifici con certi interlocutori stranieri: citiamo, ad esempio, la cooperazione notarile tra le associazioni francesi e cinesi.

Di conseguenza, i difensori di una politica internazionale aggressiva militano per la gratuità dei dati pubblici. In ogni caso, l'assistenza tecnica accordata ai paesi in via di sviluppo o in transizione presuppone la disponibilità gratuita. Ciò non è in contraddizione con un'attività commerciale, grazie alla segmentazione dei mercati e alla realizzazione di prestazioni a valore aggiunto (ad esempio nel campo del materiale educativo).

Ciononostante è opportuno distinguere due problemi separati che richiedono due soluzioni specifiche.

- la diffusione e la difesa della *lingua francese*;
- la diffusione di un contenuto, culturale o di altra natura, *d'origine francese*: in questa seconda accezione, occorrerebbe prendere in considerazione la questione della diffusione in inglese dei "dati essenziali" del diritto francese.

Questa questione solleva anche il problema della *traduzione* delle banche dati francesi.

A questo proposito, la legge del 4 agosto 1994 relativa all'uso della lingua francese, detta "legge Toubon", impone il multilinguismo, il che aumenta il costo della diffusione. Le scelte possibili sono: traduzione in varie lingue, oppure introduzione del pubblico straniero alla lettura dei testi francesi, oppure trasposizione dei dati francesi per il pubblico straniero. La Francia ha un notevole vantaggio nel campo della ricerca e dello sviluppo della traduzione automatica e della generazione automatica dell'informazione in varie lingue, che occorre sostenere.

I servizi del Primo Ministro hanno messo in linea il rapporto del Consiglio di Stato Internet e le

reti digitali.**14** in inglese e in spagnolo, sia per rispettare la "legge Toubon.", ma anche perchè gli spagnoli hanno un ruolo importante nelle trattative internazionali di NTIC. Occorre però sottolineare che la versione inglese è abbastanza consultata, mentre quella spagnola lo è molto poco. In effetti, per ora, è soprattutto il pubblico francese a consultare i siti francesi. Ciò è anche vero per i dati disponibili su supporto cartaceo. Bisogna perciò domandarsi se sia il caso d'affrontare la spesa della traduzione..

14. Consultabile all'indirizzo, rubrica ".Rapports." : www.Internet.gouv.fr/francais/index.html

Non è prevista la partecipazione della Francia al progetto Glin.**15** - Global Legal Information Network – della biblioteca del Congresso americano. Questo progetto intende mettere in linea i testi giuridici forniti dai paesi membri dell'associazione. I testi sono diffusi in diverse forme : versione completa nella lingua ufficiale del documento, riassunto in inglese e repertorio lessicale in inglese e in tutte le altre lingue ufficiali presenti nel sistema. Al di là dei problemi tecnici dell'aggiornamento della materia, la Segreteria generale del Governo ritiene che tale partecipazione non sia necessaria. Inoltre, essa solleverebbe una difficoltà di principio a causa dell'esistenza di un unico punto d'accesso, situato negli Stati Uniti.

15. Descritto all'indirizzo : www.leweb2.loc.gov/law/GLINv1/GLIN.html

L'abbondanza dell'informazione disponibile

L'illusione data dal campo geografico apparentemente illimitato della diffusione via Internet deve essere temperata dalla difficoltà reale incontrata dall'utilizzatore alla ricerca del servizio adeguato nel maelström d'informazioni che è il Web. Permettendo l'esplosione dell'offerta, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione creano allo stesso tempo un uditorio potenzialmente immenso e una profusione nella quale è facile annegare.

Gli utenti di Internet conoscono bene il fenomeno del "rumore" e del "silenzio", che interviene quando interrogano i motori di ricerca.**16** : una massa d'informazioni senza interesse e l'enorme difficoltà per trovare l'informazione pertinente.

16. Motore di ricerca : servizio proposto agli utenti di Internet che consente loro di reperire i siti corrispondenti a una ricerca per parole-chiave. Grazie a dei software di ricerca automatica (gli "agenti intelligenti"), questi servizi – che sono di fatto degli annuari -, "indicizzano" le pagine dei siti – che interrogano frequentemente -, e associano loro delle parole-chiave, utili per localizzarli più facilmente.

Ciò suscita tre conseguenze.

Internet cancella la distinzione tra l'informazione pubblica e l'informazione per il grande pubblico, perché essa è immediatamente accessibile a tutti i pubblici. Come è noto, e tranne qualche rara eccezione (meteorologia, cartografia), i produttori pubblici di dati non diffondono direttamente le informazioni al grande pubblico. A differenza della logica di sovrabbondanza dell'offerta di contenuto, essi operano piuttosto in una logica di uso specialistico, e esclusivamente professionale.

*I mezzi (motori di ricerca, portali).**17** per trovare e organizzare le informazioni diventano perciò indispensabili,* come del resto gli specialisti capaci di utilizzarli.

17. Portale : nome dato ai siti Internet utilizzati come punti d'accesso principali al World Wide Web. Di solito, il portale offre un motore di ricerca – col quale spesso s'identifica, come è il caso del sito Yahoo! –, ma anche dell'informazione in linea, dei servizi – come nel caso dei siti portali che forniscono l'accesso a Internet.

Il comportamento degli utilizzatori finali nei confronti della tecnica evolve costantemente e diventa

centrale per il futuro dei servizi su Internet. Per esempio, il trattamento dei dati non in rete esiste da numerosi anni. Ciononostante, l'inflazione dei dati aumenta e l'utilizzatore finale è più selettivo riguardo al loro trattamento. I diffusori devono perciò proporgli dei servizi a forte valore aggiunto, *che integrano la tecnologia*. In effetti, non è compito dell'utente di Internet –soprattutto se è un privato cittadino- gestire le soluzioni tecnologiche. L'utente aspetta dei miglioramenti nella qualità dei servizi e vuole degli impegni precisi sui mezzi tecnologici.

D'altra parte, la rete si struttura in "isolotti di scambio". Questo tipo di organizzazione presuppone un'informazione personalizzata in ogni isolotto e un servizio personalizzato nei confronti dell'utente. *Di qui l'interesse per la tecnologia "push".***18**

18. "Push" per opposizione a "Pull" : nella tecnologia detta "push" l'utente riceve direttamente nella sua buca delle lettere elettronica, a intervalli regolari, l'informazione che gli interessa. La riceve grazie a una lettera d'informazione, a una lista di diffusione o tramite un messaggio automatico. L'informazione fornita è elaborata a partire dalle scelte e dagli interessi espressi deliberatamente dall'utente oppure sulla base di un profilo comportamentale che il sito ha elaborato durante la visita dell'utente. Ma la tecnica più diffusa nel Web è "pull": l'utilizzatore, ogni volta, va a cercare sui vari siti l'informazione che gli occorre.

Di conseguenza il confine tra l'informazione grezza e queste tecniche informatiche diventa sempre più tenue. La componente tecnica, che s'aggiunge a quella editoriale, diventa sempre più importante ed è lei a creare il valore aggiunto dell'informazione.

Per un editore di contenuto *diventa cruciale essere segnalato dai motori di ricerca* più consultati dai consumatori o dagli utenti potenziali. I motori di ricerca s'orientano sul Web grazie a dei segnali, i metadati, che consentono loro di indicizzare le pagine scritte nel linguaggio HTML. La scelta dei metadati, da un lato, e, dall'altro, una politica attiva nei confronti dei portali per farsi segnalare sono due azioni indispensabili e costose per l'editore. Per essere efficaci esse devono essere concepite in funzione della domanda e delle abitudini degli utenti, invece di essere il risultato della logica tecnica di colui che concepisce il contenuto.

*Come trovare la legge 94-665 del 4 agosto 1994 relativa all'uso della lingua francese ? Il webmaster della Délégation générale à la langue française.***19** *riceveva parecchie decine di volte alla settimana delle e-mail in cui gli si domandava d'inviare questo testo. In effetti, questa legge interessa numerosi stranieri, ricercatori, giuristi che conoscono la nostra lingua. Si noti che la legge era già in linea sul server della DGLF ma indicizzata con le sigle ufficiali JO. La DGLF s'accorse che il testo era più conosciuto, anche all'estero, col nome "Legge Toubon", segnalazione sconosciuta dai principali motori di ricerca. Una semplice modifica dei metadati permise alla legge di figurare in ottima posizione tra le parole più richieste presso i motori di ricerca internazionali.* **20.**

19. www.culture.fr/culture/dglf/ Aneddoto raccontato da P. Oudart durante una conversazione col relatore.

20. Su Yahoo.! France, essa figura al 1° posto tra le risposte alla ricerca "loi Toubon" e al 19° tra le risposte alla ricerca "legge del 4 agosto 1994".

I motori di ricerca –in ogni caso quelli generalisti- non rendono obsoleta l'organizzazione dell'informazione in banche dati. Le conoscenze tecniche attuali non conferiscono ai motori la stessa efficacia. In effetti, il principio di ricerca dei motori tende a *livellare l'informazione*, mentre le banche dati sono strutturate sul principio di una *gerarchizzazione* dei dati, tenendo conto del processo intellettuale dell'utilizzatore. Nell'uso professionale, in cui la certezza e la rapidità sono fondamentali, le banche dati non sono ancora

state superate.

D'altra parte, i metadati stanno subendo un processo di standardizzazione a livello internazionale, ad esempio nell'ambito del "Dublin (Ohio) - Core". È primordiale che gli interessi, e le specificità istituzionali, dei server pubblici francesi siano rappresentati in queste sedi.

Il basso costo della diffusione e della duplicazione modifica la struttura tariffaria della diffusione dei dati pubblici

Internet incarna un'attività "il cui costo di produzione è costante", e il cui rendimento è perciò in forte crescita.**21.**

21. Cfr. L'opera di M. Volle : *Économie des nouvelles technologies*, Économica, 1999.

Conosciamo bene la legge di Moore, che traduce l'accelerazione del ritmo di avvicendamento delle generazioni di materiale informatico. Nella pratica, essa impone ai produttori un obbligo di cambiamento tecnologico, se vogliono preservare la qualità del servizio proposto, e quindi non perdere il loro pubblico. Questa situazione rende particolarmente evolutiva anche la produzione. La diffusione digitale può inoltre comportare dei costi di strutturazione dell'informazione. Ciononostante, la teoria tradizionale del servizio pubblico esige un costante adattamento in virtù del *principio di mutabilità*, che impone ai servizi pubblici di adempiere alla loro missione utilizzando le tecniche più recenti e mettendo il progresso tecnico al servizio degli utenti.

Quest'obbligo di costante evoluzione produce degli effetti particolarmente sensibili sui costi dei materiali e dei software, e anche sul costo per la manutenzione (fino al 20% dell'investimento iniziale), e su quello dell'aggiornamento del sito.

Nonostante la diminuzione del prezzo dei materiali, i costi di produzione non sono stabili sul lungo termine –che peraltro, per via della legge Moore, è sempre più breve, e oggi si riduce a qualche mese. Al contrario, l'evoluzione dei costi può talvolta essere molto dinamica.

Tuttavia la digitalizzazione rende sempre meno pertinente la nozione di costo marginale.

La riduzione drastica dei costi di distribuzione è percepibile nel settore bancario: da 1 a 10 tra la banca su Internet e la banca tradizionale. Negli Stati Uniti e in Europa, i tre quarti dei siti bancari hanno richiesto un investimento inferiore ai 50 000 FF (superiore ai 200 000FF nell'11% dei casi), e –nell'80% dei casi- una somma equivalente per la gestione. Invece, un'agenzia bancaria richiede un investimento iniziale di 1,5 o 2 milioni di FF, e i costi di gestione oscillano tra i 300 000 e i 500 000 FF l'anno.**22**

22. Citato nel *Bulletin du centre d'information sur l'épargne et le crédit* (Bollettino del centro d'informazione del risparmio e del credito), Banque Paribas, n° 213, 2 trimestre 1999 (www.paribas.com, rubrica "recherche").

Questo discorso è ancora più vero per i costi di diffusione dell'informazione: la diffusione digitale per il grande pubblico può infatti avvenire da terminali molto comuni, come i cellulari.**23.**

23. Oggi, con 15 milioni di utilizzatori, quasi una famiglia su due possiede un cellulare.

Tale evoluzione potrebbe rendere sempre più difficilmente giustificabile l'abitudine dei diffusori pubblici di far pagare l'informazione. Questa politica è però così bene radicata che la nozione "dati essenziali", forniti gratuitamente, è accettata dal PAGSI in pochissimi casi.

Una nuova concezione della dimensione 'tempo' conferisce un senso nuovo alla

nozione di qualità

L'obbligo di reattività e di velocità

La nozione di reattività non è propria all'uso di Internet. Ma è esacerbata dalla velocità di trasmissione dei dati. La possibilità di trasmettere l'informazione simultaneamente a un grande numero di corrispondenti senza un vero e proprio costo marginale, a parte il costo fisso della linea utilizzata, genera una cultura dell'istantaneo e dell'immediato in materia di comunicazione digitale (Courriel, intranet, Web).

L'esigenza di reattività da parte dell'utente genera a sua volta la necessità di aggiornamenti frequenti, di tempi brevi per il download, di rapidità di risposta ai messaggi ricevuti. L'insieme di queste esigenze contribuisce a far aumentare i costi di produzione.

La qualità : una nozione rinnovata e primordiale sul Net

In questo contesto la qualità prende un altro significato.

Su Internet, la qualità include la capacità di conservare i dati. La rete dà un senso nuovo alla nozione d'archivio, perchè gli archivi devono essere disponibili nello stesso modo e con la stessa facilità con cui si accede ai dati recenti. E questa è una difficoltà nuova. D'altro canto, però, la conservazione degli archivi è facilitata dalla tecnologia che abbassa continuamente i prezzi e aumenta le capacità della memoria.

L'abbondanza d'informazione induce peraltro gli utenti di Internet a esigere delle informazioni serie e documentate. Internet offre un palcoscenico infinito ai contribuenti che, volendo, possono rimanere anonimi agli occhi degli spettatori. Di conseguenza, l'integrità e l'autenticità dei dati e l'autenticazione dell'autore diventano elementi fondamentali per valutare la qualità di un diffusore. In un universo in movimento e apparentemente opaco, la reputazione diventa un valore importante. Si crea perciò una forte domanda di "labellizzazione".

Per i servizi rivolti al grande pubblico, il bisogno di farsi riconoscere richiede a volte delle vere e proprie campagne di pubblicità tradizionale, tanto più necessarie e costose quanto più la rete appare un caos disorganizzato. Come è stato osservato al momento dello sviluppo del Minitel per il grande pubblico, i costi della pubblicità possono rappresentare la fetta maggiore delle spese dei nuovi servizi.

In questo tipo di realtà, gli operatori che possono farsi forti della potenza pubblica – a cui sono però imposti controlli e regole – sono favoriti e godono di un vantaggio comparativo notevole. Ma è importante che non abusino di questo vantaggio nei confronti degli eventuali concorrenti privati. D'altro canto, una politica di sostegno all'editoria privata potrebbe comprendere *l'attribuzione di 'labels' da parte dello Stato, che attestino la qualità del servizio.*

Il problema della sicurezza

La sovrabbondanza e l'istantaneità accrescono le esigenze di sicurezza, senz'altro più in Europa che negli Stati Uniti, e naturalmente di più nei rapporti con gli organismi pubblici che nell'ambito della sfera privata.

I problemi relativi alla sicurezza dei server pubblici sono discussi in un altro Atelier della commissione del Commissariat au Plan. Ricordiamo semplicemente che si consiglia di separare i server pubblici dai sistemi d'informazione interna. L'obiettivo è la protezione contro il vandalismo (alterazione delle pagine, dei documenti) o contro il rischio di aggiramento del sistema (accesso a informazioni a pagamento o la cui diffusione è limitata). Il mercato sembra possedere dei sistemi standard e sperimentati per assicurare l'accoglienza protetta di siti di diffusione o di commercio in linea.

La sicurezza degli utilizzatori porta alla ribalta la questione dei dati personali, questione già esaminata in

un testo comunitario (cfr. Capitolo IV). Il Gruppo di lavoro non ha proposto regole specifiche per regolamentare la possibilità dei diffusori pubblici di costituire dei files di clienti, usando delle tecniche tipiche di Internet (cookies.**24**, ecc.).

24. Cookies : piccoli files inviati automaticamente da colui che gestisce il sito –il Webmaster- sul disco duro dell'utilizzatore, per lo più a sua insaputa. Essi permettono d'identificare l'utente e i suoi gusti a ogni nuova connessione al sito, e di conservare nella memoria le pagine che sono state visitate. La compilazione dei cookies da parte del sito consente di definire il profilo standard degli utilizzatori, detto anche "profiling".

Internet : una macchina per ridistribuire le carte

Una ridefinizione degli ambiti d'intervento

Internet sviluppa una nuova dimensione nei rapporti tra servizi e utenti: *la domanda d'interattività.*

L'esperienza della messa in linea del progetto di legge sulla finanza pubblica da parte del Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria.**25**, che ha suscitato subito delle domande di contenuto fiscale, oppure la messa in linea quotidiana di dati giuridici, dimostra che la semplice diffusione dei dati pubblici crea un bisogno di servizi diretti, spesso con valore aggiunto.

25. *www.finances.gouv.fr*

*I bisogni d'interattività degli utenti di Légifrance.***26**

26. *www.legifrance.gouv.fr*

Da quando è nato, il servizio Légifrance, la cui missione è la diffusione gratuita dei testi giuridici, ha ricevuto diversi tipi di domande da parte degli utenti.

.

Il Webmaster riceve delle domande tecniche a cui risponde direttamente.

Durante una ricerca di dati giuridici, può capitare di cercare un testo nel perimetro del sito. Ciò implica l'estensione del motore di ricerca.

Gli utenti richiedono anche dei testi che Légifrance non possiede. Per il momento il testo non viene comunicato ma vengono fornite le indicazioni necessarie a trovarlo, e il prezzo delle varie edizioni.

Ma l'utente non si limita a cercare un'informazione relativa a certi testi o circolari. Ritiene d'avere il diritto di ottenere una risposta a tutte le sue domande, anche le più specifiche.

La richiesta d'interattività provoca allora tre tipi di conseguenze.

L'interattività impone una nuova definizione dei 'limiti' delle competenze amministrative.

Esse devono essere chiaramente definite e rese note, tanto dal punto di vista della competenza giuridica e tecnica dell'ente che rispetto ad attività di consulenza privata. In effetti, il dialogo che s'instaura tra utente e servizio pubblico genera, nell'agente dell'ente pubblico, il desiderio di andare oltre il limite della propria competenza per soddisfare l'utente, diventando così una sorta di consulente privato.

Se questo tipo di problemi è già stato affrontato con gli altri mezzi di diffusione dell'informazione amministrativa –centri interministeriali d'informazione amministrativa (CIRA), Minitel-, Internet li rende più pressanti a causa della traccia scritta lasciata dallo scambio. Esso conferisce una certa formalità alla risposta, anche se –rispetto a un dialogo per telefono o a una discussione di persona- le possibilità di esplicitazione dei fatti sono più limitate

Per tutte queste ragioni, le conseguenze delle risposte elettroniche dell'amministrazione dovrebbero essere riesaminate, tenendo presenti i principi che regolano la responsabilità dello Stato nei confronti delle informazioni che diffonde. Oltre agli effetti provocati dai nuovi usi indotti dalla tecnologia sul modo di ottenere un'informazione d'ordine amministrativo, durante le discussioni dei progetti di testi sul riconoscimento giuridico dello scritto elettronico, bisognerà anche prendere in esame la questione della responsabilità statale.

Inoltre, questi nuovi usi inducono a ridefinire il limite tra ciò che fa parte del compito del servizio pubblico e ciò che è invece un'attività di consulenza, soprattutto quand'essa assomiglia a quella fornita da un prestatore d'opera privato.

L'interattività rimette in discussione l'organizzazione interna del diffusore pubblico.

Bisogna che le amministrazioni che mettono in linea dei dati pubblici siano in grado di rispondere alla domanda dell'utente e possano assisterlo nelle ricerche, fornendogli un certo numero di spiegazioni.

Ad esempio, il museo del Louvre.²⁷ ha dovuto assumere sei mediatori incaricati di accogliere e d'informare il pubblico nello spazio multimediale, il CyberLouvre, in cui sono presentati i programmi interattivi e le banche dati del museo.

27. www.louvre.fr

D'altra parte, la gestione dei siti Internet [www.Louvre.fr] e [www.Louvre.edu] implica l'obbligo di rispondere a circa un migliaio di messaggi elettronici, di solito smistati tra i vari dipartimenti e servizi del museo, ciascuno dotato di un corrispondente web.

Di conseguenza, la semplice diffusione dei dati pubblici impone un'analisi precisa dell'effetto ch'essa provoca sull'organizzazione interna delle amministrazioni e sul lavoro del personale (assegnare gli esperti agli sportelli virtuali, ridefinire le gerarchie...).

Quest'analisi è resa ancora più importante dal fatto che Internet funziona di continuo, non conosce orari e non va in vacanza.

L'esame della situazione nuova creata da Internet può sfociare in un obbligo: quello di organizzare dei servizi di diffusione in linea che non si fermino mai.

Ma tale obbligo sarebbe anche un vantaggio nella misura in cui darebbe corpo a una delle caratteristiche di Internet: il sentimento di ubiquità e di atemporalità generato dall'uso della rete.

L'interattività estenderà i confini della nozione di "dati essenziali".

Nel corso delle ricerche, gli utenti sono incitati a chiedere delle informazioni supplementari o a fare domande sempre più precise. La frontiera della gratuità rischia di diventare sempre più difficile da tracciare. Tanto più che, nei rapporti con i servizi pubblici, gli utenti richiedono prestazioni che esulano dai compiti di chi le fornisce. Sono infatti sempre meno sensibili ai limiti di competenza tra i vari uffici o tra il

pubblico e il privato.

In un certo modo, la messa in linea dei dati pubblici provoca non solo la creazione di un nuovo sportello ma anche di un nuovo atteggiamento nei confronti delle questioni amministrative. La messa in linea cancella la differenza tra il contenuto informativo e un ufficio particolare. Sui supporti tradizionali era già difficile distinguere, nella fase di produzione del contenuto informativo, le varie tappe della creazione del valore- aggiunto. L'esigenza d'interattività rende ormai molto difficile la separazione fisica tra attività informative e servizi propriamente detti.

In questo contesto la messa in linea dei dati pubblici incita le amministrazioni a entrare nella sfera della prestazione di tipo commerciale. La domanda d'interattività giustifica allora una nuova organizzazione del settore.

Internet rivoluziona le modalità di distribuzione dell'informazione

Internet introduce una vera e propria innovazione in materia di distribuzione, tanto per i prodotti e i servizi tradizionali che per i prodotti esclusivamente venduti in linea. In effetti, *per un costo marginale tendente a zero*, e *per un investimento iniziale relativamente basso*, Internet è il primo sistema ad offrire un rapporto personalizzato tra colui che offre e il consumatore (relazione "one to one").

Da casa, il consumatore può infatti inviare un ordine d'acquisto per posta elettronica. D'altra parte, il venditore può mostrargli una vetrina personalizzata, e mandargli anche, senza costi aggiuntivi, delle informazioni che gli sono esclusivamente destinate. L'utente ha la possibilità di scegliere il proprio menù informativo come una volta si preparava la propria rassegna stampa. Cosicché, grazie agli strumenti presenti nel suo computer, o disponibili in rete, o proposti dal venditore, l'utente diventa, almeno in parte, creatore del valore aggiunto dell'informazione che gli sarà fornita da uno specialista.

Inoltre, questo rapporto personalizzato –unito alle possibilità offerte dalla tecnologia ("cookies", ecc.)- consente di costituire dei "files clienti" molto dettagliati.

I files – che sono di per sé una fonte di commercio, e quindi di reddito- servono anche ad aumentare la produttività dei produttori di servizi e dei distributori.

Lo sviluppo del Webcam. **28** e della telefonia tramite Internet permettono poi di trasformare il rapporto scritto in relazione diretta tra il venditore e il consumatore, come già succede oggi per certi servizi di vendita a distanza.

28. Webcam : accoppiamento di una videocamera e di un computer collegato alla rete. Permette d'inviare istantaneamente delle immagini video, che possono essere associate ad altri dati digitali (suono, testo).

*La diffusione dei dati metereologici nel mondo agricolo: il direttore di "France Agricole", la rivista più diffusa tra gli agricoltori francesi, ha citato questo esempio. Mentre sperimentava in linea un servizio di ridiffusione di certi dati metereologici retrospettivi (l'igrometria e la temperatura dei cinque giorni precedenti), ogni abbonato poteva costituirsi un quadro specifico della situazione, a seconda della sua localizzazione geografica (Météo-France.**29** diffonde dei bollettini che coprono circa il terzo di una provincia), e ricevere i dati direttamente sul suo computer.**30**.*

29. www.meteo.fr

30. www.agrionline.com

Si capisce meglio l'importanza di queste informazioni se si ricorda che il valore della produzione può variare del 20% a seconda della data ottimale per il raccolto.

*Solo Internet può permettersi di non rendere onerosa la diffusione di un'informazione così mirata. La diffusione tramite fax avrebbe richiesto molto tempo, e la ricerca delle informazioni tramite un serveur(?) Audiotel sarebbe stata molto costosa.***31**

31. Servizio telematico vocale che usa il telefono.

Da notare che il servizio che diffonde dati metereologici si sviluppa anche nel campo delle macchine agricole allo scopo di limitare i tempi di consegna dei pezzi di ricambio, evitando così agli agricoltori d'immobilizzare il capitale produttivo. Il servizio propone agli industriali del settore di creare dei profili di utenti per facilitare la gestione dello stock.

La possibilità di diffondere le informazioni in un modo geograficamente molto mirato e perfettamente adattato ai bisogni degli utenti *rappresenta dei grossi guadagni di produttività per la collettività*. E alla base di questo tipo di servizio ci sono dei dati pubblici.

D'altro canto, anche gli annuari, gestiti in Francia dai servizi pubblici (France Télécom, La Poste, EDF, società dell'acqua, ecc.), possono dar luogo alla costituzione di "profili", quando sono messi in linea. **32**. Anche in questo caso i dati pubblici sono alla base del servizio.

32. Donde il recente acquisto da parte di British Telecom del produttore americano di annuari Yellow Book per 650 milioni di dollari (Les Echos, p. 13, 27-28 agosto 1999)

Una fortissima cultura della gratuità

All'utente dell'informazione professionale la telematica si limitava a dare solo l'impressione che qualcosa fosse gratuito, e ciò perché i costi di consultazione degli esperti si traducevano in costi telefonici.

Anche su Internet il gratuito è solo un'apparenza. In effetti occorre tener conto dei costi inerenti all'uso della tecnologia digitale: costo dei terminali, del fornitore di accesso, della connessione, ecc. In certi casi la consultazione tramite Internet mostra che nulla è gratuito.

Ciononostante negli utenti permane una solida convinzione contraria.

Lo sviluppo delle offerte "gratuite" dei fornitori d'accesso e dei fabbricanti di materiale non contribuisce certo a farla sparire. D'altra parte, in certi paesi europei, esistono delle offerte che abbinano il costo di accesso a Internet e *l'utilizzo di reti ad elevata resa*. In questo caso viene fatturato solo il costo della connessione telefonica locale.**33**. Tali offerte dovrebbero essere disponibili in Francia a partire dall'autunno 1999. L'allargamento della banda non dovrebbe ostacolare questo tipo di approccio.

33. In Gran Bretagna l'operatore locale Localtel compra a BT, all'ingrosso, una data quantità di tempo di connessione e, associato al produttore di materiale elettronico Tempo, propone "Screaming.net". In Germania AOL propone un forfait di connessione illimitata con uno sconto del 50% sulle telefonate locali, grazie a un accordo con un nuovo operatore telecom.

La gratuità dei servizi è un principio culturale dominante su Internet. Risale alla creazione della rete, nata ad uso degli insegnanti e dei ricercatori americani. Del resto la gratuità è una realtà per un gran numero di servizi in territorio statunitense. L'egemonia del mercato americano sul Net rischia di durare ancora a lungo, sia in termini di utenti, che di servizi disponibili, o d'influenza sulle autorità di regolamentazione

della rete.

Come vedremo in seguito, il vero quesito riguarda l'identificazione del pagatore finale del servizio.

Il principio di gratuità si scontra con le abitudini dei fornitori pubblici francesi di contenuto, abituati a una remunerazione tramite il sistema di chiosco telematico. Questi produttori offrono già numerosi servizi a pagamento su Internet. Il carattere mondiale del Web consente agli utenti di paragonare gratuitamente le offerte dei produttori di dati pubblici e, se lo ritengono più interessante, di rivolgersi ai concorrenti stranieri.

La rivendicazione di una "democrazia digitale"

Come già è successo all'avvento del Minitel e della micro-informatica, Internet è a sua volta portatore di grandi speranze: per certuni è il vettore della modernizzazione dell'amministrazione e della rivoluzione del dibattito democratico. La più larga diffusione dei dati pubblici occupa ovviamente un ruolo centrale in questa problematica. Tale approccio è particolarmente evidente tra gli utenti americani, ma esiste anche nel pubblico francese.

D'altro canto, e da un punto di vista tecnico, Internet facilita un modo di comunicazione "one to one" e anche "many to many". Grazie alle liste di diffusione e ai forum, un numero elevato di emittenti può rivolgersi contemporaneamente a un gran numero di riceventi, creando l'impressione di un dibattito pubblico istantaneo e libero.

Nel caso della Francia, due fenomeni vanno evidenziati.

Da un lato, come tutti i provvedimenti che promuovono la trasparenza amministrativa e l'offerta d'informazione, un ampio accesso ai dati pubblici favorirà indubbiamente un dibattito democratico più documentato. Nessuno può dire se il dibattito democratico si estenderà in maniera considerevole, ma è probabile che sarà di migliore qualità. Inoltre, la possibilità di fare dei paragoni internazionali istantanei non può che stimolare la discussione e lo scambio di idee.

D'altra parte, però, con Internet compaiono delle minacce nuove rivolte contro il carattere pubblico di certe informazioni. **34.** Per esempio: al di là delle differenze tra il regime continentale del diritto d'autore e il regime anglosassone del copyright, emerge un conflitto d'interessi tra il proprietario di contenuti e gli utenti, che può influenzare il dibattito democratico.

34. Vedere "Le domaine public de l'information.", P. Quéau, *Le Monde diplomatique*, febbraio 1997; e "Intellectual Property Rights : Competing Interests on the Internet", R. Mansell & W.E. Steinmueller, *Communications & Stratégies*, 30, 2 trimestre 1998, p. 173.

Infatti, sia la concezione politica e giuridica americana della libertà d'espressione ("Freedom of speech"), che la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, in particolare gli articoli 19 (libertà d'espressione) e 27 (libertà di partecipare alla vita culturale e di contribuire al progresso scientifico) fanno dipendere il dibattito democratico e l'esercizio delle libertà individuali da un largo accesso all'informazione, soprattutto pubblica.

Orbene, si assiste attualmente a numerosi tentativi volti a restringere - per motivi puramente finanziari- il campo dell'informazione appartenente al dominio pubblico. Esempio: il Congresso americano ha più volte allungato la durata della protezione dei diritti d'autore che, nell'ottobre 1998, è stata estesa a 95 anni dopo la morte dell'autore, senza che ciò abbia dato luogo a una contropartita per gli utenti e la collettività. Anche le poche eccezioni al monopolio dell'autore sono sempre più contestate dai nuovi testi elaborati nel contesto della digitalizzazione.

In termini di democratizzazione, è molto importante evitare il rischio di una società dell'informazione a due velocità, che penalizzerebbe i cittadini che non possiedono materiale digitale o che non lo sanno usare. È perciò indispensabile conservare i supporti tradizionali d'informazione oppure decidere di finanziare l'accesso di tutti alle nuove tecnologie e al loro uso. Il Governo inglese –che ha optato per la seconda soluzione- ha stanziato 1,7 miliardi di sterline (circa 15 miliardi di franchi) nel bilancio del 1999 per lanciare il programma "I.T. for all".

Una nuova economia che si cerca

Diversi modi per rendere redditizio un server Internet

Una delle domande che preoccupa di più gli operatori -produttori di contenuto o editori- che s'interessano a questo nuovo media riguarda le prospettive economiche del settore. È una domanda cruciale perchè, oltre gli eventuali problemi di sicurezza giuridica, i dubbi legati alle prospettive di guadagno sono numerosi. L'economia Internet sembra ancora più incerta per il fatto che il mercato a cui si fa riferimento – quello degli Stati Uniti- non consente di trarre conclusioni necessariamente valide per l'Europa. Per quanto il mercato americano sia storicamente e quantitativamente il più sviluppato, gli usi sociali –in particolar modo la struttura della società civile e il rapporto con lo spazio ma anche le condizioni economiche, ad esempio le tariffe per le connessioni locali- rendono difficile la trasposizione del suo funzionamento all'Europa.

Peraltro, a parte le società di telecomunicazione e i fornitori di materiale, pochissimi operatori –anche tra i più potenti- ricavano degli utili, se si sono specializzati in questo nuovo media.³⁵ Nella fase "pionieristica" di Internet per il grande pubblico, il settore è a rischio.

35. La più grande libreria in linea, Amazon.com, perde soldi da quando è nata

Gli interrogativi concernono anche la diffusione digitale dei dati pubblici, sebbene i produttori pubblici francesi abbiano dato prova di un notevole volontarismo, seguendo in ciò le indicazioni del PAGSI. L'analisi della situazione porta ad accentuare la necessità di creare condizioni di sicurezza economica e giuridica, sia per ciò che riguarda le procedure autorizzate che la certezza della disponibilità dei dati pubblici per l'industria dell'informazione. È possibile immaginare numerosi modelli economici.

L'utente finale finanzia il servizio

In questo tipo di ottica, l'utente finanzia il servizio a priori, mediante un abbonamento, che può essere calcolato secondo i livelli di consumo.

Oppure lo finanzia pagando la cessione in linea dai dati pubblici al dettaglio. Le cancellerie dei tribunali di Commercio hanno scelto quest'opzione per diffondere le informazioni economiche e finanziarie sul sito Internet Infogrefe.³⁶ Questi due modi possono coesistere, come succede su Jurifrance: oltre al forfait, si paga un prezzo per ogni documento visualizzato.

36. www.infogrefe.fr

Riguardo alla possibilità di far pagare l'utente, certi rappresentanti dei produttori pubblici di dati temono di trovarsi in una posizione che non consente loro di beneficiare pienamente degli sviluppi tecnologici del pagamento elettronico. Queste tecnologie sono però indispensabili alla commercializzazione in linea dei dati pubblici. Va notato che la loro natura di ente pubblico li obbliga a rispettare delle regole specifiche e, sovente, a adottare la contabilità pubblica. (Cfr. l' allegato 3 in cui è precisato che queste difficoltà sono

soprattutto circoscritte al problema dei micro-pagamenti in linea).

Infine, come succede col "chiosco" Minitel, certuni prevedono una fatturazione basata sulla durata del consumo. In questo caso, l'operatore locale delle telecomunicazioni dovrebbe retrocedere una parte degli introiti ottenuti sull'allacciamento locale, ad esempio in forma di commissione versata al procacciatore d'affari.

Il servizio finanziato da terzi

Esistono vari modi per rendere finanziariamente neutro il servizio agli occhi dell'utente.

La pubblicità – e cioè la vendita delle strisce pubblicitarie presenti sulla pagine HTML- è ovviamente il mezzo privilegiato per questo tipo d'approccio. Per un gran numero di operatori privati, soprattutto americani, questo è il metodo migliore per rendere redditizio il loro servizio. Una delle conseguenze di questo modello è la necessità di ottenere quanto prima una larga audience, secondo la logica in vigore nei media tradizionali.

Sui siti dei ridiffusori privati, pubblicità o sponsoring coesistono con la diffusione dei dati pubblici. Si veda il caso del servizio iTi.**37**, che diffonde gratuitamente le informazioni sulla circolazione stradale fornite dal Ministero dei Trasporti, usando delle carte dell' IGN.**38**. Stesso discorso per la diffusione delle medesime informazioni da parte della direzione regionale dell'Ile-de-France.**39**. Su supporto cartaceo la medesima cosa avviene con la guida del telefono di France Telecom. **40**.

37. www.iti.fr

38. www.ign.fr

39. www.sytadin.tm.fr/index.html

40. www.pageszoom.com/wjpm_pages_jaunes.cgi

*La "segnalazione" a pagamento degli indirizzi o la tariffazione del diritto di creare dei link URL.***41** è un'altra possibilità. Questo modello è soprattutto adatto ai servizi che funzionano da portale per altri servizi. L'INPI ha elaborato un progetto che prevede la diffusione gratuita dei dati del Registro nazionale del commercio e delle società. In compenso, il finanziamento proviene dalle tariffe che le società pagano per avere il diritto di creare un link URL tra il proprio sito commerciale e la pagina concernente i dati finanziari.

41. URL : Universal Ressource Locator : Sintassi informatica del Web che indica la localizzazione di una risorsa o di una pagina Internet (ex : www.plan.gouv.fr).

La vendita dei files d'indirizzi , ottenuti grazie al "profiling" consentito da Internet, è una risorsa importante per i diffusori privati. Questa forma d'introiti può interessare soprattutto quei servizi che, senza avere un pubblico numeroso, sono tuttavia presenti in rete in certe "isole di scambio". L'acquisto dei loro files permette agli operatori di commercio elettronico o tradizionale di contattare gli utenti.

Da notare che *i guadagni generati direttamente dal commercio elettronico possono finanziare dei servizi gratuiti di diffusione*. Il consumatore finanzia perciò l'utente di Internet, e non è detto che si tratti della stessa persona. Questo modello è adottato da parecchi servizi commerciali privati che danno gratuitamente un certo numero d'informazioni come pretesto per attirare dei clienti potenziali a cui vengono contemporaneamente presentate delle merci. Questo modello può giovare a certi produttori di

dati pubblici –ad esempio le previsioni metereologiche- i cui siti sono molto frequentati.

Questi differenti modi per finanziare la diffusione dell'informazione sollevano delle questioni di principio in fatto di deontologia e di difesa dell'immagine dei poteri pubblici. D'altro canto, se ci si mette nell'ottica degli editori privati, la diffusione finanziata con gli introiti della pubblicità da parte degli operatori pubblici non diminuisce i possibili effetti destabilizzanti di tale concorrenza. Si tratta semplicemente di sostituire un mercato pertinente, quello delle spese pubblicitarie, al mercato delle informazioni.

Infine, *il finanziamento previsto nel bilancio* è un mezzo, neutro per l'utente, che consente di finanziare la diffusione dei dati. Questo modello è basato su una sovvenzione che il contribuente versa all'utente di Internet.

Ciononostante, nella pratica, quest'ultima soluzione non si concilia con i tagli di bilancio imposti alla maggioranza degli enti pubblici. D'altro canto, sul piano dei principi, la consultazione gratuita a uso professionale dei dati comporterebbe un trasferimento di risorse dal contribuente al settore privato, che è parsa ingiustificata a numerosi membri del Gruppo di lavoro.

Questi diversi modelli possono coesistere, come avviene nel caso del museo del Louvre.**42.**

42. www.louvre.fr

Il sito [Louvre.fr], sito d'informazione generale destinato ai visitatori e disponibile in quattro lingue (francese, inglese, spagnolo, giapponese) è accessibile gratuitamente. In questo caso la gratuità serve a creare del traffico e contribuisce al finanziamento del sito perchè offre delle attività commerciali (Boutiques RMN) o delle operazioni di sponsoring (la versione giapponese è sponsorizzata da Shiseido).

*D'altra parte, [Louvre.edu].**43**, il servizio educativo in linea del museo è proposto su abbonamento alle scuole, alle associazioni, agli ospedali e alle case di riposo, e offre dei servizi personalizzati con un forte valore aggiunto, che si avvalgono di un catalogo di pubblicazioni con migliaia di testi e di immagini.*

43. www.louvre.edu

In questo caso, il modello è quello del finanziamento fatto da terzi (scuole, collettività, fondazioni) che mettono a disposizione del pubblico delle risorse documentarie –proprio come avviene nel caso di un abbonamento a una pubblicazione scientifica-, mentre l'utente ha l'impressione che si tratti di un servizio gratuito.

L'emergere di interrogativi sull'architettura economica del sistema

I rivolgimenti in atto suscitano numerosi interrogativi e preoccupazioni sul futuro dei vettori classici di diffusione dell'informazione. Ad esempio, lo sviluppo del rapporto "one to one", e il suo uso da parte dei produttori pubblici, potrebbe anticipare la scomparsa delle professioni d'intermediario nel campo dell'informazione e dell'editoria.

*Il Ministero delle Finanze.**44** diffonde simultaneamente, dal 1998, sul suo sito Web :*

44. www.finances.gouv.fr

la rassegna stampa sul progetto di legge della finanziaria, il discorso di presentazione del ministro e la conferenza stampa. Certuni si domandano se, in questo e altri casi, la direzione della comunicazione non si sostituisca ai giornalisti.

Tuttavia, l'evoluzione appare incerta. In effetti, per quanto la rete si stia sviluppando sulla base di "isole di scambio" tra utenti che condividono le stesse preoccupazioni o che hanno gli stessi gusti – su un piano professionale o privato –, essa presuppone l'esistenza di *nod*i. Gli animatori delle "isole di scambio" avranno il compito fondamentale di mantenere vivo l'interesse dei consumatori o degli utenti. Orbene, tale ruolo potrebbe essere svolto dall'editoria in linea.

Analogamente, i motori di ricerca o la tecnologia "push" non rendono obsoleti i "brokers" dell'informazione. Anzi, l'abbondanza d'informazioni sul Web rende necessaria la gerarchizzazione e la selezione delle fonti, e ciò corrisponde a una parte del lavoro effettuato dall'editoria e dalla stampa.

I dati pubblici sono una materia prima ?

È noto da molto tempo che l'informazione rappresenta una merce il cui valore è reale. Ciò è naturalmente vero per i dati pubblici, la cui diffusione può generare dei profitti per la collettività (le cosiddette "esternalità positive") o per dei soggetti economici individuali. Il costo risultante dalla mancanza di queste informazioni dà un'idea approssimativa del loro valore commerciale.

Ad esempio, la chiusura nel 1883, per ragioni prettamente finanziarie, di metà delle stazioni meteorologiche che avvertivano dell'arrivo di tempeste nella regione dei Grandi Laghi americani ha offerto l'occasione eccezionale di calcolare il tasso di rendimento collettivo rappresentato dalla diffusione di quest'informazione da parte del servizio meteorologico federale. Tra il 1870 e il 1888 il tasso è stimato nel 64%. Le stazioni che annunciavano l'arrivo delle tempeste hanno contribuito a ridurre dell'1% annuo la perdita dei carichi trasportati via nave nella regione dei Grandi Laghi. **45.**

45. "The Value of Weather Information Services for Nineteenth Century Great Lakes Shipping", E. Craft, *American Economic Review*, Dicembre 1998, p. 1059.

Come tutte le informazioni, i dati pubblici sono dei beni particolari da un punto di vista economico. **46.**

46. Cfr. Eric Brousseau, "Économie des données publiques" ("Economia dei dati pubblici"), *Le Communicateur*, numero speciale 32, inverno 1996, p. 35, e P. Weiss & P. Backlund "International Information Policy in Conflict : Open and Unrestricted Access versus Government Commercialization", in *Borders in Cyberspace*, diretto da B. Kahin & C. Nesson, MIT Press, 1997.

- Il *consumo* dell'informazione da parte di un individuo – che è diversa dall'uso dell'informazione- non toglie agli altri individui la possibilità di consumarla. Di conseguenza, l'informazione appartiene alla categoria dei "beni pubblici" o dei "beni collettivi".
- Un'altra caratteristica dell'informazione è di essere "*non esclusiva*": è difficile escludere gli utenti. La circolazione dell'informazione è, per natura, fluida. Del resto, essa ha persino vocazione a "fuggire"...

Da ciò si deduce che è molto difficile –giuridicamente o tecnicamente- controllare l'uso secondario dell'informazione sui mercati a valle. L'inquietudine dell'industria discografica davanti ai rischi di pirateria, soprattutto nella forma digitale della norma MP3, è un sintomo di tale difficoltà, che aumenta col numero di persone che possiedono l'informazione.

• L'informazione è un bene utile ma non indispensabile. Per questa ragione essa gioca un ruolo importante nel processo che porta ad *abbassare i costi di transazione*. Tuttavia, a differenza del cibo o dell'alloggio, gli individui possono farne a meno, ad esempio se interviene un aumento dei prezzi. Il coefficiente di elasticità del prezzo dell'informazione è dunque molto importante. Il "US Geological Survey".⁴⁷, l'equivalente americano dell'IGN l'imparò del resto a proprie spese nel 1981, allorché aumentò di molto le tariffe dei dati digitalizzati allo scopo di assorbire una parte dei costi di produzione. La domanda scese talmente che ci vollero tre anni prima di ritrovare lo stesso volume d'affari.

47. www.usgs.gov

Le caratteristiche che abbiamo delineato autorizzano perciò l'ampia diffusione dell'informazione e la rendono contemporaneamente inevitabile. D'altra parte, la sua natura di "bene pubblico" o "collettivo" e le "esternalità positive" ch'essa produce, giustificano l'interesse dei poteri pubblici nei confronti della diffusione più estesa possibile dell'informazione. Diffusione che, a loro avviso, dovrebbe essere gratuita, il che sarebbe del resto coerente con la sua caratteristica di bene collettivo.

In teoria, la tariffazione sarebbe giustificata solo per evitare gli effetti di un sovraffollamento e per esercitare una funzione selettiva sulla domanda. Ad esempio, è per questa ragione che la legge francese del 1978 autorizza l'applicazione di una tariffa alla richiesta di copie dei documenti amministrativi. Peraltro, la diffusione gratuita dei documenti è facilitata quando l'informazione è il "prodotto aggiunto" di una qualsiasi attività produttiva, come sovente accade in campo amministrativo.

Tuttavia, la produzione d'informazione genera dei costi e può diventare un'attività a rischio. Conviene perciò trovare degli incentivi alla produzione che possano, almeno in parte, assorbire i costi di produzione e gli imprevisti della commercializzazione. I diritti d'autore sono un esempio d'incentivo. Ma l'analisi economica dimostra che essi sono legittimi solo *a titolo temporaneo*, al fine di risolvere il dilemma tra la protezione legittima del diritto d'autore e l'interesse collettivo che richiede una diffusione estesa.

*L'impatto economico dell'informazione, in particolare di quella pubblica, ha incitato certi paesi a trasformare la diffusione dei dati pubblici nel vettore di una strategia economicamente e politicamente dinamica, che non solo favorisce lo sviluppo d'Internet ma quello di tutta l'economia.*⁴⁸ Quest' opzione è stata scelta, tra gli altri, dagli Stati Uniti.

48. Cfr. Il rapporto redatto da B. Oudet, presidente dell' Internet Society-France, per il Commissariat général du Plan, *Internet et les administrations à l'étranger : une source d'idées*, (Internet e le amministrazioni all'estero: una miniera d'idee), settembre 1998, consultabile all'indirizzo : www.leibniz.imag.fr/PLAN.

La diffusione dei dati pubblici presso alcuni dei nostri partners economici

La politica americana di diffusione dei dati pubblici

Come è noto, l'applicazione del principio costituzionale della libertà d'opinione sancisce la gratuità della diffusione dei dati pubblici da parte delle agenzie federali. La dottrina americana.⁴⁹ non si è strutturata sulla base di un ragionamento economico ma di una filosofia politica. La natura particolare dell'informazione in una democrazia, che T.Jefferson assimilava a quella della moneta nell'economia ("the currency of democracy"), giustifica una politica regolata da numerosi testi.

49. Cfr. P. Weiss & P. Backlund, già citato, e *Fiscal Year 1999 Information Collection Budget of the US Government* - Capitolo 5 : "From Collection to Dissemination : How the Government Manages and Uses Information", OMB, 1999.

La circolare dell' Office of Management and Budget (OMB), OMB Circular A-130 è stata aggiornata nel 1993.**50**. Dopo essere stata votata all'unanimità dalle due Camere del Congresso, è stata poi codificata nel *Paperwork Reduction Act* (PRA).**51** del 1995, firmato dal Presidente Clinton. Inoltre, il *Freedom of Information Act* (FOIA).**52**, promulgato nel 1966, è stato modificato nel 1996 dall' *Electronic Freedom of Information Act*.**53**. Esso impone a ogni Agenzia di pubblicare l'informazione amministrativa relativa alle procedure interne, all'organizzazione, alle regole in vigore ecc., e, a partire dal 1 ottobre 1996, o entro un anno dalla loro creazione, tutti gli schedari amministrativi. Il "Privacy Act" esige peraltro la pubblicazione delle informazioni sui "sistemi dei files", vale a dire i files interrogabili da un identificativo personale comune. Infine, il "Government in the Sunshine Act" prescrive la pubblicazione degli annunci delle riunioni, delle inchieste pubbliche, ecc.

50. E pubblicata nel Federal Register, n° 61, 20 febbraio 1996, 6428.

51. Pubblicato all'indirizzo : thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104 : S.244.ENR :

52. Versione consolidata : www.access.gpo.gov/congress/cong013.html

53. Pubblicato all'indirizzo : thomas.loc.gov/home/c104query.html

Questa politica si struttura intorno ai seguenti principi:

- L'informazione pubblica appartiene al patrimonio pubblico e costituisce una risorsa nazionale di valore.
- Il governo deve mettere l'informazione a disposizione del pubblico in tempi ragionevoli e in maniera corretta.
- Il governo ha il dovere di promuovere la diversità delle fonti d'informazione. Ciò presuppone che l'amministrazione non faccia concorrenza al settore privato con dei prodotti di valore aggiunto. Al contrario, l'amministrazione dovrà diffondere attivamente l'informazione in suo possesso, in particolare i dati grezzi, a prezzo di costo e senza esercitare nessun controllo tramite il copyright.

Tra gli elementi di questa dottrina, l'obbligo di diversità è particolarmente importante perché giustifica la politica che difende un largo accesso all'informazione. L'imperativo di diversità spiega il ruolo significativo del settore non lucrativo, in particolare le biblioteche. Esse formano il "safety net" della rete di diffusione dell'informazione pubblica. È lì che l'amministrazione diffonde l'informazione relativa ai grandi programmi sociali. Fino al 15 aprile, scadenza per presentare la dichiarazione fiscale, l'Internal Revenue Service.**54** (l'amministrazione fiscale), vi diffonde i formulari necessari e le note esplicative.

54. www.irs.gov

L'imperativo della diversificazione spiega anche una politica tariffaria molto severa, il cui principio generale è che le tariffe fatturate non possono eccedere i costi di diffusione.

Il costo di diffusione è definito dal FOIA come il costo rappresentato dalle sole *spese dirette* di ricerca, di riproduzione e eventualmente di verifica dell'informazione, e dai costi di distribuzione al pubblico. Se la legge richiede esplicitamente di diffondere l'informazione, sono fatturati solo i costi di riproduzione diretti e "ragionevoli". Infatti, se la diffusione è imposta per legge, non dovrebbero esserci né costi di ricerca, né di verifica.

Quando l'informazione è prodotta per un uso interno, i costi di produzione non sono compresi nella tariffa.

Nel caso delle banche dati pubbliche disponibili in linea, i costi di sviluppo iniziale - compresi i materiali e i software necessari - non entrano nei costi di diffusione. Ma i costi aggiuntivi causati dalla decisione di diffondere l'informazione sono inclusi nella tariffa. Essi comprendono innanzitutto i costi per la modifica della banca dati al fine di metterla in linea, i costi dei materiali e dei software utilizzati, i costi della rete di distribuzione al pubblico e delle infrastrutture di telecomunicazione.

Allo stesso modo, quando si tratta di mettere su un CD-ROM una banca dati esistente, i costi associati alla base iniziale non sono fatturati. Ma i costi di formattazione dei dati sul CD-ROM e i costi del motore di ricerca sono fatturati.

Infine, nel caso in cui si debba fornire un'informazione specifica per rispondere ad una domanda, è consentito fatturare il costo globale, compreso il costo per la raccolta e la produzione dell'informazione, vale a dire i vari costi generati dalla risposta.

In ogni caso si tratta di *un costo medio*.

In questo sistema, il ruolo del settore privato è molto importante. Esso è elemento di diversità e fattore di massimizzazione della diffusione. Quest'approccio è il frutto delle seguenti constatazioni:

- nell'economia, c'è abbastanza posto e ci sono abbastanza bisogni per permettere a tutti i soggetti d'intervenire;

- nella società dell'informazione, nessun fornitore può creare i prodotti necessari a soddisfare tutti i bisogni. Al contrario, il settore privato ha un ruolo insostituibile nel determinare i bisogni e saggiare i mercati.

A questo proposito, si noti che numerose innovazioni finanziate dal Governo sono state offerte gratuitamente all'industria, che le utilizza secondo le richieste del mercato. È il caso dello stesso Internet, o del Global Positioning System (GPS). Nel campo della meteorologia, il libero accesso ai dati ha consentito la comparsa di un'industria privata della previsione del tempo –con un volume d'affari di 200/250 milioni di dollari -, sufficientemente competitiva sul piano internazionale da suscitare timori di distorsione della concorrenza nei confronti delle agenzie meteorologiche europee. In pratica, questa politica sfocia in una serie di sovvenzioni pubbliche al settore privato.

Di conseguenza, le pratiche restrittive sono vietate.⁵⁵ Se un'Agenzia si rivolge a una società privata per vendere in linea le sue banche dati, l'Agenzia deve essere in grado di fornire i dati. Il prestatario privato è trattato come se fosse esso stesso l'Agenzia federale.

55. Tuttavia certi siti governativi americani riservano l'accesso ai loro dati agli utenti situati sul territorio americano.

Infine, l'Agenzia non può esercitare alcun controllo sugli usi derivati dell'informazione. Non può far valere alcun copyright allo scopo di preservare un'esclusività. La legge rifiuta alle amministrazioni federali la possibilità di detenere dei copyright.

Dopo l'elezione nel 1992 del Presidente Clinton e del vice-presidente Al Gore, il governo americano ha imperniato buona parte della sua politica di "National Information Infrastructure" sulla diffusione digitale dei dati pubblici. Certi autori ritengono ch'essa si è rivelata straordinariamente efficace e che ha ottenuto degli ottimi risultati. **56.**

56. Cfr. "Entrer dans la société de l'information - l'enseignement américain" (Entrare nella società dell'informazione: la lezione americana), M. Catinat, *Futuribles*, maggio 1999.

La digitalizzazione della diffusione è diventata infatti una delle priorità del programma politico a causa del suo valore d'esempio trainante. Quest'azione è stata condotta in stretta associazione con l'industria americana. In contrasto con le tradizioni politiche americane, il dibattito sulla riforma del FOIA nel 1996 non ha richiesto nessuna valutazione economica degli effetti della nuova regolamentazione, tanto essa era consensuale e iscritta nel costume della società americana. Questa politica non è però esente da

difficoltà d'applicazione, come si deduce dalle osservazioni dell'OMB nei confronti di agenzie che tentano di ottenere introiti grazie alla diffusione dei dati pubblici. **57**

57. *Fiscal year 1999 Information Collection Budget of the US Government*, Capitolo 5. OMB, opera citata.

Si noti che la diffusione dell'informazione prescritta da questa politica avviene in condizioni che non sarebbero accettate dalla cultura europea. Qualche esempio:

- il sito "Who is in Jail?", della contea di San Diego, permette di sapere in qualunque momento chi è in prigione, per quanto tempo, ecc. **58.;**

58. All'indirizzo : www.co.san-diego.ca.us/cnty/cntydepts/safety/sherif/f/whosin.html

- nella provincia di Macomb (Michigan), il sito del senatore Jaye propone di reperire le persone condannate per un crimine sessuale, e offre una pianta delle città, semplificando così la ricerca del loro domicilio. **59.;**

59. All'indirizzo : jaye.org/MACPSOR.html

- l'Indiana Criminal Justice Institute, creato dalla legge di questo Stato, permette d'effettuare una ricerca secondo diversi criteri (nome, età, città, quartiere...) su tutti i files disponibili (polizia, prigionieri, file del ministero pubblico) su questo tipo di condannati. **60.**

60. All'indirizzo : www.ai.org/cji/home/index2.html

Il caso di altri paesi

Nel frattempo, altri paesi conducono una politica di accesso libero alle informazioni pubbliche. Ad esempio, nell'ambito del programma "Super Highway Information Initiative", l'ufficio centrale di statistica d'Israele. **61** diffonde gratuitamente un gran numero di dati allo scopo di facilitare il lavoro degli utenti, ma anche di attirare il pubblico a cui sono proposti sul sito dei servizi a pagamento.

61. www.cbs.gov.il

Il caso della Gran Bretagna è pure interessante. Avvalendosi del "Crown Copyright", le amministrazioni hanno sempre condotto una politica commerciale "aggressiva" allo scopo di massimizzare i loro introiti commerciali. *Le regole del Crown Copyright limitano tuttavia a dei casi eccezionali il diritto di conferire delle licenze esclusive.*

Ad esempio, la "Royal Ordnance", l'omologo britannico dell'IGN, è diventato un ente pubblico nel 1990 ed è stato invitato ad aumentare i profitti. Nel 1993-94 era riuscito a finanziare il 70% circa dei suoi costi di gestione. Ciononostante, non cerca di coprire l'ammortamento delle immobilizzazioni acquisite prima del 1990. Inoltre, il Tesoro britannico gli assegna una sovvenzione annua -600 milioni di franchi su tre anni- per affrontare degli investimenti eccezionali.

La regola generale è che l'informazione raccolta per adempiere a una missione legale può essere utilizzata solo nell'ambito di quella missione. Non c'è una legislazione generale in materia di accesso all'informazione ma semplicemente un codice pratico ("Code of Practice on Access to Government Information").

Tuttavia, questo tipo di approccio dovrebbe cambiare nel prossimo futuro. **62.** Difatti, il Governo britannico ha pubblicato recentemente tre testi che favoriscono un più largo accesso all'informazione.

62. Vedere il contributo del Governo britannico al Libro verde pubblicato dalla Commissione europea, disponibile all'indirizzo : www.echo.lu/info2000/en/publicsector/gp_comments.html

- Il "White Paper on Modernizing Government" pubblicato nel marzo 1999, mette l'accento sulle tecnologie dell'informazione, e più particolarmente su Internet, per la diffusione dell'informazione pubblica.
- Il "White Paper on the Future Management of Crown Copyright", pubblicato sempre nel marzo 1999, prevede un registro unico, diffuso su Internet, per facilitare l'accesso all'informazione pubblica.
- Infine, il Governo ha pubblicato nel maggio 1999 un progetto di "Freedom of Information Bill". **63.** che prevede l'obbligo di diffondere attivamente l'informazione. Il costo dell'informazione non potrebbe superare il 10% della spesa di ricerca delle informazioni non pubblicate.

63. Consultabile all'indirizzo : www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm

Da un punto di vista economico, la dottrina britannica –riaffermata nella risposta del Governo al Libro verde della Commissione europea sul tema "L'informazione proveniente dal settore pubblico nella società dell'informazione"- è imperniata su:

- un approccio per settore e in funzione del valore d'uso (commerciabile o meno) dell'informazione;
- un modello di autofinanziamento degli enti pubblici diffusori, che devono però offrire un accesso completo alle loro informazioni tramite licenze non esclusive o per mezzo di una commercializzazione diretta, nell'ambito di una regolamentazione chiara delle loro missioni, dell'utilizzazione legale dell'informazione e delle eccezioni consentite a certi utenti.

CAPITOLO III

UN SETTORE MOLTO CONFLITTUALE, ANCHE SENZA INTERNET

Rispetto alle opportunità offerte da Internet, la diffusione dei dati pubblici appare in Francia un'attività poco dinamica, attraversata da molteplici conflitti. A meno di modificare profondamente le regole in vigore, sembra del resto impossibile che i protagonisti del settore riescano a creare le condizioni per uno sviluppo armonioso dell'attività. Certi specialisti ritengono che i cambiamenti –in realtà, un vero e proprio sconvolgimento -, saranno imposti dalla Comunità Europea.

D'altra parte, i dibattiti hanno messo in rilievo che molte difficoltà, indipendenti dal progresso tecnologico, provengono dall'impossibilità di adattare il quadro giuridico attuale. Di conseguenza, una diagnosi completa dei conflitti appare necessaria.

Tre settori sono apparsi particolarmente conflittuali

Il settore dell'informazione geografica

L'Istituto geografico nazionale. **64** (IGN) è molto contestato. Lo si critica soprattutto perché rifiuta –anche dietro un compenso- l'accesso alle "matrici", e in particolare a quello delle carte 1/25.000. Il rifiuto è motivato dal timore di vedere gli editori privati "scremare" il mercato della pubblicazione cartografica dei dipartimenti più visitati. Se ciò avvenisse, l'equilibrio economico della missione di servizio pubblico dello IGN –coprire *tutto il territorio*- sarebbe minacciato.

64. *www.ign.fr*

Tale supporto sarebbe invece molto utile ai professionisti dell'editoria cartografica e a quelli della valorizzazione numerica dei supporti geografici (la "geomatica"). Certi editori di cartografia, tra cui Michelin. **65**, si sono scontrati col rifiuto dell'IGN anche se erano pronti a pagare dei diritti molto elevati. Da notare però che l'IGN mette a disposizione dei professionisti le carte 1/25.000, scannerizzate e disponibili su CD-ROM, ma per usi che esulino dalla produzione di carte geografiche (ad esempio, produrre guide, documenti geografici, ecc.).

65. Il fatturato dell'editoria cartografica di Michelin è più o meno doppio rispetto a quello dell'IGN, e cioè più di 350 milioni di franchi per la produzione di carte stradali e di guide, contro 300 milioni di franchi a l'IGN per l'insieme delle entrate commerciali, tra cui 120 milioni per quelle rivolte al grande pubblico.

L'IGN opera un preciso distinguo tra il diritto morale – di cui si avvale in quanto autore di dati elaborati, e grazie al quale motiva il rifiuto di accesso all'informazione -, e il diritto patrimoniale, che determina una parte delle tariffe di certi prodotti, elaborati o meno.

Lo stesso discorso vale per la diffusione delle fotografie aeree presso gli operatori che potrebbero usarle come supporto di prodotti cartografici che farebbero concorrenza a quelli dell'IGN.

La seconda critica rivolta all'IGN sembra un po' paradossale. Allorché l'IGN giustifica la politica di ritenzione dei dati in nome della sua missione di servizio pubblico, gli viene rimproverato di:

- non svolgere accuratamente la propria missione (per esempio: cicli di aggiornamento e consegna troppo lunghi)
- concepire i prodotti non in funzione dei bisogni del pubblico, ma secondo una logica d'offerta che privilegia la qualità del prodotto messo sul mercato.

Insomma, pur disponendo di fondi che potrebbero essere utilizzati in altro modo, l'IGN –che ha il monopolio delle risorse necessarie a numerosi altri mercati che gli fanno concorrenza a valle -, tenderebbe a formattare l'offerta in una forma inadeguata. È proprio questa la critica rivolta alla banca dati numerizzata BD TOPO. **66.** Concepita alla fine degli anni 80 e lanciata solo all'inizio degli anni 90, essa copre soltanto il 24% del territorio nazionale e il 60% della popolazione, senza soddisfare gli utenti professionali. L'IGN si è fissato come obiettivo di terminare il lavoro nel 2005.

66. La BD TOPO è la base digitale in tre dimensioni che rappresenta il territorio con la precisione di un metro.

Un'altra critica riguarda la scelta dei prodotti di navigazione inseriti nelle automobili. Pur trattandosi di un mercato ampio e molto promettente, l'IGN aveva dato l'esclusività a uno solo dei prodotti attualmente disponibili (NAVTECH). Orbene, non è sicuro che il prodotto scelto sia il più adatto al grande pubblico perché è esclusivamente centrato sulla rete stradale. Fortunatamente l'esclusività è stata annullata nel febbraio 1999. I prodotti concorrenti, più centrati sui gusti e le abitudini degli utenti, avrebbero avuto difficoltà a svilupparsi a causa dell'impossibilità di utilizzare le carte digitalizzate dell'IGN.

Apparentemente, le conseguenze di questa politica sono positive da un punto di vista finanziario poiché le entrate commerciali dell'IGN (300 milioni di franchi) rappresentano circa il 40% del suo bilancio. **67.**

67. Vale a dire : - da 100 a 120 milioni di franchi di vendita diretta al grande pubblico;
- da 160 a 180 milioni di fatturato in quanto "capo d'opera", di cui circa 80 milioni di franchi corrispondono a entrate dovute alla vendita di "licenze o diritti di riproduzione" per prodotti la cui produzione è solo in parte finanziata con fondi pubblici, e 110 milioni di franchi corrispondenti a entrate per la vendita di prodotti esclusivamente a valore aggiunto;

- da 25 a 30 milioni di franchi all'esportazione, tramite IGN France-Internationale, filiale di diritto privato.

Tuttavia, la perdita in termini di "benessere collettivo" è notevole:

- L'industria privata della cartografia e della geomatica è quasi inesistente. A titolo di paragone: le organizzazioni professionali del settore dichiarano d'avere un centinaio di membri (oltre ai geometri esperti); la Royal Geographic Society inglese ne ha quasi 2000.

- Lo sviluppo dell'uso della cartografia digitale è rallentato, allorché i progressi dei software di cartografia, Internet Protocol e la telefonia mobile offrono delle prospettive molto favorevoli. Numerosi prodotti potrebbero avere una dimensione geografica, compreso in campo giuridico (campo d'applicazione geografica dei testi).

- Lo sviluppo economico e sociale di questo settore è frenato. A seconda delle ipotesi di sviluppo del mercato, il "Libro Bianco" dell'AFIGEO (Association française pour l'information géographique) riteneva invece possibile la creazione di numerosi posti di lavoro, tra 1000 e 5000, vale a dire un incremento equivalente alla metà o a due volte e mezzo il personale attuale dell'IGN.

La mancanza di decisione giurisdizionale nel settore dell'edizione geografica è poco significativa. In effetti la maggioranza dei professionisti dipendono dall'IGN, che interviene sia come assegnatore d'incarichi, sia come fornitore dei dati di base indispensabili alla loro attività. In ogni caso, le tensioni sono evidenti in questo settore: basta osservare la recente moltiplicazione delle missioni di studio o di valutazione, fino alla missione parlamentare che il Primo Ministro ha affidato al deputato del Pas-de-Calais, Mr Langagne (aprile-settembre 1999). **68.**

68. Studio d'Arthur Andersen per il CNIG : *Le prix de la donnée d'information géographique (Il costo dell'informazione geografica)*, settembre 1997; Livre blanc de l'AFIGEO, *L'information géographique dans la société de l'information (L'informazione geografica nella società dell'informazione)*, maggio 1998; e le missioni affidate dalla DPS e dalla DRAST del ministero delle Infrastrutture

all'ingegner Berthier (giugno 1998).

L'IGN non è però l'unico ente pubblico ritenuto responsabile della stagnazione del mercato della "geomatica". In effetti, altrettante critiche sono rivolte alla :

- dicotomia (anche se cominciano a osservarsi delle cooperazioni tecniche) tra l'IGN e il Catasto, che dipende dalla direzione generale delle imposte, e dalla lentezza della digitalizzazione in questo campo. Tuttavia, la decisione della digitalizzazione completa del catasto – da effettuarsi durante l'anno 2000 - è stata presa, ma soltanto nel formato "immagine", che limita le possibilità di trattamento ulteriore dell'informazione;

- la ritenzione d'informazione o i prezzi considerati proibitivi, praticati da France Télécom per la diffusione della guida telefonica universale. Gli annuari rappresentano una componente indispensabile di certi prodotti di "geomatica", che consentono una localizzazione geografica dei registri degli indirizzi. Questo comportamento è stato condannato e France Télécom, allora EPIC, ha dovuto comunicare agli editori di guide telefoniche la lista degli abbonati della "lista arancione" o il proprio file di abbonati. **69**. Invece, al momento della redazione di questa relazione, il decreto d'applicazione della legge di regolamentazione delle telecomunicazioni del 1996 , che indica le condizioni per la realizzazione della guida telefonica universale, non era ancora stato votato;

69. Corte d'Appello di Parigi, 7 febbraio 1994 "Annuaire Soleil"; Corte d'Appello di Parigi, 1settembre 1998, France Télécom c/ SFR.

- la mancanza di un file nazionale degli indirizzi postali.

I dati giuridici pubblici

Il servizio pubblico delle banche dati giuridiche suscita le stesse critiche d'ordine economico da parte del settore privato: esclusività sugli introiti accordati a un editore privato concorrente del resto del settore, tariffe esorbitanti per i diritti di ridiffusione.

La diffusione dei dati pubblici giuridici è il solo settore per il quale sia stato adottato di recente un testo specifico – il decreto n96-481 del 31 maggio 1996 relativo al servizio pubblico delle banche dati giuridiche. **70**. Questo servizio è conosciuto col nome "Légifrance" **71**. per la diffusione gratuita della parte "essenziale del diritto francese, e col nome "Jurifrance". **72**, sito completo, a pagamento.

70. Il testo del decreto è consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jurifr.htm e la relazione di presentazione in linea all'indirizzo: www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/PRMX9601531D.html

71. All'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr

72. All'indirizzo: www.jurifrance.com

Questo testo si aggiunge a quelli che, fin dal 1984, organizzano la diffusione in linea dei testi e delle decisioni di giustizia. Lo presentiamo nell'allegato 4.

Secondo certi osservatori, la ripresa del monopolio nel 1996 sarebbe costata 50 milioni di franchi all'amministrazione. A quell'epoca il servizio –diffuso soprattutto via Minitel- contava 5000 utenti regolari e 20.000 occasionali. **73**. La società ORT, concessionaria sotto il regime anteriore, è stata scelta per applicare la nuova concessione, a partire dal 1 gennaio 1998.

73. *Cf.* "Diffusion des bases de données juridiques : obligation du concessionnaire de céder les données publiques numérisées" (Diffusione delle banche dati giuridiche: obbligo del concessionario di cedere i

dati pubblici digitalizzati), S. Rozenfeld, citato in *Données publiques : accès, diffusion, commercialisation* (Dati pubblici: accesso, diffusione, commercializzazione), M. Ronai, La Documentation française, 1996.

Una circolare d'applicazione del 17 dicembre 1998.**74** riafferma l'obbligo di coordinamento tra Légifrance e i siti dei ministeri. In effetti, succede sovente che i ministeri vogliano mettere in linea dei testi giuridici che non figurano su Légifrance oppure che non li aggiornino allo stesso tempo. La circolare vieta ai ministeri di diffondere dei testi che sono già su Légifrance. Ricorda la procedura in base a cui i ministeri possono proporre delle pubblicazioni al Comitato editoriale di Légifrance.

74. All'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX 9803355C

Fino a maggio 1999 il Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria ha messo in linea sul suo sito e come banca dati, il Codice generale delle imposte in una versione diversa da quella di Légifrance. Da allora il sito del ministero delle Finanze.**75** rimanda a quello di Légifrance.

75. www.finances.gouv.fr/reglementation/codegen/

Infine, la circolare ricorda che l'esclusività della concessione vale solo per la diffusione sotto forma di banca dati e non per quella dei testi grezzi. In prospettiva, viste le possibilità offerte da Internet, ciò equivale a una vera e propria minaccia al principio stesso della concessione.

Accolta inizialmente con piacere, la creazione del servizio gratuito Légifrance suscita anche delle critiche aspre tra gli utenti. **76.** In effetti, gli utenti di Internet –fin dal 1995-96- sono stati i primi ad interessarsi alla diffusione in linea del diritto. **77.** Per loro i dati giuridici sono diventati l'emblema del dibattito sulla diffusione dei dati pubblici e il catalizzatore del dibattito sul ruolo di Internet al servizio del cittadino.

76. Cfr. "Diffusion des bases de données juridiques : obligation du concessionnaire de céder les données publiques numérisées", opera citata

77. Ad esempio R. Wiesenbach o Gauthier. Vedere anche i siti di J. Rabenou: (www.rabenou.org) o di C. Scherer : www.adminet.com/index_fr.html

Il tema della diffusione in linea dei dati giuridici è uno dei rari argomenti legati a Internet in cui appare *un vero dibattito politico, indipendente dalle questioni economiche e d'un genere del tutto nuovo* perchè legato alla comparsa di una "cultura di Internet".

Gli utilizzatori contestano innanzitutto *l'ambiguità del campo d'applicazione del Decreto del 31 maggio 1996*, che lasciava planare un dubbio sulla possibilità, per le amministrazioni o il singolo individuo, di diffondere dei testi giuridici non strutturati in banche dati, magari con un'organizzazione della banca dati diversa da quella del servizio pubblico. La giurisprudenza ha comunque cancellato ogni possibile ambiguità.**78**

78. Consiglio di Stato, 17 dicembre 1997, ordine degli avvocati alla corte d'appello di Parigi, AJDA 20 aprile 1998, p. 362 con le conclusioni di J.D. Combexelle e la nota di B. Nouel. Il Consiglio di Stato ha stabilito che "il decreto non ostacola il libero accesso di terzi ai documenti giuridici nè alla loro trasformazione in banche dati, nè alla commercializzazione delle banche dati create da terzi". La decisione e le conclusioni sono consultabili sul sito : www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/PRMX9601531D.htm

Gli utilizzatori richiedono inoltre *l'estensione, più larga possibile, di Légifrance*, il sito gratuito gestito dal concessionario. In un certo senso, *tutto il diritto* costituisce un dato essenziale.**79**, tanto è difficile e astratto operarvi a priori una selezione.

79. Vedere il contributo di P. Mayeur, membro d'Admiroutes e di ISOC-France, *La diffusion des données juridiques sur l'Internet, bilan et perspective au 21 avril 1999* (La diffusione dei dati giuridici su

Internet, bilancio e prospettive), consultabile all'indirizzo : www.mayeur.net/pmcgp2.html

Gli utenti contestano infine *la qualità* del servizio pubblico. Accompagnano le critiche generali riassunte più sopra con un esempio concreto: dei privati propongono sul loro sito, a differenza di Légifrance, dei motori di ricerca o un archivio dei sommari analitici delle gazzette ufficiali.**80**. Si tratta di strumenti indispensabili per un utente non specialista.

80. Ad esempio per i JO: www.admi.net/jo/

La situazione attuale è dunque caratterizzata da un'insoddisfazione crescente e evidente degli utilizzatori e degli editori privati, ma anche da una sorta di prudente attendismo. In effetti, l'abbandono del sistema di concessione esclusiva dovrebbe accompagnarsi ad un'indennità per il concessionario, anche se la gestione della concessione è per ora deficitaria.

L'informazione economica e finanziaria sulle imprese

La diffusione dei dati che concernono le imprese è un motivo di conflitto ancora maggiore per il fatto che il mercato è importante e solvibile.

L'organizzazione della diffusione da parte degli organismi pubblici è complessa.

- *l'INPI*. **81** è incaricato di una missione generale di centralizzazione dei dati e di diffusione del Registro nazionale del commercio e delle società (RNCS), diffuso a pagamento con il nome Euridile. **82**, grazie a una concessione di diffusione accordata alla società ORT. **83**. L'INPI rilascia delle licenze di ridiffusione.

81. www.inpi.fr

82. www.euridile-inpi.fr

83. www.ort.fr

- *Le cancellerie dei tribunali del commercio* tengono un registro locale del commercio e delle società di competenza di ciascuno. Registrano i documenti, ne digitalizzano la maggior parte e forniscono all'INPI ciò di cui il RNCS ha bisogno. Per quanto riguarda la diffusione, 227 cancellerie si sono riunite in tre GIE per proporre i propri servizi telematici a pagamento, col nome commerciale Infogreffe (giurisdizione parigina), Intergreffe (regione di Lione) e Greftel (altrove). Su Internet i tre servizi si sono uniti e si chiamano Infogreffe.**84** Questi servizi sono dunque complementari a Euridile perchè diffondono delle informazioni che si trovano sui registri delle cancellerie (privilegi, cessioni in garanzia,...). Le cancellerie non possono accordare licenze di ridiffusione.

84. www.infogreffe.fr

- *Le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)* è pubblicato dalla direzione delle Gazzette Ufficiali. È diffuso su un supporto telematico da tre diffusori, tra cui una filiale della società ORT.**85**. Su Internet, è anche diffuso a pagamento dalla società ORT.

85. www.bodacc.ort.fr

- Infine, *l'Insee*.**86** tiene "lo stato civile" delle imprese, sotto forma del registro Sirene, diffuso a pagamento.

86. www.insee.fr

Con EBR (European Business Register), l'INPI e ORT hanno lanciato un'iniziativa europea per federare i diffusori ufficiali d'informazione sulle imprese, creando dei link tra i loro server.

Le principali critiche rivolte a questo sistema di diffusione, in particolare nei confronti dei server Minitel

delle cancellerie, erano l'opacità e le tariffe proibitive per l'utente. L'accesso "grande pubblico" alle cancellerie era particolarmente attaccato: 9,21 F/ al minuto su Minitel componendo il numero 3629, rispetto a 5,57 F/al minuto per il servizio Euridile proposto a tutti gli utenti al numero 3617. Questa situazione è stata rilevata, tra gli altri, dai deputati Colcombet e Montebourg nel rapporto "I tribunali di commercio: una giustizia in fallimento?". Il volume d'affari "telematica" delle 23 cancellerie prese come campione dalla commissione totalizzava nel 1996 più di 135 milioni di franchi, di cui 90 milioni per Parigi.

Un testo attualmente in preparazione dovrebbe tuttavia modificare i principi di pagamento delle cancellerie, aumentando l'unità di lavoro che serve come base alla tariffazione dell'insieme delle prestazioni, e allineando le tariffe di Minitel su quelle di Euridile (il che equivale a un ribasso del 41%). Inoltre, un decreto del 2 luglio 1998 ha "moralizzato" l'attività in questo settore. Ha ricordato la distinzione tra le cancellerie -abilitate a effettuare le procedure legali- e i GIE, che hanno una missione di diffusione. Inoltre, il decreto insiste sul divieto di diffondere dell'informazione con valore aggiunto.

Per parte loro, gli operatori pubblici sottolineano la difficoltà a far rispettare da certi ridiffusori gli obblighi previsti nelle licenze di ridiffusione, e affermano che certuni sono privi di ogni deontologia professionale.

Su Internet, Infogreffe si fa pagare tramite un abbonamento o alla consultazione di ogni documento. Stessa cosa per Euridile, le cui tariffe sono però inferiori. In entrambi i casi, con un costo aggiuntivo, è possibile ricevere i documenti su supporto cartaceo.

Il caso particolare della meteorologia

Questo settore è caratterizzato dalla dimensione internazionale. Poiché la qualità della previsione è proporzionale alla quantità di osservazioni, lo scambio è indispensabile.

All'inizio, il principio era lo scambio - libero, gratuito e senza restrizioni - delle osservazioni e delle previsioni tra i servizi meteorologici. Tuttavia esso ha generato delle distorsioni di concorrenza tra i servizi meteorologici nazionali (SMN) europei e certi diffusori privati americani. In effetti, negli Stati Uniti, il principio generale di diffusione dei dati pubblici al costo della diffusione s'applicava fatalmente ai dati forniti dai SMN europei al "National Weather Service".⁸⁷, che li ridiffondeva al settore privato.

⁸⁷. www.nws.noaa.gov/

La risoluzione 40 dell'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) ha fatto una distinzione nel giugno 1995 tra i "*dati indispensabili*", che sono necessari alla previsione e che i SMN si scambiano gratuitamente, e i "*dati complementari*" che sono scambiati gratuitamente ma la cui utilizzazione commerciale è sottoposta all'avallo del paese d'origine.

In virtù dei trattati OACI l'aeronautica gode di uno statuto particolare. Ogni paese organizza un sistema di assistenza all'aeronautica, finanziato dal relativo canone aereo. L'accesso a certi dati è esclusivamente riservato all'aeronautica, come l'ha evidenziato nel 1995 il contenzioso relativo al giornale per telefono.⁸⁸

⁸⁸. Corte di Cassazione, Com 12 dicembre 1995, ministro delle Infrastrutture c/ Société du journal téléphonique, AJDA 20 febbraio 1996, p. 131, Nota M.Bazex e CJEG, maggio 1996, p. 180, nota L. Idot.

Si sono sviluppati *dei principi europei comuni*. In Europa, la maggior parte dei SMN ha un'attività di diffusione e un'attività commerciale. D'un lato, è stato necessario evitare una concorrenza destabilizzante tra i paesi membri dell'Unione Europea, e, dall'altro, contrapporsi alla posizione americana.

Ciò spiega come mai, oltre alla Risoluzione 40 dell'OMM, siano state create delle altre strutture a livello europeo che applicano dei principi di commercializzazione diversi.

Ecomet è un GIE la cui attività commerciale deve coprire non solo i costi necessari per rendere i dati disponibili in linea e il costo marginale di produzione ma anche almeno il 3% delle spese di struttura. Le tariffe sono fissate liberamente dai SMN, purché non vi siano distorsioni nella concorrenza. Il divieto di formare un cartello di servizi pubblici è categorico. Parecchi sportelli unici consentono, in teoria, la distribuzione di tutti i dati sull'Unione Europea. Una tariffa decrescente è applicata in modo uniforme da tutti i SMN a seconda della quantità di dati. Questo tipo di organizzazione è stata approvata dalla DG IV della Commissione Europea, incaricata della concorrenza.

- *Eumetsat* gestisce i satelliti d'immagine (Météosat) e preleva un canone che dipende dal tasso d'ascolto dei diffusori.

- *Le CEPMMT* (Centre Européen pour la Prévision Météorologique à Moyen Terme) calcola le sue tariffe in base a un'unità di lavoro dei dati usciti dai suoi modelli : European Production Unit.

I principi che regolano i costi di produzione sono in seguito applicati a diverse categorie di clienti. Attualmente le tariffe di Météo-France. **89** sono molto varie. I prodotti specifici sono fatturati in funzione della durata d'uso. Il prezzo dei prodotti standard dipende dal numero di unità di lavoro (l'Information Météorologique Élémentaire ou IME), dai costi fissi amministrativi e dalle spese per la messa a disposizione dei dati. Il totale è moltiplicato per un coefficiente che dipende dal valore aggiunto all' IME per fissare il prezzo di vendita agli utenti finali.

89. *www.meteo.fr*

Le tariffe di diffusione praticate da Audiotel e Minitel sono determinate sulla base di quelle di France Télécom e coprono una parte delle spese di struttura. Per le diffusioni ai media, le tariffe dipendono dal tasso d'ascolto o dal volume d'affari.

Infine, per i nuovi mezzi di diffusione (Internet, cellulare o "pagers") la tariffa è fissata prendendo come campione dei prodotti tradizionali Audiotel e allineandosi sistematicamente sulla tariffa più elevata della concorrenza.

Gli introiti commerciali si elevano a 200/240 milioni di franchi, a seconda degli anni: il 60/70% proviene dalla vendita diretta (Audiotel e Télétel); il 20% dalla vendita di licenze ai media; il resto proviene da attività di consulting o di partenariato. Météo-France valuta l'aumento di queste entrate a un 10% l'anno. Esse rappresentano il 10/15% di un bilancio totale di circa due miliardi di franchi. **90.**

90. Il budget totale de Météo-France include però il contributo francese agli enti europei e anche certe attività separate dalla produzione (Scuole, Ricerca, ecc).

Le vendite sotto forma di ridiffusione sono marginali. Di solito, le entrate commerciali coprono i costi diretti ma non i costi totali. Météo-France ammette che non esiste un documento completo sulla ripartizione dei costi.

Queste tariffe sono complesse e, quando sono funzione del tasso d'ascolto, legate a dei fattori la cui quantificazione è piuttosto aleatoria.

Le prospettive di quest'attività sono modeste. Con Internet, la mondializzazione del mercato e la concorrenza sono aumentate. L'aumento dei costi –in particolare quello dei grossi calcolatori e dei satelliti- impone di riunire i finanziamenti provenienti da parecchi paesi e richiede la partecipazione degli utenti al pagamento degli investimenti. Queste due tendenze favoriscono la concentrazione del settore. D'altra parte, le protezioni elaborate dall'Unione Europea sono fragili di fronte alla semplicità del modello americano. Infine, se il finanziamento delle previsioni del tempo può in parte essere assicurato dalla pubblicità alla televisione, per Internet la situazione è diversa.

In questo contesto, Météo-France ha parecchie corde al suo arco:

- struttura moderna, da un punto di vista scientifico e tecnico;
- capacità d'innovazione tecnologica, con il centro delle previsioni spaziali, la grande qualità dei dati provenienti dai satelliti, e la capacità di concepire e di far evolvere i modelli di previsione globale;
- una grossa influenza a livello europeo;
- una forte logica economica in cui le attività commerciali sostengono le missioni istituzionali.

Infine, *la politica di Météo-France nei confronti della ricerca e dell'insegnamento è originale*. I dati sono forniti gratuitamente (sono fatturati solo le spese generate dalla disponibilità dei dati), ma si richiede di citare la fonte che li ha comunicati.

Ciononostante, *la diffusione dei dati meteorologici ha provocato dei contenziosi a causa della posizione dominante dell'ente pubblico Météo-France nel campo della diffusione diretta delle previsioni meteorologiche (70 milioni di connessioni telematiche) e del suo ruolo di fornitore di informazioni ai ridiffusori*. Météo-France ha però sempre vinto le cause. In effetti, anche se la sua è una posizione dominante, non detiene il monopolio, se non altro per via della concorrenza potenziale degli altri SMN.

La diffusione al grande pubblico dei dati aeronautici ha provocato un contenzioso la cui soluzione, un po' ambigua, ha suscitato numerose reazioni. **91.** La Corte di Cassazione ha convalidato il rifiuto della direzione della Meteorologia nazionale di comunicare le informazioni meteorologiche aeronautiche. La direzione della Meteorologia basava la sua posizione sul diritto internazionale e sulla mancanza di un mercato rivolto al grande pubblico per questo tipo di dati. Se la decisione della Corte anticipava le evoluzioni legislative e giurisdizionali future –che, oggi, rendono applicabile il diritto di concorrenza ai servizi pubblici, anche a quelli amministrativi -, ha anche posto in rilievo che Météo-France rispettava le regole del diritto internazionale, in particolare la Convenzione dell'OACI.

91. Cfr. Corte di Cassazione, Com 12 dicembre 1995, ministro delle Infrastrutture c/ Société du journal téléphonique, opera citata.

I temi di conflitto tra il settore pubblico e privato sono numerosi

Quattro settori sembrano catalizzare i conflitti che oppongono gli editori privati ai produttori pubblici. Analizzare i motivi di conflitto da un punto di vista economico permette di delineare una tipologia dello scontento e di evidenziare il carattere contraddittorio di certi risentimenti.

Quattro principali motivi di risentimento

L'accesso ai dati da parte degli editori privati è uno dei principali motivi di conflitto.

In effetti, gli editori privati contestano la ritenzione d'informazione da parte degli enti pubblici, che impediscono loro di diffondere o di ridiffondere i dati. Quando l'informazione è accessibile, non è detto che lo sia in forma elettronica o in altra forma che consentirebbe di ridiffonderla facilmente e in maniera redditizia.

Anche la tariffazione è contestata:

- perché è esorbitante;
- perché non è corretta: ad esempio, sono inclusi elementi di diritto d'autore, sono fatturati delle spese fisse di produzione, l'ammontare è eccessivo rispetto ai costi...;

- perché non riflette la realtà economica. Su questo punto gli editori privati non sono d'accordo tra di loro. Certuni criticano una tariffazione proporzionale al fatturato del diffusore privato che farebbe indebitamente "profittare" l'ente pubblico del dinamismo dell'editore privato. Altri, viceversa, contestano una tariffazione forfettaria che sarebbe sfavorevole ai nuovi arrivati o alle piccole imprese.

I modi in cui è organizzata la diffusione sono criticati dagli operatori privati, che contestano:

- in via di principio, qualunque misura che darebbe un'esclusività o un monopolio a un diffusore;

- ma anche la confusione dei generi e le eventuali distorsioni della concorrenza che possono apparire quando il diffusore esclusivo (ente pubblico produttore o operatore privato titolare di una esclusività) è in concorrenza diretta con altri operatori privati su un mercato connesso o a valle. Certi operatori privati hanno criticato la direzione dei *Gazette Officiels* (DJO). **92** per aver distribuito e pubblicizzato dei CD-Rom sui codici o sulle convenzioni collettive. Analogamente, ORT. **93** è sia concessionario esclusivo del servizio pubblico delle banche dati giuridiche, che editore privato di CD-Rom giuridici. Inoltre, ORT è concessionario esclusivo dell'INPI.**94** per la diffusione del Registro nazionale del commercio e delle società, ma sviluppa anche, a titolo privato e su licenza dell'INPI, una gamma di prodotti d'informazione e di quotazione finanziaria delle imprese.

92. www.journal-officiel.gouv.fr

93. www.ort.fr

94. www.inpi.fr

Gli utenti – documentalisti o utilizzatori di Internet – aggiungono a queste proteste delle critiche di natura tecnica, dirette soprattutto contro i produttori pubblici che diffondono direttamente o tramite un concessionario esclusivo. Il formato di diffusione è un altro argomento di discussione. Il formato "testo" (RTF) è preferibile al formato "immagine" (PDF), perché è più malleabile e facilita il lavoro sui dati. Inoltre, l'organizzazione in banche dati deve essere adattata alle possibilità offerte da Internet. In particolare, l'architettura delle banche dati deve combinarsi con l'uso dei motori di ricerca per parole chiave, o anche a partire da una parola del testo.

Inoltre, gli utenti si dolgono che le banche dati non permettano di creare direttamente dei links ipertestuali verso altre informazioni. Infine, sono presentate come necessità imprescindibili della diffusione: la completezza dei servizi di diffusione, la continuità della diffusione, la stabilità degli indirizzi URL.

Un'organizzazione economica ambigua

Questi diversi risentimenti possono essere analizzati in termini di economia della concorrenza. Una simile analisi è stata del resto condotta dalla direzione della Previsione. **95** nel settore dell'editoria pubblica in occasione della preparazione della relazione Groshens. **96**

95. "Édition publique, édition privée, quelle régulation?" (Editoria pubblica, editoria privata, che regolamentazione ?), *Document de Travail* 96-074-C2, direzione della Previsione, ministero dell'Economia e delle Finanze, 1996.

96. *Les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale (I rapporti tra il settore pubblico e il settore privato nel campo dell'industria editoriale)*, rapporto al Primo Ministro, ciclostilato.

In termini generali, l'intervento degli operatori pubblici in attività commerciali che non rientrano direttamente nella loro missione iniziale di servizio pubblico crea numerose difficoltà nei confronti della concorrenza.

Tali difficoltà possono derivare dai rapporti privilegiati di questi operatori con i poteri pubblici, anche se –

per converso- il loro statuto può obbligarli ad accettare delle rigidità di gestione.

Esse possono anche derivare dai diritti esclusivi detenuti dagli operatori pubblici, che sono peraltro la base della loro esistenza. I mercati creati dai monopoli legali attribuiti a questi enti costituiscono una fonte di rendita che può finanziare il loro inserimento in altri mercati. Si verifica allora un incrocio a livello delle sovvenzioni: le sovvenzioni attribuite alle attività di monopolio possono anche servire a finanziare le nuove attività che si sviluppano nei mercati dove esiste la concorrenza.

Per lo più, l'operatore pubblico sceglie d'inserirsi nel mercato a valle del mercato su cui detiene il monopolio. Ciò perché conosce il settore e perché controlla una risorsa essenziale. Di conseguenza, gli operatori privati sono in concorrenza con lui sul mercato a valle e dipendono da lui sul mercato a monte. In questo contesto, è ipotizzabile che le imprese pubbliche adottino un comportamento da "predatori" sui mercati in cui si diversificano.

In certi casi, l'analisi economica dimostra tuttavia che non è necessariamente nell'interesse dei monopoli pubblici escludere le imprese private concorrenti dal mercato a valle. Dimostra anche che certe pratiche, giudicate spesso un po' troppo sbrigativamente come sleali, possono rappresentare un comportamento economico efficace per la collettività.

È il caso, ad esempio, della differenziazione tariffaria. L'intensità della concorrenza sui mercati, vale a dire il numero di imprese presenti e la loro dimensione, l'esistenza o meno di barriere all'ingresso sul mercato a valle devono essere prese in considerazione quando si parla di danno alla concorrenza. Solo un'analisi economica precisa, situazione per situazione, è in grado di esprimere un giudizio sul funzionamento della concorrenza su un mercato. Spetta alle autorità responsabili della concorrenza –il Consiglio della concorrenza o la Commissione Europea che studia le infrazioni all'interno del mercato comunitario- fare questo tipo di valutazione. Tali autorità devono essere affiancate da un giudice, con un obbligo di controllo.

La tariffazione praticata dall'operatore pubblico in situazione di monopolio è cruciale per l'equilibrio dei mercati coinvolti.

Fino agli anni settanta, la tariffazione degli enti pubblici si fondava sul principio del costo marginale, che consente di massimizzare il "benessere collettivo". Tale tariffazione fa pagare a tutti gli acquirenti di un bene un prezzo uguale al costo di produzione di un'unità supplementare. Ciononostante, tale sistema non equilibra i conti delle imprese il cui costo di produzione diminuisce quando le vendite aumentano. È il caso delle attività che hanno dei costi fissi alti, in particolare le infrastrutture e le attività in rete. Le sovvenzioni pubbliche sono allora necessarie.

Il deterioramento continuo della situazione finanziaria delle imprese che hanno adottato questo sistema, i trasferimenti tra contribuenti e utenti che esso provoca, l'assenza d'incentivi al rinnovamento, hanno indotto gli economisti e i poteri pubblici a proporre dei sistemi tariffari che consentano al monopolio pubblico di equilibrare il bilancio senza degradare il surplus collettivo:

- integrare nelle tariffe il costo degli investimenti realizzati;
- disporre di una tariffazione differente, a seconda dei clienti.

Nel settore dell'editoria pubblica su supporto cartaceo, gli operatori pubblici sono stati invitati ad avvicinare le tariffe ai costi. Un rapporto realizzato nel luglio 1985 su richiesta del ministero della Cultura metteva in rilievo i cattivi risultati della Réunion des musées nationaux (RMN) e richiedeva di rendere più redditizia l'attività dei musei. Nella pratica, una migliore efficienza dei musei è stata ottenuta differenziando le tariffe applicate ai visitatori e agli editori che desiderano riprodurre delle opere d'arte. Per esempio, al Louvre, il costo delle cessioni iconografiche dipende dall'uso che gli editori intendono fare delle riproduzioni.

L'applicazione di tariffe composte di un anticipo fisso e di un ammontare proporzionale alle vendite

ulteriori (tariffazione in uso, per esempio, all'IGN) rientra anch'essa in tale politica dei prezzi.

Tali conflitti hanno però permesso ai tribunali d'introdurre qualche chiarimento

Tutte queste tensioni hanno provocato numerosi casi litigiosi nei quattro settori esaminati ma anche in altri. I contenziosi hanno permesso alle varie giurisdizioni di precisare alcune caratteristiche della diffusione dei dati pubblici.

Per quanto riguarda il diritto d'autore, il Consiglio di Stato ha precisato, per il repertorio Sirene dell'Insee, che i dati pubblici possono rientrare nei "diritti privativi fissati per contratto e appartenenti alla proprietà intellettuale" nella misura in cui "possono essere considerati, ai sensi della legge sulla proprietà letteraria e artistica, come un'opera dello spirito". **97.** Il Consiglio di Stato anticipava così l'applicazione della direttiva sulla protezione giuridica dei dati.

97. CE, Assemblée, 10 luglio 1996, Sté Direct Mail Production, AJDA 20 febbraio 1997, p. 189, Nota H. Maisl.

Si può considerare che questa decisione conferma l'esistenza di un diritto d'autore delle persone pubbliche, principio che deriva dalla delibera del Consiglio di Stato del 21 novembre 1972 "Ofrateme". **98.**

98. Delibera n° 8, Commento di G. Kuperfils, Grands Avis du Conseil d'État.; Y. Gaudemet, B. Stirn et alii, Dalloz, 1997.

È anche precisata la titolarità del diritto d'autore. L'applicazione agli agenti pubblici del regime comune del diritto d'autore dei lavoratori è rifiutata. La posizione in cui si trovano a causa del loro statuto conferisce i diritti d'autore alla persona pubblica che li impiega, ad eccezione delle opere realizzate in condizioni "di distacco dal servizio". Tuttavia, gli usi e le abitudini nel campo dell'insegnamento e della ricerca si oppongono a questo principio, la cui applicazione non è perciò priva di difficoltà.

Il diritto d'autore delle persone pubbliche non si applica tuttavia agli atti e ai testi legislativi che decretano delle norme. **99.** Peraltro, la convenzione di Berna (art. 2) lascia liberi gli stati firmatari di determinare il regime di protezione applicabile alle opere realizzate dagli enti pubblici.

99. *Le modèle français, les pays continentaux et la Convention de Berne (Il modello francese, i paesi continentali e la Convenzione di Berna)*, A. Françon, Thémis, 1996 Vol. 30 n° 2,

Consultabile all'indirizzo: www.droit.montreal.ca/pub/themis/96vol30n2/francon.ht ml

Per quanto riguarda la concorrenza, si vedrà in seguito che l'applicabilità del diritto di concorrenza alla diffusione dei dati pubblici è ormai certa e che ha già dato luogo a numerosi verdetti e sentenze, in particolare in appello alle decisioni rese dal Consiglio della concorrenza.

Per quanto riguarda la tariffazione, il Consiglio di Stato ha anche precisato parecchi principi importanti. **100:**

100. Cfr. Sté Direct Mail Production, già citato.

- l'amministrazione può percepire una remunerazione, "in assenza del principio di gratuità del servizio pubblico" di cui si discute;

- le remunerazioni sono canoni versati per servizi resi, e devono perciò essere state autorizzate per decreto del Consiglio di Stato, secondo l'articolo 5 dell'ordinanza organica del 2 febbraio 1959;

- questi canoni *devono essere proporzionali* ai costi, ai quali può aggiungersi la percezione di diritti privativi derivanti dalla proprietà intellettuale.

Invece, la giurisprudenza generale sulle remunerazioni per servizi resi **101** esige che la tariffa includa solo il costo del servizio reso all'utente, e non il costo delle spese d'interesse generale. I servizi pubblici non possono fare dei profitti, a parte il caso dei servizi industriali e commerciali. **102**.

101. CE, Sezione, 10 febbraio 1995, Camera sindacale del trasporto aereo, AJDA 20 maggio 1995, n° 5, p. 403 et CE, Assemblée, 30 ottobre 1996, WAJS et MONNIER, AJDA 1996 n° 12, p.973.

102. CE, 9 aprile 1999, Comune di Bandol, CJEG maggio 1999, p. 193.

CAPITOLO IV

UN INQUADRAMENTO GIURIDICO INSUFFICIENTE PER UN ARGOMENTO PIU' VOLTE ANALIZZATO

Tutte le parti in causa riconoscono che non è auspicabile affidarsi esclusivamente alla giurisprudenza per costituire rapidamente un inquadramento giuridico stabile e completo. Di conseguenza, varie autorità sono intervenute in questo settore. Un quadro giuridico è stato abbozzato, sia per quanto riguarda il diritto interno che il diritto comunitario. Ne ricordiamo gli elementi salienti.

I lavori suscitati dalla diffusione dei dati pubblici

Numerosi rapporti. **103** – amministrativi, universitari, parlamentari- sono stati elaborati per rispondere ai quesiti sollevati dall'editoria pubblica su supporto cartaceo e dall'uso della telematica nelle amministrazioni.

103. In linea, i rapporti sono disponibili alla "Biblioteca digitalizzata dei rapporti ufficiali" tenuta dalla Documentation française, all'indirizzo: www.ladocfrancaise.gouv.fr/

Ricordiamo:

- *La commercialisation des données publiques (La commercializzazione dei dati pubblici)*, rapporto di M. Gaudrat per l'Observatoire Juridique des Technologies de l'Information (pubblicato dalla Documentation française, 1992);
- *Diffusion des données publiques et marché de l'information (Diffusione dei dati pubblici e mercato dell'informazione)*, rapporto di P. Soubie per l'Associazione "Communication Publique";
- *Les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale (Le relazioni tra il settore pubblico e il settore privato nel campo dell'industria editoriale)*, rapporto di M. Groshens al Primo Ministro, ciclostilato.

Anche i rapporti recenti consacrati a Internet **104** hanno affrontato il problema della diffusione dei dati pubblici. Citiamo a titolo d'esempio:

104. L'elenco di questi rapporti si trova su: www.admi.net/literacy/bouquet.html

- *Le désir de France, la présence internationale de la France et de la francophonie dans la société de l'information (Il desiderio di Francia, la presenza internazionale della Francia e della francofonia nella società dell'informazione)*, rapporto al Primo Ministro, dicembre 1998, in cui il deputato P. Bloche affronta questi temi:

- la diffusione dei dati giuridici, per i quali propone di completare Légifrance; d'integrare - tramite link- i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali nei codici pubblicati dal sito; di sviluppare - ad opera dello Stato- una procedura di "labellizzazione" dei siti giuridici e di promuovere una diffusione multilingue;

- la diffusione dei risultati della ricerca, proponendo di mettere in linea gratuitamente le banche dati mediche del CNRS;

- i diritti d'autore sui contenuti necessari all'insegnamento e alla ricerca, proponendo, di preferenza, un regime di licenze contrattuali, oppure legali.

- *Données personnelles et société de l'information (Dati personali e società dell'informazione)*, consegnato nel 1998 dal presidente Braibant, affronta, tra l'altro, la questione dei dati pubblici in vista della trasposizione in diritto interno della direttiva 95/45/CE del 24 ottobre 1995.

- Il rapporto su *Le commerce électronique : une nouvelle donne pour les consommateurs, les entreprises,*

les citoyens et les entreprises publiques (Commercio elettronico: una nuova realtà per i consumatori, le imprese, i cittadini e gli enti pubblici), consegnato da F. Lorentz nel gennaio 1998 al ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria, e ai segretari di Stato per il Bilancio, il Commercio Estero, l'Industria e il Consumo, analizza anch'esso la diffusione dei dati pubblici, sia come oggetto del commercio elettronico ma soprattutto come mezzo di cui lo Stato può servirsi per assolvere una funzione di stimolo e di esempio.

Il rapporto Lorentz è piuttosto severo nei confronti dell'organizzazione attuale della diffusione telematica. D'un lato, viste le incertezze sulle ricadute commerciali del nuovo media, essa complica la transizione verso Internet. Dall'altro, il rapporto sottolinea che Minitel ha generato negli enti pubblici delle pratiche di commercializzazione criticabili **105**.

105. "Poiché si tratta della diffusione di dati, sarebbe auspicabile che il Ministero si accertasse che nelle amministrazioni e negli enti pubblici gli introiti ricavati dalla diffusione non siano il criterio di base delle decisioni. Certi servizi amministrativi e enti pubblici sono stati indotti a generare delle entrate complementari. Ne sono risultate delle situazioni contorte, in cui era impossibile identificare chiaramente i costi e valutare il rendimento. A volte, si è constatata l'esistenza di un sistema di sovvenzioni incrociate. Le situazioni che si sono create nella prima fase di sviluppo dell'informazione elettronica devono essere progressivamente riportate nella norma, tenendo conto, durante la transizione, di eventuali impegni e investimenti..." (rapporto Lorentz, capitolo IV 3.2.1 "Clarifier le rôle de l'administration" (Chiarire il ruolo dell'amministrazione)).

Il rapporto è decisamente favorevole a un'ampia delega al settore privato delle attività di diffusione e di creazione di prodotti con valore aggiunto, in condizioni favorevoli alla concorrenza, escludendo la creazione di monopoli e oligopoli.

- Infine, *L'information économique et les nouvelles technologies* (L'informazione economica e le nuove tecnologie), rapporto consegnato nell'aprile 1999 da P.Lefas alle medesime autorità, esamina lungamente la questione della diffusione in linea dei dati pubblici, economici e finanziari, raccomandando una logica d'offerta destinata agli utilizzatori esterni, fin dalla fase di raccolta o di produzione dei dati.

L'argomento è stato esaminato di frequente, in termini sempre più critici.

I testi di diritto interno che regolano la diffusione dei dati pubblici

Testi legislativi di portata molto generale

I testi costitutivi degli enti pubblici –di solito, i decreti di creazione- prevedono a volte, nell'enunciato delle missioni, la funzione di diffusione dei dati raccolti o prodotti dall'ente.

Ciò è particolarmente vero quando quest'attività rappresenta una missione essenziale dell'ente, come è il caso di Météo-France.**106**, dell'IGN. **107**, dell'INSEE. **108**, o addirittura la sua ragione d'essere, come per i Gazzette Ufficiali.**109** o la Documentation française. **110**.

106. www.meteo.fr

107. www.ign.fr

108. www.insee.fr

109. www.journal-officiel.gouv.fr

110. www.ladocfrancaise.gouv.fr.

Tuttavia, ci sono anche dei testi generali che affrontano l'argomento. In particolare, da un punto di vista legislativo, le due grandi leggi sulla "trasparenza amministrativa" della metà degli anni settanta inquadrano certi aspetti della diffusione dei dati pubblici.

La legge n 78-753 del 17 luglio 1978 sull'accesso ai documenti amministrativi.111

111. Cfr. Testo della legge n° 78-753 del 17 luglio 1978 "che contiene varie misure per migliorare le relazioni tra l'amministrazione e il pubblico e varie disposizioni d'ordine amministrativo, sociale e fiscale" all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr/citoyen/textfon.htm

La legge affronta il tema della diffusione solo in modo marginale e in forma negativa. Occorre ricordare l'economia di questa legge che regola ancora in gran parte le relazioni tra le amministrazioni e gli utenti per quanto riguarda l'informazione a cui questi ultimi possono accedere.

La legge instaura un diritto d'accesso, *per iniziativa dell'utente*, e tratta di documenti specifici in precedenza identificati dall'utente. Tale diritto d'accesso consente all'utente, se l'amministrazione è in grado di trattare la sua domanda, di procurarsi, per una somma modica, equivalente alle spese di duplicazione, una copia su carta del documento. La legge del 1978 e la giurisprudenza che la applica definiscono con precisione la natura dei segreti protetti dalla legge, e in particolare la nozione di documento nominativo che può essere comunicato solo alla persona menzionata sul documento stesso.

La definizione di "documento nominativo" è distinta da quella contenuta nella legge del 6 gennaio 1978 relativa all'informatica e alle libertà. Sono nominativi, nel senso dell'accesso ai documenti amministrativi, solo i documenti in cui figura un'osservazione o un giudizio su una persona fisica identificata o sul suo comportamento.

Riguardo ai segreti protetti dalla legge, certuni hanno a che fare col funzionamento dello Stato. Altri derivano dal principio che l'amministrazione non può ledere, tramite la comunicazione di documenti che, per quanto amministrativi, concernono altri individui, la vita privata di costoro o il segreto degli affari. In ogni caso, il giudice verifica attentamente i rifiuti d'accesso ai dati quando essi sono motivati da un segreto protetto. **112.**

112. Vedere, per esempio, per il segreto statistico che deve essere proporzionale alla natura delle informazioni raccolte: CE, 7 ottobre 1998, Association des utilisateurs de données publiques économiques et sociales.

Il testo della legge e la giurisprudenza rivelano che il campo d'applicazione è molto largo: amministrazioni statali, collettività locali ma anche enti pubblici e organismi di diritto privato che hanno una missione di servizio pubblico.

La legge non prevede limiti all'accesso, che è aperto a tutti. I limiti sono solo quelli eventualmente legati alla natura del documento.

In compenso, la legge non è di grande aiuto per quanto riguarda la commercializzazione dei dati pubblici poiché l'articolo 10 esclude "la possibilità di riprodurre, diffondere o utilizzare a fini commerciali i documenti comunicati".

La legge n 78-17 del 6 gennaio 1978 relativa all'informatica, ai files e alle libertà .113

113. Il testo è sul sito ufficiale della CNIL : www.cnil.fr

L'apporto della legge "informatica e libertà" sull'attività di diffusione dei dati pubblici consiste nell'instaurazione dei principi che regolano *l'uso che può essere fatto dei dati pubblici nominativi*. Vedremo in seguito che le specificità tecniche di Internet giustificano le protezioni che la legge instaura

riguardo ai dati personali che i server potrebbero raccogliere.

La legge del 6 gennaio 1978 sancisce alcuni principi di base, semplici ma efficaci, che "il trattamento automatizzato delle informazioni nominative", pubblico o privato, deve rispettare. **114** :

114. Il testo dell'art. 5 è particolarmente chiaro riguardo a Internet: "Ai sensi di questa legge è definito trattamento automatizzato delle informazioni nominative l'insieme di operazioni realizzate con dei mezzi automatici, concernente la raccolta, la registrazione, l'elaborazione, la modificazione, la conservazione e la distruzione d'informazioni nominative, e anche l'insieme di operazioni della stessa natura che si riferiscono all'uso di files o di banche dati, e particolarmente le interconnessioni o accostamenti, consultazioni o comunicazioni d'informazioni nominative".

- divieto di realizzare dei "profili" che portino a una decisione giudiziaria, amministrativa o privata che implichi una valutazione su un comportamento (art. 2);
- principio di finalità : l'oggetto del trattamento deve essere annunciato e rispettato (art. 19) e non deve riguardare certi campi proscritti (art. 31);
- principio di pubblicità del trattamento, della sua finalità, obblighi delle persone che si occupano dei trattamenti (art. 19 e 22) e diritti delle persone presso cui i dati sono raccolti (art. 27);
- diritto di opposizione della persona interrogata (art. 26).;
- diritto d'accesso e di rettifica, esteso ai trattamenti e alle persone che utilizzano a valle i trattamenti iniziali (art. 34, 35, 36).;
- responsabilità del detentore del file riguardo all'integrità e all'uso dei dati (art. 29, 37 e 38).;
- uso limitato dei dati nel tempo (art. 28).

A questi principi di fondo s'affiancano delle regole di procedura che garantiscono un'applicazione efficace delle protezioni imposte dalla legge. La CNIL, a cui sono stati attribuiti dei poteri di controllo e d'inchiesta, pubblica la lista dei trattamenti informatici e interviene come terzo per far applicare il diritto di rettifica di certi files.

Si noti, infine, che la legge "informatica e libertà" non tratta esplicitamente della *commercializzazione* dei dati informatizzati e che la maggior parte dei principi della legge francese sono stati trascritti a livello comunitario dalla direttiva 95/46/CE del 24 novembre 1995 (vedere sotto).

La legge n° 79-18 del 3 gennaio 1979 sugli archivi

Questa legge si riferisce alla diffusione dei dati pubblici nella misura in cui regola l'accesso a una parte delle risorse. Dopo la pubblicazione, ogni documento, e quindi anche i dati pubblici, diventa un archivio. L'art. 1 della legge del 1979 specifica: "Gli archivi sono l'insieme dei documenti, indipendentemente dalla data, forma e supporto materiale, prodotti o ricevuti da qualunque servizio o ente pubblico o privato, nell'esercizio della sua attività". Tuttavia, la digitalizzazione dei fondi d'archivio è un lavoro di ampio respiro per il quale il PAGSI ha previsto certe azioni. Recentemente, questa legge è stata oggetto di una riflessione approfondita (*cf. Les archives de France (Gli archivi francesi)*, rapporto al Primo Ministro, di Guy Braibant, La Documentation française, 1996).

A questo testo devono affiancarsi le disposizioni della legge del 17 luglio 1978, nella misura in cui i documenti non nominativi restano comunicabili anche se sono stati archiviati (art. 6). Tuttavia la legge del 1979 prescrive delle condizioni molto severe rispetto ai tempi d'accesso a certi archivi pubblici, e ciò potrebbe contraddire le modalità digitali d'accesso ai dati. Alcune di queste differenze dovrebbero però essere soppresse dal progetto di legge attualmente in discussione "relativo ai diritti dei cittadini nei rapporti con le amministrazioni".

Infine, occorre sottolineare che, fino ad ora, l'accesso diretto ai dati pubblici è stato regolato da una semplice circolare del 1994, mentre - se i dati costituiscono un archivio- l'accesso a questi stessi dati è regolato da una legge.

Il progetto di legge relativo ai diritti dei cittadini nei rapporti con le amministrazioni

Il 13 maggio 1998 il Consiglio dei ministri ha adottato un progetto di legge che dovrebbe modificare certi elementi del quadro giuridico applicabile alla diffusione dei dati pubblici. Questo progetto è stato discusso in prima lettura dal Senato il 10 marzo 1998 e dal Parlamento il 27 maggio 1999. **115.** È stato trasmesso al Senato in seconda lettura.

115. Il progetto è consultabile all'indirizzo: www.assemblee-nationale.fr/2/pdf/ta0326.htm

- Per quanto riguarda i dati giuridici, l'articolo 2 del progetto di legge sancisce il carattere di servizio pubblico dell'attività di diffusione dei testi giuridici. Le amministrazioni –comprese le collettività territoriali- hanno l'obbligo di prevedere un accesso semplice a questi testi. L'articolo 3 conferma e accelera l'impresa di codificazione in corso.

- Per quanto riguarda l'accesso ai documenti amministrativi, l'art. 8, 4 del progetto prescrive la trasmissione di questi documenti su un supporto identico all'originale utilizzato dall'amministrazione, e dunque, a scelta del richiedente e a sue spese, su un supporto digitale. La tariffa non deve superare il costo della riproduzione. Infine, la competenza della Commissione d'Accesso ai Documenti Amministrativi è estesa agli archivi.

- Il progetto di legge prevede un coordinamento tra le leggi del 6 gennaio 1978, del 17 luglio 1978 e del 13 gennaio 1979 per facilitare la conservazione e l'accesso a certi files nominativi digitalizzati e archiviati che potrebbero "presentare un interesse storico, statistico o scientifico".

Numerose circolari generali hanno cercato di definire i diritti e gli obblighi delle amministrazioni statali riguardo alla diffusione dell'informazione pubblica

Ultimamente, sono soprattutto due le circolari che hanno precisato le condizioni generali di diffusione dei dati pubblici. Un testo recente ha inoltre abbondantemente modificato i principi dell'attività editoriale su supporto cartaceo.

La circolare del 14 febbraio 1994 relativa alla diffusione dei dati pubblici, detta "Circolare Balladur"

Questo testo è stato elaborato in seguito al rapporto consegnato nel 1992 dal professor Gaudrat all'OJTI. **116.** È l'unico testo generale ancora applicabile alla diffusione dei dati pubblici.

116. Observatoire juridique des technologies de l'information.

A prima vista, si tratta di uno sforzo di chiarificazione delle missioni di diffusione delle amministrazioni. Il tono generale è in apparenza liberale: il testo afferma, ad esempio, che "la commercializzazione dei dati pubblici non rientra...nella vocazione principale di una collettività pubblica", e che il "far fare" è preferibile, in generale, al "fare".

Riguardo alla diffusione e al suo contenuto, la circolare ricorda:

- che i servizi d'informazione a valore aggiunto devono rispettare il principio di libertà del commercio e dell'industria;
- che l'abbondanza di mezzi utilizzati non deve essere sproporzionata rispetto all'interesse per il pubblico;
- che le modalità di diffusione devono rispettare il diritto di concorrenza, in particolare quando la

diffusione non rientra in una delle missioni del servizio pubblico;

- che le procedure d'attribuzione di una delega del servizio pubblico devono comportare la consultazione prevista dalla legge del 29 gennaio 1993, detta "legge Sapin".

Riguardo alla tariffazione la circolare prescrive :

- che la tariffazione non deve procurare un beneficio all'amministrazione;
- che i costi di produzione non devono essere ripercipi, se sono già stati finanziati con fondi pubblici;
- che il contributo alle spese generali deve corrispondere alle spese direttamente imputabili alla fornitura del servizio.

A questi principi rigorosi s'aggiunge il richiamo alle prerogative delle amministrazioni. **117.** Riguardo alle modalità d'organizzazione e di contenuto della diffusione, la circolare precisa:

117. Vedere il commento a questa circolare di M. J.E. Schœttl in *Les données publiques : un gisement à exploiter. ? (I dati pubblici : un giacimento da sfruttare ?)* RFDAP 72-1994, p. 610, citato da M. Ronai in, *Données publiques : accès, diffusion, communication, (Dati pubblici : accesso, diffusione, comunicazione)*, opera citata.

- che nessuna regola amministrativa, né alcun principio generale di diritto, impedisce la diffusione da parte degli enti pubblici di dati elaborati;
- che una pubblica amministrazione può esercitare un'attività commerciale se essa rappresenta il complemento normale della sua attività;
- che "la decisione di diffondere... o di far diffondere da altri... non rientra, in quanto tale, nel campo d'applicazione dell'ordinanza del 1 dicembre 1986 relativa alla libertà dei prezzi e della concorrenza", principio estratto dalla giurisprudenza del Tribunale dei conflitti (TC, 6 giugno 1989, Città di Pamiers). Tuttavia questo principio non è più in vigore dopo le decisioni del Tribunale dei conflitti e del Consiglio di Stato che allargano l'applicazione del diritto di concorrenza alle *decisioni d'organizzazione del servizio pubblico*.**118.**

118. Vedere TC. 4 novembre 1996, Sté Datasport c/ Lega nazionale del football (AJDA 1997, p. 142), poi, per l'annullamento di un decreto che aveva instaurato un abuso di posizione dominante : Consiglio di Stato, Sezione, 8 novembre 1996, Fédération française des sociétés d'assurance, (AJDA 1997, p. 142), e, per la decisione, presa tuttavia in virtù di una legge, di ricorrere a una concessione : Consiglio di Stato, Sezione, 3 novembre 1997, Sté Million et Marais, (AJDA 1997, p. 945).

Riguardo alle tariffe, la circolare precisa :

- che non esiste il principio di gratuità; e che, "tenuto conto delle esigenze di bilancio, il finanziamento con le sole sovvenzioni statali limiterebbe la portata di iniziative che presentano un'utilità sociale";
- che la somma fissata come canone non dovrà eccedere il totale delle spese per la fornitura del servizio;
- che gli enti pubblici, comprese le amministrazioni, devono tendere verso "un migliore equilibrio tra i fondi propri e le sovvenzioni".

Accolta positivamente dagli addetti ai lavori, la circolare non è però bastata a impedire i contenziosi tra operatori pubblici e diffusori privati.

La circolare del 20 marzo 1998 sull'attività editoriale dell'amministrazione.119

119. Pubblicata sul JO del 22 marzo 1998, p. 4301 e all'indirizzo seguente:
www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX9800699C

Come la diffusione dei dati pubblici, anche la pubblicazione su supporto cartaceo di opere da parte delle amministrazioni è stata una fonte di discordia ricorrente tra gli enti pubblici e gli editori privati. Una missione affidata dal Primo Ministro a Mr Groshens ha elaborato le grandi linee - riprese nella circolare del 20 marzo 1998- per la soluzione del problema. Due punti della relazione sono particolarmente utili alla riflessione sui dati pubblici.

D'un lato, la circolare instaura una separazione molto netta dell'attività editoriale tra il settore privato e quello pubblico, e all'interno di quest'ultimo, tra due categorie. Distinguendo per gli enti pubblici l'attività editoriale dai compiti statutari, la circolare individua sette "editori pubblici istituzionali": Direction des Gazettes Ufficiali (DJO), Documentation française, Réunion des musées nationaux (RMN), Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre national et centres régionaux de la documentation pédagogiques (CNDP, CRDP), IGN e Imprimerie nationale. Questi organismi hanno il diritto di pubblicare delle opere di natura commerciale.

Tuttavia, quest'attività deve esercitarsi in un contesto ben definito:

- Il diritto di concorrenza s'impone ormai alle amministrazioni pubbliche; i prezzi di vendita devono essere realisti e includere tutti i costi diretti di produzione e di distribuzione, e un contributo ai costi di struttura.
- L'accesso degli editori privati ai dati grezzi non può essere limitato.
- I prezzi di cessione interna dei dati devono tener conto del prezzo di costo completo.
- La coedizione con gli editori privati deve essere incoraggiata.

A tutti gli altri enti pubblici, *la circolare, in via di principio, vieta di esercitare delle attività editoriali*. Essi devono rivolgersi alla Documentation française o agli editori privati.

D'altro lato, questa circolare approfondisce più dei testi precedenti la nozione di contabilità analitica. Successivamente, un gruppo di lavoro amministrativo è stato creato allo scopo di definire un quadro comune agli editori istituzionali in vista del calcolo dei loro prezzi di costo. Presieduto da Mr Gournay, presidente della Commissione di coordinamento della documentazione amministrativa (CCDA), esso ha elaborato una sintesi nella primavera 1999. Tra le proposte figura quella di affidare al Comitato delle pubblicazioni, istituito dalla circolare del 20 marzo 1998, un compito di mediazione con gli editori privati e di controllo dell'entrata in vigore di una contabilità analitica presso gli editori istituzionali e gli editori pubblici autorizzati.

La circolare del 28 gennaio 1999 relativa alla diffusione gratuita dei rapporti ufficiali su Internet.120

120. Consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX9903399C

Annunciata dal Comitato interministeriale della società dell'informazione nella riunione del 19 gennaio 1999, questa circolare istituisce la creazione della "Biblioteca digitalizzata dei rapporti ufficiali". Tale servizio gratuito, gestito dalla Documentation française, è depositario di tutti i rapporti affidati dal Primo Ministro o dai ministri a un parlamentare, al Consiglio di Stato, a un ente pubblico o a una personalità espressamente designata. Tuttavia la messa in linea non è automatica e può essere vietata su richiesta dell'autorità che ha sollecitato il rapporto. I ministeri dovranno creare dei link tra i loro siti e la biblioteca, invece di duplicare la messa in linea dei medesimi documenti.

La circolare è stata completata di recente dalla circolare del 7 ottobre 1999.**121** che precisa l'insieme di regole applicabili ai webmaster delle amministrazioni statali.

121. Pubblicata all'indirizzo: www.Internet.gouv.fr/francais/textesref/circu071099.htm

I testi della Comunità Europea

La regolamentazione comunitaria di taluni aspetti della diffusione dei dati pubblici

Le autorità europee hanno elaborato parecchi testi per regolamentare sia certi aspetti di Internet che la diffusione dei dati pubblici. Ricordiamo che questi testi *sono vincolanti per le autorità amministrative e giudiziarie francesi.*

Il diritto comunitario regola certi aspetti importanti dell'attività di diffusione dei dati pubblici:

- in materia di concorrenza, ad esempio quando la concorrenza risulta dalle attività commerciali degli enti pubblici;
- in materia di protezione dei dati personali;
- in materia di proprietà intellettuale e di commercio elettronico.

D'altra parte, la Commissione sta svolgendo una riflessione globale sull'attività di diffusione elettronica dei dati pubblici. Questi lavori sono entrati in una fase molto attiva con la pubblicazione del "Libro verde" della Commissione nel gennaio 1999.

Il diritto comunitario della concorrenza

Il Consiglio della concorrenza, sotto il controllo della Corte d'Appello di Parigi, è l'autorità di diritto comune che ha il compito di punire gli attacchi alla concorrenza nel campo dei dati pubblici. Di fatto, è raro che le distorsioni del mercato possano coinvolgere tutto il mercato comunitario, e richiedere perciò l'intervento delle autorità europee. Dal punto di vista repressivo, i principi dell'ordinanza del 1986 relativa alla libertà dei prezzi e della concorrenza e quelli relativi al diritto comunitario sono molto simili. Ciononostante, è utile ricordare il punto di vista comunitario sulla concorrenza. Oltre l'analisi dei contenziosi, le istituzioni europee mostrano un'attitudine normativa originale in tema di rapporti tra servizi pubblici e concorrenza.

Sono applicabili ai servizi pubblici che gestiscono l'attività di diffusione dei dati pubblici i principi iscritti nella legislazione comunitaria, esplicitati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle comunità europee (CJCE). In virtù di questi principi (ripresi del resto dalla circolare "Balladur" del 1994), notiamo che:

- gli accordi tra le imprese, le intese e le pratiche concertate tendenti a falsare le condizioni della concorrenza sono vietati (art. 81 (85 precedente versione) del Trattato CE);
- gli abusi di posizione dominante, la limitazione della produzione, o la fissazione abusiva delle tariffe sono vietati (art. 82 (86 versione precedente) del Trattato CE). In virtù dell'art. 85 (89 versione precedente), la Commissione è incaricata dell'applicazione di queste disposizioni, e del diritto che ne deriva;
- queste disposizioni sono applicabili alle imprese pubbliche o a quelle a cui gli Stati accordano dei diritti esclusivi (art. 86-1 (90-1 precedente versione) del Trattato CE) : esiste su questo punto un'importante giurisprudenza francese e comunitaria.**122.**;

122. CJCE, 10 dicembre 1991, Merci Convenzionali : Porto di Genova Rec p. I-5889; Consiglio di

Stato, Sezione, 8 novembre 1996, Fédération française des sociétés d'assurance; CE, Sezione, 3 novembre 1997, Sté Million et Marais.; Cass. Comm. 12 dicembre 1995, direzione della Météorologie nationale c/ Sté journal téléphonique.

- infine, i monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale devono essere organizzati in modo da escludere qualunque forma di discriminazione tra i cittadini dei paesi membri, in virtù dell'art. 31-1 (37-1 precedente versione) del Trattato CE.

Per l'applicazione di questi principi, conviene notare che :

- la nozione di "impresa" concernente le intese, descritta all'art.81 (85 precedente versione), non è definita in modo limitativo: per esempio, la CJCE ha considerato che una concessione di servizio pubblico è un'impresa. **123.**;

123. CJCE, 4 maggio 1988, Bodson.

- in compenso, l'attribuzione di diritti esclusivi non costituisce, di per sé, un "abuso automatico di posizione dominante";
- infine, secondo un principio generale del diritto di concorrenza, un comportamento anti-concorrenziale può non essere sanzionato se presenta un interesse economico o un interesse generale che compensa i suoi effetti negativi.

Nell'ottica comunitaria, l'applicazione del diritto di concorrenza per i servizi pubblici, e in particolare per i servizi pubblici in rete, si è organizzata intorno a diversi concetti.

Innanzitutto, sono proibiti i prezzi che conducono a delle distorsioni di concorrenza, in particolare i "prezzi predatori", e che rivelano un abuso di posizione dominante.

Si noti a questo proposito che *la decisione di fornire gratuitamente* un prodotto o un servizio che fino ad allora rientrava in una transazione commerciale potrebbe essere contestata dal punto di vista del diritto di concorrenza. Si potrebbe sostenere che l'obiettivo o l'effetto di questa decisione è quello di "escludere dei concorrenti".

D'altra parte, il controllo della concorrenza porta al divieto delle "sovvenzioni incrociate". L'antidoto a questo tipo di comportamento è la separazione contabile delle attività finanziate sui fondi pubblici dalle attività commerciali, o dalle filiali di queste ultime. L'obiettivo: fare in modo che la gestione dell'ente pubblico sia il più possibile simile a quella dei suoi concorrenti privati.

A volte il monopolio si giustifica con l'esistenza di una rete che forma una sorta di "monopolio naturale". Tuttavia, allorché questi monopoli hanno un carattere commerciale o quando le loro attività potrebbero essere esercitate almeno in parte dalla concorrenza, il divieto delle discriminazioni tra cittadini degli Stati membri conduce alla separazione delle attività di fornitura dei servizi da quelle di gestione dell'infrastruttura.

A scopi preventivi, riferendosi all'art. 31 (37-1 versione precedente) del Trattato C.E., la Commissione ha perciò proposto all'inizio degli anni 90 delle misure di liberalizzazione dei servizi pubblici in rete (in particolare, le telecomunicazioni).

Infine, il diritto comunitario della concorrenza si richiama da alcuni anni alla nozione "d'infrastrutture essenziali", nozione che emana dalla giurisprudenza americana in materia di diritto della concorrenza. **124.** Questa nozione interviene sia sul controllo preventivo che la Commissione esercita sulle intese e gli accordi tra le imprese in base all'articolo 85 del Trattato C.E., che sulla sua attività repressiva in tema di abuso della posizione dominante (art. 82 (86 versione precedente) del Trattato C. E.) e, infine, nel campo della regolamentazione dei monopoli pubblici.

124. Cfr. Un'analisi recente : *La théorie des infrastructures essentielles et l'accès des tiers aux réseaux en droit communautaire* (La teoria delle infrastrutture essenziali e l'accesso dei terzi alle reti nel diritto comunitario), F. Weingarten, CJEG, dicembre 1998, p. 461.

Fin dal 1992, la Commissione ha definito questa nozione come "un'installazione o un'infrastruttura senza la quale dei concorrenti non sono in grado di fornire i servizi ai loro clienti". **125.** Il Tribunale di prima istanza delle comunità europee (TPICE) ha precisato che un'infrastruttura, un prodotto, un servizio "indispensabili" o "essenziali" per l'accesso al mercato hanno come particolarità il fatto di "non essere intercambiabili e che, in ragione delle loro caratteristiche particolari e del costo proibitivo della loro riproduzione e/o del tempo richiesto a questo scopo, non esistono alternative accettabili per i concorrenti potenziali che si troverebbero, di fatto, esclusi dal mercato". **126.**

125. Decisione dell'11 giugno 1992. Sealink c/ B & I, Com (92) 123 final.

126. TPICE, 15 settembre 1998, "European Night Services, Eurostar Ltd et SNCF c/ Commission", T. 374/94

L'applicazione di questo concetto può condurre a rimettere in discussione il monopolio iniziale, o più spesso, alla distinzione delle attività di monopolio sui mercati a monte e a valle, o alla creazione di obblighi in materia d'accesso dei terzi alla "facilità essenziale".

Per quanto nel diritto comunitario sia stata inizialmente usata nel campo delle infrastrutture. **127,** la nozione di "facilità essenziale" può applicarsi agli attivi immateriali.

127. Infrastructures et autres ressources essentielles au regard du droit de la concurrence (Infrastrutture e altre risorse essenziali rispetto al diritto della concorrenza), M. Glais, *Rivista d'economia industriale*, n° 85, 3° trimestre 1998.

Certi autori vedono in questa nozione la base della condanna delle reti televisive che, avendo il monopolio della *programmazione* delle trasmissioni, hanno approfittato del loro diritto d'autore per impedire la pubblicazione dei loro programmi in una guida dei programmi televisivi pubblicata da terzi. La Corte ha stabilito la distinzione tra *il monopolio sull'informazione* che detengono le reti televisive per la programmazione, e *la diffusione di quest'informazione* che è oggetto di concorrenza nel mercato editoriale.

Infine, questa nozione comincia ad essere applicata in Francia:

- per la gestione di una piattaforma aeroportuale, da parte della Corte d'appello di Parigi nella sentenza del 9 settembre 1997 SARL Héli-Inter, che conferma una decisione del Consiglio della concorrenza;
- per lo schedario degli abbonati di France Télécom, da parte della Corte d'appello di Parigi nella sentenza del 1° settembre 1998, France Télécom c/ SFR.

Ci si può allora domandare se non esistano delle analogie tra l'attività dei produttori di dati pubblici e i casi d'applicazione della teoria "della facilità essenziale". D'altra parte, questi concetti, adottati in materia di concorrenza nei servizi pubblici, sono implicitamente presenti nel "Libro verde della Commissione sull'informazione proveniente dal settore privato", che presentiamo più avanti.

Tutta la politica di separazione tra infrastrutture pubbliche e servizi di natura commerciale implica l'indipendenza dell'operatore dominante dai poteri pubblici, allo scopo d'impedire i conflitti d'interesse tra l'azionista pubblico e il potere pubblico che ha il compito di regolamentare. Lo stesso discorso vale per una politica d'accesso dei terzi alle reti che non susciti conflitti d'interesse.

Allo stesso modo, l'applicazione del diritto di concorrenza agli enti pubblici ha come altro corollario logico *un modello specifico di regolamentazione* centrato sull'esistenza di un regolatore, la cui indipendenza garantisce gli operatori dai conflitti d'interesse tra il proprietario pubblico dell'operatore storico e il potere pubblico regolatore.

Viceversa, i servizi pubblici, nelle loro attività commerciali, possono invocare l'eccezione al diritto di concorrenza prevista nell'art. 86-2 (90-2 versione precedente) del Trattato C.E., a beneficio dei servizi d'interesse economico generale.

La CJCE si è appoggiata su quest'ultimo testo per riconoscere che certe missioni del servizio pubblico possono derogare al diritto di concorrenza. **128.** Da notare che, nella fattispecie, la deroga era giustificata dall'equilibrio economico del servizio, in particolare dall'importanza di una limitazione della concorrenza per la stabilità delle risorse del servizio pubblico.

128. Vedere CJCE, 19 maggio 1993, Corbeau, Rec. p. 2533.

Con questa decisione, confermata in seguito. **129,** la CJCE ha in un certo modo istituito un vero e proprio regime di derogazione al diritto di concorrenza, a vantaggio di ciò che i francesi conoscono col nome di "servizio pubblico".

129. Vedere CJCE, 27 aprile 1994, comune d'Almelo, CJEG, 1994, p. 623.

Conviene tuttavia essere prudenti circa la generalizzazione di questo regime. In effetti, si tratta innanzitutto di un regime d'eccezione, poiché il principio generale rimane quello dell'applicabilità del diritto di concorrenza.

La direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, relativa alla protezione delle persone fisiche nei confronti del trattamento dei dati di natura personale e alla libera circolazione di questi dati. 130

130. Consultabile all'indirizzo : europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1995/fr_395L0046.htm /

Nei suoi principi, questo testo si rifà largamente alla legge francese del 6 gennaio 1978. Tuttavia, è il frutto di una serie di strumenti internazionali, e in particolare della convenzione n 108 del Consiglio d'Europa del 1981. **131.**

131. "Achieving Personal Data Protection in the European Union", G. Pearce et N. Platten, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, n° . 4, dicembre 1998, p. 529.

Ai due obiettivi della legge francese del gennaio 1978 –proteggere la privacy e le libertà individuali-, la direttiva del 1995 ne aggiunge un terzo, di natura economica e prettamente comunitario. Secondo il rapporto Bangemann del 1994, l'armonizzazione del diritto europeo che protegge i dati individuali rappresenta un mezzo per facilitarne la circolazione, e quindi per sviluppare il commercio elettronico e la società dell'informazione. La nozione di libera circolazione dei dati si ritrova d'altra parte nel titolo stesso della direttiva. Quest'analisi sarà ripresa in seguito nel "Libro verde della Commissione sull'informazione proveniente dal settore pubblico".

I principi indicati nella direttiva sono simili a quelli della legge francese **132.** La direttiva prescrive infatti *delle modalità d'applicazione e di controllo* simili a quelle messe in atto in Francia (art.20). Prevede anche un coordinamento istituzionale delle autorità di controllo, sotto forma di un "Gruppo di protezione delle persone". art. 29).

132. La direttiva prevede: il principio di finalità del trattamento; il controllo dei dati da parte degli individui, tramite la creazione di un obbligo di consenso (art. 12) e di un diritto d'opposizione, in particolare rispetto ai trattamenti con finalità commerciale (art. 14).

Per converso, la direttiva offre una protezione supplementare nei confronti della circolazione dei dati verso paesi che non fanno parte della Comunità Europea.

La trasposizione di questa direttiva è prevista nel 1999. Parecchie modificazioni dovranno essere introdotte nella legge del 6 gennaio 1998. In effetti:

- solo gli interessati possono rendere pubblici i "dati sensibili";

- secondo l'articolo 18-3 della direttiva, tutti i trattamenti devono essere notificati, all'eccezione dei registri aperti al pubblico;
- secondo l'articolo 25-1 della direttiva, i flussi di dati oltre confine sono autorizzati solo se il paese straniero offre un "livello di protezione adeguato", a meno che (art. 26-1-f) i dati iniziali non si trovino su "un registro pubblico destinato all'informazione del pubblico e aperto alla consultazione pubblica".

Queste deroghe suscitano tuttavia delle difficoltà d'interpretazione, messe in rilievo dal rapporto del presidente Braibant. **133** e condivise anche dal Gruppo di lavoro.

133. Consultabile all'indirizzo : www.ladocfrancaise.gouv.fr

In particolare, l'insieme delle protezioni istituite dalla direttiva è subordinato all'esistenza di un "interesse legittimo perseguito dal responsabile del trattamento", nella misura in cui i diritti della persona interessata non prevalgano sull'interesse legittimo (art.7-f). Orbene, la nozione d'interesse legittimo rimane molto vaga.

La stessa osservazione vale per i "registri aperti al pubblico destinati all'informazione del pubblico". (art. 1-f).

Il campo d'applicazione di questa direttiva "quadro" include i paesi dello Spazio Economico Europeo ma anche i paesi candidati all'adesione. È stato infatti deciso d'inserire questo testo nell'"acquis communautaire" che essi dovranno trasporre.

Tale campo geografico è un vantaggio nella contrapposizione tra la Comunità e gli Stati Uniti. La libertà dei trattamenti informatici è molto ampia e costituisce la base di una larga parte dell'attività economica e della vita quotidiana (analisi del rischio credito, assicurazione, ecc.). Oltre al fatto che l'opinione pubblica negli Stati Uniti evolve in tema di protezione dei dati personali su Internet, il campo geografico della direttiva è un vantaggio per influenzare il diritto internazionale in questo settore. Certuni sperano persino che, in futuro, si crei un equilibrio in cui le tecnologie saranno americane e il diritto europeo !

Questa prospettiva deve però essere mitigata dalla constatazione, già rilevata nel rapporto del Consiglio di Stato "Internet e le reti digitali", della dispersione delle sedi in cui sono discussi i temi relativi alla protezione dei dati personali. Donde una certa lentezza nell'adozione delle decisioni. Indipendentemente dall'evoluzione del diritto, esistono alcune soluzioni tecniche per l'autenticazione del documento, la possibilità di fissare delle "impronte" inalterabili sui documenti digitali, il divieto di fare interrogazioni per parole troncate per evitare il download di annuari interi.

I principi generali di questa direttiva 95/46/CE si ritrovano in un testo specifico applicabile alle reti di telecomunicazione: la direttiva 97/66/CE del 15 dicembre 1997 "che concerne il trattamento dei dati a carattere personale e la protezione della privacy nel settore delle telecomunicazioni". **134**, chiamata "direttiva RNIS".

134. Consultabile all'indirizzo : europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1997/fr_397L0066.html

Infine, la Comunità ha adottato dei testi di protezione dei dati personali in altri settori specifici: statistica comunitaria, dogane, ecc. **135**

135. Citati da P. Bischoff in "L'Union Européenne et la protection des données: la société de l'information à l'épreuve des droits de l'homme" (L'Unione Europea e la protezione dei dati: la società dell'informazione e i diritti dell'uomo), *Revue du Marché commun*, n° 421, settembre 1998, p. 537.

La direttiva 96/9/CE dell'11 marzo 1996 concernente la protezione giuridica delle banche dati. 136

136. Consultabile all'indirizzo : europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1996/fr_396L0009.htm / ou au JOCE

n° L 077 du 27/03/1996 p. 0020 -0028.

Le autorità comunitarie hanno adottato un testo relativo alla protezione delle banche dati, che è stato trasposto in diritto interno. **137**.

137. Cfr. la legge 536 del 1° luglio 1998 "trasporta nel codice della proprietà intellettuale la direttiva 96/9/CE dell' 11 marzo 1996 concernente la protezione giuridica delle banche dati", consultabile all'indirizzo : www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=MCCX 9700091L

Il testo in questione rappresenta un'opportunità notevole nel campo della diffusione dei dati pubblici. In effetti, quando sono informatizzati –ed è il caso della maggior parte delle produzioni recenti degli enti pubblici -, i dati lo sono per lo più nella forma di banche dati, indipendentemente dal livello di arricchimento dei dati grezzi.

È il caso di:

- Météo-France, e le "banche dati delle previsioni";
- l'IGN, che produce numerose banche dati cartografiche, geodesiche, e di livello (BD Topo, BD Carto, Géoroute...), alcune delle quali già diffuse in questa forma via Minitel;
- i dati giuridici.

A parte la creazione specifica delle banche dati per i bisogni della produzione o della diffusione dell'informazione, i linguaggi legati a Internet -e in particolare i linguaggi legati a HTML (soprattutto XML.**138**)- permettono un'utilizzazione generale e spontanea di un'architettura in banche dati. Si capisce allora che il campo d'applicazione della direttiva è potenzialmente immenso.

138. HTML (Hypertext Markup Language) : Linguaggio che permette di creare delle pagine Web definendo il formato delle informazioni messe in linea sul Web, per esempio il posto del testo e delle immagini, la definizione dei link, il modo di riempire i formulari... XML (Extensible Markup Language) : come HTML, anche XML è un linguaggio di creazione delle pagine Web. Ma, mentre HTML definisce il modo in cui il contenuto di una pagina Web deve apparire, XML descrive il contenuto dell'informazione che figura sulla pagina. I files XML possono essere mostrati, come le pagine HTML, o archiviati con altri files simili, oppure utilizzati da un software come un'informazione. Ciò permette l'emulazione dei files XML da parte di un agente intelligente. XML è un sottoformato di SGML (Standard Generalized Markup Language), lo standard di creazione di un documento strutturato (vedere : www.whatis.com/xml.htm).

Questa direttiva introduce un certo numero d'innovazioni nel diritto della proprietà intellettuale applicabile ai dati pubblici.

Innanzitutto, per favorire il commercio con l'estero, la direttiva tenta di istituire un delicato compromesso tra due regimi giuridici di protezione intellettuale molto diversi. Da un lato, il copyright anglosassone attribuisce al *produttore* dell'opera un diritto di natura essenzialmente economica, diritto che è cedibile e trasferibile. Dall'altro, il diritto d'autore francese o tedesco attribuisce un diritto personale all'*autore*, diritto che si scompone in diritto patrimoniale –cedibile- e in diritto morale imprescrittibile.

Per la prima volta, la direttiva fa entrare la creazione della struttura della banca dati nel campo d'applicazione del diritto d'autore. Come in materia d'antologia, la direttiva attribuisce la titolarità dei diritti di proprietà intellettuale all'autore della base: art. L. 112-3 nuovo del Codice della Proprietà Intellettuale (C propr.int).**139**. La direttiva non ha perciò accettato la soluzione specifica del software per il quale tutti i diritti e tutte le protezioni sono devoluti per legge al datore di lavoro del creatore.

139. Consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr/citoyen/code.ow

Su quest'ultimo punto la direttiva (art. 13) esclude chiaramente dal campo d'applicazione i software necessari alla produzione e al funzionamento delle basi. Dissocia quindi il contenuto della base dai motori di ricerca indispensabili al suo uso.

La legge francese non ha ripreso dal testo comunitario la soluzione dell'opera collettiva, utilizzata per le opere audiovisive (legge del 1985, art. L. 113-2, al. 3, C. proprietà intellettuale).

La direttiva (art. 3-1) definisce inoltre la condizione della protezione, accettando due criteri alternativi: o la scelta, o la disposizione delle materie.

Affida agli Stati membri il compito di regolamentare la questione dell'autore stipendiato (art.4-1), con una preferenza per la soluzione di tipo software (Considerazione 29). La legge di trasposizione al contrario non è andata in questo senso.

Quattro eccezioni sono poi lasciate dalla direttiva alla discrezione degli Stati membri:

- utilizzo a scopi illustrativi dell'insegnamento o della ricerca;
- eccezioni "tradizionalmente previste dal diritto interno";
- sicurezza pubblica;
- procedura amministrativa.

La direttiva non ha dunque previsto l'eccezione dell'uso privato per le basi elettroniche, che è un classico in materia di diritto d'autore. La legge di trasposizione ha accettato solo le due ultime eccezioni.

Ciononostante, la grande innovazione della direttiva è la creazione di un diritto, detto "sui generis", favorevole ai "fabbricanti", o in diritto interno, favorevole ai *produttori*. Costoro sono definiti secondo un criterio materiale, essenzialmente economico e finanziario: "il notevole investimento necessario al conseguimento, alla verifica o alla presentazione" del contenuto della banca dati (art. 7-1 della direttiva, art. L 341-1 nuovo del Codice della proprietà intellettuale).

La protezione si applica in caso di estrazione e/o di riutilizzazione di tutto o di buona parte del contenuto della banca dati (art. L 342.1 nuovo Codice della proprietà intellettuale). Si tratta di un diritto cedibile e trasferibile. Questo diritto è valido 15 anni, o a partire dal compimento della base o, in modo ricorrente, a partire dalla prima messa a disposizione o a partire dalla data in cui "è realizzato ogni nuovo investimento importante". (art. L 342-5 nuovo del C. Propr. Int.). Secondo la direttiva (art.10-2), quest'ultima estensione della durata della protezione può risultare da un fenomeno progressivo, "costituito dall'accumularsi di aggiunte, soppressioni o cambiamenti successivi".

Anche se facenti già parte del diritto interno, queste nozioni hanno sollevato numerose interrogazioni, strutturate intorno a due timori: quello di una insicurezza giuridica accresciuta e quello della creazione di un monopolio senza limite a favore dei produttori di banche dati.

Insicurezza giuridica che deriva, in primo luogo, dall'architettura stessa della direttiva. Il testo riconosce l'esistenza di parecchie protezioni concorrenti: protezione di colui che ha concepito la base, del produttore, ma anche dei vari autori delle diverse "materie" intellettuali collazionate nella base. Il moltiplicarsi delle protezioni è il frutto di un compromesso tra copyright e diritto d'autore, ma anche tra la logica monopolistica del diritto d'autore e la finalità liberale e concorrenziale della direttiva. Tale situazione è fonte di numerosi conflitti potenziali che, secondo parecchi osservatori, potrebbero portare a un rapporto di forze sfavorevole agli autori del contenuto delle banche dati.

In secondo luogo, insicurezza giuridica a causa della vaghezza di certi criteri, che dovranno essere precisati dal giudice: il significato di "investimento notevole", la definizione dell' "utente legittimo", ecc.

In terzo luogo, la prassi e le tecnologie impiegate rendono difficile la determinazione precisa dell'autore

della base, alla quale il legislatore francese ha esplicitamente rifiutato la qualifica di "opera collettiva" e anche di "opera composita". Ciò sembra contraddittorio con la prassi del multimedia, che tende a strutturarsi in "opera di collaborazione", opera a cui concorrono parecchie persone la cui coesione deve essere preservata, e che esercitano insieme la proprietà (art L. 113-2 et L. 113-3, C. propr. int.).

D'altra parte, ci si può domandare se la dissociazione tra base (contenuto) e software-motore di ricerca rimarrà a lungo accettabile da un punto di vista tecnico.

La costituzione di un monopolio favorevole ai produttori è un altro timore, suscitato, tra l'altro, da una durata di protezione che slitta a causa di avvenimenti successivi. Inoltre, il diritto di rifiutare l'estrazione di una parte del contenuto potrebbe servire al produttore della base per attribuirsi un diritto sul contenuto stesso.

La minaccia di monopolizzazione da parte del produttore sembra ancora più grave per due altre ragioni. D'un lato, lo sviluppo delle reti richiede una certa fluidità e malleabilità dei contenuti. Dall'altro, e soprattutto in campo culturale, esiste uno squilibrio economico flagrante tra i paesi o organismi proprietari di contenuti e i paesi o imprese che investono nella messa a disposizione di questi contenuti, o che sono proprietari delle tecnologie necessarie alla costruzione o all'uso delle banche dati.

Per riequilibrare questi rapporti e evitare i conflitti, sarà senza dubbio necessario ricorrere a un altro strumento giuridico, ricavato dal diritto di concorrenza. La direttiva stessa (Considerazione 47), lo lascia intuire, senza che ciò peraltro possa essere considerato come una garanzia di efficacia economica e di semplificazione giuridica. **140.**

140. Cfr. "La directive concernant la protection juridique des bases de données : la gageure de la protection privative" (La direttiva a proposito della protezione giuridica delle banche dati : la scommessa della protezione privata), N. Mallet-Poujol, in *Droit de l'informatique et des télécoms (Diritto dell'informatica e delle telecomunicazioni)*, 1996/1.

Infine, questa nuova legislazione non ha offerto l'occasione per chiarire, o quanto meno discutere apertamente, due questioni che diventano sempre più pressanti in tema di proprietà intellettuale nella società dell'informazione.

D'un lato, il problema dell'autore stipendiato non è stato risolto da questo testo. Certi istituti culturali preferiscono perciò fare appello a autori esterni per evitare dei conflitti di titolarità tra il personale-autore e il museo-produttore.

Dall'altro, certi osservatori, soprattutto nella comunità degli utenti di Internet, si sono rammaricati che gli usi specifici per l'insegnamento e la ricerca non siano stati esonerati dai diritti degli autori e dei produttori. Secondo gli utilizzatori, la soluzione adottata –peraltro coerente con la tradizione francese del diritto d'autore- non sembra pertinente con l'uso intenso delle reti digitali nell'insegnamento e nella ricerca, sia a livello nazionale che internazionale.

I lavori di legislazione derivata sul diritto d'autore e il commercio elettronico

Parallelamente a questo sforzo legislativo, le autorità comunitarie stanno esaminando due argomenti problematici che interferiscono direttamente con la diffusione digitale dei dati in linea. Delle proposte saranno probabilmente presentate nei prossimi mesi.

A) **In materia di diritto d'autore**, la Commissione ha trasmesso nel 1997 al Parlamento e al Consiglio una proposta di direttiva "sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti analoghi nella società dell'informazione". Questo lavoro d'armonizzazione è motivato dalle esigenze della costituzione di un mercato interno dei nuovi servizi multimediali. Il funzionamento di questo nuovo mercato potrebbe essere rallentato dalle differenze di protezione giuridica degli autori.

La versione corretta del 21 maggio 1999, che integra certi emendamenti del Parlamento del 10 febbraio

1999, è attualmente in discussione nei comitati del Consiglio.

Il testo in discussione intende regolare una parte importante dell'attività di diffusione dei dati pubblici. Infatti esso adatta le regole generali del diritto d'autore al nuovo contesto delle reti e della digitalizzazione. Anche se nessuna disposizione di questa direttiva riguarda gli autori o i produttori di contenuto quando essi sono degli enti pubblici, i poteri pubblici godono tuttavia delle protezioni del diritto d'autore, e perciò dovrebbero rientrare nelle disposizioni del progetto di direttiva.

L'adozione di questa proposta di direttiva dovrebbe permettere la ratifica dei Trattati firmati sotto l'egida dell'OMPI nel dicembre 1996 "sul diritto d'autore", e "sulle interpretazioni, e esecuzioni e i fonogrammi".

Tra le disposizioni che, mentre scriviamo, sono ancora oggetto di trattativa, in particolare da parte della delegazione francese, figura il regime delle eccezioni, previsto all'articolo 5.

Innanzitutto l'esenzione obbligatoria delle "copie tecniche" dal campo delle protezioni previste dal diritto d'autore suscita ancora dei problemi di definizione, rispetto alle tecniche in vigore.

Inoltre, nella tradizione dei paesi anglosassoni, il progetto contiene un lungo elenco di eccezioni facoltative. Tra le altre, notiamo il regime –comune nei regimi anglosassoni e scandinavi- dell'eccezione ai fini della ricerca e dell'insegnamento.

Queste esenzioni dovrebbero necessariamente dar luogo a un "giusto compenso". Questo concetto integrerebbe sia una remunerazione diretta che un'indennità versata da terzi, per esempio a partire da una tassa sui supporti vergini, o un compenso in natura.

Infine, si discute ancora sul perimetro geografico – nazionale o comunitario -, e tecnico –a seconda dei supporti- dell'estinzione del diritto di distribuzione.

Come per le banche dati, il suggerimento d'includere la ricerca e l'insegnamento tra le eccezioni non sembra essere stato accettato dai negozianti della direttiva. Anche la proposta di compromesso che prevede un compenso –secondo il principio del "fair use, fair revenue".¹⁴¹, non è accolta all'unanimità.

141. Nel diritto anglosassone, le eccezioni al copyright sono condizionate dall'uso "legittimo" e "ragionevole" ("fair use") dei dati da parte dell'utente, che deve appartenere alle categorie –o utilizzare i dati- che danno diritto alle eccezioni. Il "fair use" può avere come controparte il versamento di una retribuzione proporzionata e "ragionevole" (fair revenue) a favore del produttore del contenuto.

L'impatto di questa eccezione sarebbe ovviamente notevole. Infatti, molti – se non tutti - i dati pubblici possono servire come supporto a attività educative o di ricerca, mentre molti settori della scienza (ad esempio le analisi economiche) dipendono direttamente dai dati elaborati dagli enti pubblici.

B) In materia di commercio elettronico due progetti di direttiva saranno probabilmente avanzati nei prossimi mesi.

La proposta di direttiva sulla firma elettronica consentirebbe di dare valore legale ai documenti firmati elettronicamente. Tale proposta comunitaria non dovrebbe essere in contraddizione col progetto di legge interna sulla riforma della prova scritta che prevede un'equivalenza tra i documenti scritti su supporto elettronico e i documenti scritti su supporto cartaceo, salvo per gli atti autenticati.

L'adozione di questa proposta avrà delle ripercussioni importanti non solo su tutte le procedure amministrative in linea, ma anche sugli enti pubblici diffusori di dati pubblici. In particolare, se all'attività di diffusione s'accompagna un'attività di risposta alle domande dell'utente, o addirittura un rapporto di consulenza, la risposta elettronica potrebbe rendere legalmente responsabile delle risposte e delle informazioni comunicate colui che appone la sua firma.

La proposta di direttiva su "certi aspetti giuridici del commercio elettronico nella società dell'informazione" avrà ovviamente delle conseguenze rilevanti sull'attività di diffusione dei dati pubblici.

Uno dei fattori principali dello sviluppo di Internet, e del Web in particolare, è difatti legato allo sviluppo del commercio elettronico. I dati pubblici sono in prima linea all'interno di questa problematica.

Come per i software, la digitalizzazione dei dati pubblici li rende particolarmente adatti non solo al commercio elettronico ma al vero e proprio commercio in linea. Certi osservatori hanno perfino previsto che i dati pubblici daranno un forte impulso allo sviluppo del commercio in linea, e del Web in generale. Tale sviluppo è però subordinato a un'esigenza di grande sicurezza dei pagamenti, esigenza avvertita con maggiore intensità dai commercianti in linea francesi che non da quelli americani.

Le implicazioni di questa proposta sono molto importanti perché essa determinerà:

- il regime di responsabilità degli intermediari tecnici, in particolare riguardo alla collocazione dei siti e alla copia temporanea;
- la territorialità del diritto applicabile (art 3), la proposta che concerne il principio del diritto del paese di residenza del prestatore; questa soluzione è sfavorevole ai paesi in cui la legislatura assicura una buona protezione dei consumatori;
- il modo in cui il settore sarà regolamentato e i conflitti risolti, in particolare quelli extragiudiziari.

Quando i dati pubblici saranno commercializzati, questi vari elementi avranno naturalmente una grande influenza sull'organizzazione e sul contesto giuridico dei loro produttori e dei loro diffusori.

La Commissione sviluppa anche un suo specifico approccio alla diffusione dei dati pubblici

La direttiva del 1990 sui dati ambientali

Il Libro verde si riferisce esplicitamente alla direttiva 90/313/CEE "concernente la libertà d'accesso all'informazione relativa all'ambiente", che dovrebbe subire una revisione nel 1999. Tuttavia il Libro verde non prevede di contestare le regole fissate nella direttiva a proposito dell'accesso all'informazione sull'ambiente, né l'*acquis communautaire* che vi corrisponde.

La direttiva stabilisce che le autorità pubbliche competenti, a livello nazionale, regionale o locale, che possiedono delle informazioni sull'ambiente devono, nell'arco massimo di due mesi, metterle a disposizione di qualunque persona fisica o morale le richieda senza che costei debba far valere un qualche interesse. Poiché l'obiettivo di questo testo è la promozione della difesa dell'ambiente, gli aspetti commerciali non sono discussi. I "segreti protetti" fanno naturalmente appello alle eccezioni al principio di libero accesso alle informazioni.

Le riflessioni globali sull'informazione prodotta dal settore pubblico : il "Libro verde sull'informazione proveniente dal settore pubblico nella società dell'informazione" .142

142. Pubblicato il 20 gennaio 1999, il documento è accessibile sul Web all'indirizzo: www.echo.lu/legal/en/access.html.

La pubblicazione il 20 gennaio 1999 del Libro verde ad opera dei servizi della DG XIII ha avuto una grande influenza sui lavori del Gruppo di lavoro. In effetti questo documento, e le consultazioni che accompagnarono fino al 1 giugno 1999 la discussione del tema, sviluppano esattamente il medesimo argomento che il Gruppo di lavoro, per parte sua, doveva esaminare. L'allegato 5 presenta le reazioni del Gruppo di lavoro alla lettura del documento della Commissione.

È bene notare che il Libro verde è l'unico documento comunitario che menziona l'esistenza di un diritto

d'autore a favore degli enti pubblici.

Nella sua risposta, il Governo francese. **143** ha analizzato la situazione francese, con particolare riferimento agli sviluppi recenti dovuti al PAGSI. La risposta sviluppa le nozioni di "dati di base" e di "nozioni essenziali" e caldeggia un approccio incitativo, basato sulle specificità dei diversi settori coinvolti, piuttosto che un approccio tendente a un'armonizzazione globale. Per i dati "non essenziali" la risposta del Governo insiste sulla legittimità di praticare una tariffa che può essere superiore ai costi necessari per rendere i dati disponibili in linea.

143. Oltre alla risposta del Governo, numerosi contributi francesi sono stati inviati dal settore privato (FIGEC, AFIGEO, Sindacato Professionale della Geomatica, LAMY Edizioni, ecc.), dagli utenti (ADBS), ma anche dagli enti pubblici (IGN, Museo del Louvre...). Dei protagonisti della società civile hanno anche partecipato alla consultazione, ad esempio il sindacato CFDT dell'IGN. Questi contributi sono disponibili all'indirizzo: echo.lu/info2000/en/publicsector/gp_comments.html

In materia di metadati, il Governo attira l'attenzione delle autorità comunitarie sulla necessità di essere vigilanti e attivi nelle commissioni internazionali che lavorano alla standardizzazione dei metadati.

In definitiva, l'esercizio proposto dalla Commissione ha dato luogo a un interessante lavoro di confronti internazionali. Esaminando le risposte degli altri paesi Membri, si constata che gli enti pubblici sono quasi unanimemente favorevoli al mantenimento della commercializzazione dei dati.

Occorre riconoscere che l'abbondanza dei testi e la sollecitudine delle autorità amministrative o politiche nei confronti di questo argomento, a livello interno e comunitario, ha prodotto un inquadramento giuridico che deve essere completato.

CAPITOLO V

RACCOMANDAZIONI

Una politica globale nei confronti della diffusione dei dati pubblici è indispensabile. Provvedimenti tecnici, di ampiezza limitata, sono senz'altro possibili, e sono del resto esposti alla fine del capitolo. Tuttavia, per quanto benefiche possano essere, simili misure non risolveranno da sole le tensioni di natura commerciale che oppongono sempre più spesso gli enti pubblici al settore privato nelle sedi internazionali. Inoltre, esse non consentiranno di sfruttare nel migliore dei modi le possibilità offerte dalla rivoluzione digitale.

Il quinto capitolo espone le grandi linee di quella che potrebbe essere una politica globale coerente, capace di prendere in considerazione i due principali aspetti del problema: quello economico e quello "civico". Nell'insieme, le proposte generali hanno riscosso un largo consenso fra i membri del Gruppo di lavoro, che non hanno però definito i dettagli della loro applicazione. Qualora si decidesse di riesaminare le nostre conclusioni, si potrebbe anche approfondirle e ridiscuterle.

È apparso indispensabile definire le linee di una politica generale che spazi al di là delle specificità del settore. Infatti, basarsi solo sulle specificità rischierebbe di portare all'immobilismo e sciuperebbe le occasioni offerte dai rivolgimenti prodotti da Internet. Peraltro, la durata e l'adattabilità delle regolamentazioni dipendono dalla loro capacità ad esprimere una filosofia generale.

Le proposte non concernono un terzo aspetto che non va però trascurato. Si tratta della modificazione dell'organizzazione amministrativa provocata dalla diffusione digitale dei dati pubblici. Questo punto non figurava nei compiti del Gruppo di lavoro ma dovrà essere analizzato con attenzione nell'ambito della riflessione più generale condotta dal Commissariat général du Plan sull'influenza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sull'organizzazione amministrativa.

La politica raccomandata si snoda su tre livelli: quello degli obiettivi generali da affidare alla diffusione dei dati pubblici –analizzando in particolare il caso dei dati essenziali –, quello dell'organizzazione economica del settore –precisando le responsabilità degli enti pubblici e dei loro partner privati e la maniera di regolamentare l'attività –, e quello delle raccomandazioni tecniche.

Infine, in conformità all'incarico del Gruppo di lavoro, le proposte sono state elaborate esclusivamente nel contesto della diffusione digitale dei dati pubblici (su Internet o su CD-ROM), senza pregiudicare altri modi di diffusione.

La politica generale suggerita dal Gruppo di lavoro

Obiettivo generale: l'obbligo della disponibilità numerica

La digitalizzazione del lavoro amministrativo rende oggi necessario imporre agli enti pubblici di mettere a disposizione i dati pubblici di base. 144 digitalizzati, eventualmente a pagamento. 145, eccetto che per i dati essenziali.

144. "Dati pubblici di base": cfr. la definizione data nel primo capitolo.

145. Nei modi descritti nel paragrafo 2.

Tale obbligo non si sostituisce al diritto d'accesso ai documenti amministrativi e agli archivi, regolato dalle

leggi del 17 luglio 1978 e del 3 gennaio 1979, perché i campi di applicazione sono diversi. Tuttavia, l'obbligo in questione sarebbe una sorta di *complemento*, ispirato dalla medesima volontà di trasparenza.

Innanzitutto, occorre però fissare un limite. Tenendo a mente la definizione dei dati pubblici "diffondibili" (cfr. il primo capitolo), l'obbligo sarebbe tale solo se non violasse dei segreti protetti da testi specifici, e se rispettasse la privacy. Tali limitazioni potrebbero del resto essere comuni a quelle previste nelle leggi del 17 luglio 1978 e del 3 gennaio 1979.

Inoltre, per rimanere realisti, e al fine di precisare il campo d'applicazione del nuovo obbligo, è d'uopo probabilmente escludere certi documenti amministrativi che, per quanto ricchi d'informazioni, sono troppo specifici e non giustificano una messa in linea sistematica (ad esempio, le relazioni che in numerose amministrazioni, i capiservizio devono redigere quando arrivano in un servizio o quando lo lasciano). È possibile definire il campo d'applicazione del nuovo obbligo riferendosi a una definizione dei dati pubblici fondata sulla nozione di *raccolta* nell'ambito di una missione di servizio pubblico.

I *dati* pubblici si differenziano infatti dai *documenti* o dalla corrispondenza perché suppongono l'esistenza di uno strumento di raccolta relativamente permanente, in grado di organizzare l'informazione in modo sistematico, su un dato territorio, per una pluralità di persone fisiche o morali.

Ad esempio, è il caso di Météo-France che dispone di migliaia di stazioni di registrazione su tutto il territorio. È il caso del sistema d'inchieste statistiche organizzato dalle direzioni regionali dell'INSEE, o del sistema di raccolta dei testi legislativi o regolamentari che consente di ottemperare all'obbligo di pubblicarli sul Gazzetta Ufficiale dei testi normativi.

Questa precisazione permette di escludere i documenti unici, per lo più di uso interno (rapporti d'ispezione, ecc.), sui quali interverrebbe solo il diritto d'accesso.

Come per l'accesso ai documenti, anche l'obbligo della disponibilità dei dati non dipenderebbe dalla personalità del richiedente. Però, il motivo e la quantità di domande da gestire, potrebbero condizionare i modi della sua applicazione.

In linea di massima, la disponibilità *dovrebbe tradursi in una messa in linea*, secondo le modalità economiche proposte più avanti. Tuttavia, se la domanda fosse troppo modesta o la messa in linea troppo costosa, l'ente potrebbe fornire i dati pubblici su un supporto digitale individuale (dischetto o CD-ROM). La messa in linea tornerebbe ad essere la norma se gli stessi dati fossero in seguito nuovamente richiesti, o se la domanda provenisse da un ente collettivo (impresa, associazione, ecc.).

Per il Gruppo di lavoro la nozione di disponibilità coincide con un atteggiamento passivo di diffusione dei dati pubblici (cfr. La sezione "Definizioni", primo capitolo). Non sembra necessario imporre dei modi di diffusione attiva, del tipo "push", la cui applicazione sistematica da parte delle amministrazioni sarebbe difficile e anche arbitraria.

D'altra parte, il Gruppo di lavoro ha preso nota che, nel caso dei rapporti amministrativi, il CISI del 19 gennaio 1999 ha creato la "biblioteca digitalizzata dei rapporti ufficiali" consegnati al governo, per i quali è eventualmente prevista una diffusione in linea gratuita sul sito della Documentation française.

Gli effetti dell'"obbligo di disponibilità" sarebbero i seguenti:

- obbligo di motivare e di giustificare un rifiuto di diffusione;
- ampia possibilità di rielaborare i dati pubblici comunicati alle imprese, ma anche alle associazioni e al mondo universitario ai fini di un'applicazione reale del principio d'accesso del cittadino;
- larga apertura delle riserve di dati pubblici agli operatori privati.

Come corollario, il nuovo obbligo imporrà a ogni amministrazione *la creazione effettiva di un inventario*

delle riserve di dati digitalizzati. Già previsto, senza successo, dalla legge del 17 luglio 1978 per i documenti amministrativi, l'inventario è prescritto anche nel PAGSI. Riguardo ai dati digitalizzati, la CNIL doveva pubblicare il censimento dei trattamenti automatizzati in applicazione della legge del 6 gennaio 1978. È necessario ricordare quest'obbligo d'inventario digitale e di prevederne la messa in linea.

In un'ottica realistica, l'obbligo di diffusione in linea sarebbe previsto *solo per il flusso di dati nuovi.* La messa in linea dello stock di dati pubblici già esistenti potrebbe essere affidata a programmi specifici di digitalizzazione. L'attivazione di questi programmi potrebbe organizzarsi man mano che delle modifiche fossero fatte sui dati vecchi non digitalizzati (è il caso, ad esempio, dei testi giuridici), oppure in presenza di una domanda precisa e identificabile da parte degli utenti. La priorità dovrebbe in ogni caso essere riservata alla digitalizzazione dello stock di dati essenziali.

Il Gruppo di lavoro non ha sottovalutato le conseguenze dell'entrata in vigore di un tale obbligo. Esse sono d'ordine finanziario e richiedono anche la riorganizzazione interna degli enti pubblici. Tuttavia, vista la dimensione del mercato attuale (cfr. capitolo II) e poiché gli enti pubblici hanno la facoltà di recuperare una parte delle spese, lo sforzo finanziario è sembrato ragionevole. Inoltre, quest'azione nuova dovrebbe beneficiare di finanziamenti statali, che conciterebbero l'importanza prioritaria che il governo attribuisce all'adeguamento dell'amministrazione all'era della tecnologia digitale. Si tratta di un investimento indispensabile alla valorizzazione del patrimonio informativo degli enti pubblici.

Vista la definizione data al termine "dati pubblici", il campo d'applicazione di questo nuovo diritto da parte degli utenti del servizio pubblico è molto vasto. Come il diritto d'accesso ai documenti amministrativi e agli archivi previsto dalle leggi del 17 luglio 1978 e del 3 gennaio 1979, esso potrebbe estendersi non solo alle amministrazioni dello Stato ma anche alle collettività locali, alle loro istituzioni pubbliche, e agli organismi privati incaricati di una missione di servizio pubblico.

Per includere le collettività locali, e in certi casi i servizi pubblici industriali e commerciali, l'obbligo dovrebbe essere instaurato da *un testo di natura legislativa.*

La diffusione gratuita dei dati essenziali

È parso indispensabile discutere a parte il caso dei dati essenziali, per i quali è importante precisare il significato, al di là della definizione data dal PAGSI. Definizione che non può del resto prescindere dal tipo di regolamentazione proposto. In effetti, la velocità di evoluzione della materia impone di definire contemporaneamente un quadro generale flessibile e dei mezzi di applicazione pragmatici.

Una nozione complessa

Le specificità del settore rendono estremamente difficile dare una definizione generale dei dati essenziali. Definirli caso per caso, a seconda dei settori e dell'ente pubblico esaminato, sarebbe poco operativo. D'altra parte, questo metodo è già stato utilizzato nell'ambito del PAGSI: ogni ente ha elaborato la propria definizione, chi partendo dalla finalità legata all'uso dell'informazione, chi dal processo di produzione (l'INSEE), chi dall'effetto prodotto dall'informazione sulle attività a valle (Météo-France e, in generale, i servizi meteorologici nazionali riuniti nell'Organizzazione Mondiale della Meteorologia), ecc.

Ma la definizione della nozione "dati essenziali" è attesa dal pubblico e rappresenta un progresso rispetto all'ampio margine d'interpretazione in vigore attualmente. Inoltre, una definizione precisa consente di garantire la sicurezza giuridica degli investimenti, sia per i produttori pubblici che per i diffusori privati.

Questa nozione, ricca di potenzialità, è necessariamente evolutiva poiché Internet produce una dinamica propria che potrebbe progressivamente condurre ad allargare il campo dei dati messi in linea gratuitamente. D'un lato, l'allargamento potrà risultare da una volontà politica di trasparenza, o da una strategia attiva di mettere i contenuti a disposizione del settore privato per assicurare una presenza francese sul Web e una valorizzazione del patrimonio rappresentato dai dati pubblici. Dall'altro,

l'allargamento emergerà probabilmente in modo spontaneo dal dialogo tra l'utente e le amministrazioni produttrici d'informazione. Infine, esso sarà anche stimolato dal confronto internazionale costante introdotto dal Web.

Le definizioni possibili

Era facile trovare parecchie definizioni che fossero conformi a quella implicitamente abbozzata nel discorso di Hourtin e dal PAGSI.

Come minimo, questi due documenti definiscono i dati pubblici essenziali come un elenco (i dati giuridici fondamentali, l'insieme della dottrina amministrativa, certi dati culturali) e fanno esplicitamente riferimento alla finalità "democratica" della loro diffusione. Il Gruppo di lavoro si è allora domandato se i dati essenziali non si limitassero a quelli giuridici, considerati però nella loro globalità.

Sarebbe anche stato possibile definire i dati essenziali rispetto al processo di produzione. Per la Risoluzione 40 dell'Organizzazione Mondiale della Meteorologia, i "dati essenziali" sono i dati –le osservazioni- indispensabili alla produzione, a valle, delle previsioni meteorologiche. Per l'INSEE, al contrario, i dati essenziali sono quelli che risultano dal processo di elaborazione dei dati statistici (grandi aggregati economici, ecc.).

Tuttavia, basarsi sui modi di produzione avrebbe condotto a una definizione troppo dipendente dal particolare modo di organizzazione che gli enti produttori hanno scelto in un determinato momento.

Partendo dai produttori dei dati pubblici, si sarebbe potuta trovare una definizione centrata sulle loro finalità, in particolare sulla finalità "regie" di ognuno. Per esempio, i dati essenziali nel campo culturale sarebbero allora stati definiti rispetto alla funzione di registrazione dello Stato, che deve inventariare il patrimonio culturale nazionale. Tuttavia, in questo modo, i dati essenziali sarebbero dipesi dal concetto di servizio pubblico, che è un concetto a carattere evolutivo.

In fin dei conti, si è imposto il criterio della finalità dell'uso dei dati pubblici. Restava tuttavia da determinare il tipo di finalità da privilegiare. Se si fosse scelta quella economica, si sarebbe potuto dare al termine "essenziale" l'accezione che esso ha nel diritto di concorrenza (cfr. Capitolo IV).

La finalità economica non pareva però giustificare il carattere gratuito, che traduce un'azione di redistribuzione.

L'utilità per la vita quotidiana è apparsa vaga e troppo ampia. Un'utilità esclusivamente riservata alle pratiche amministrative era d'altro canto riduttrice della volontà del PAGSI, che va oltre la diffusione dei soli formulari amministrativi.

Di conseguenza, conformemente allo spirito del PAGSI, si è imposta la nozione del cittadino.

La definizione dei dati essenziali e alcune conseguenze

I dati essenziali sarebbero allora definiti come i dati pubblici la cui disponibilità è una condizione indispensabile all'esercizio dei diritti del cittadino, e degli stranieri che risiedono sul nostro territorio.

Il criterio della finalità dell'uso impone una presentazione dei dati essenziali in una forma che sia facilmente e universalmente accessibile.

Per essere facilmente compresi da un largo pubblico, i dati essenziali comprenderanno dei dati più o meno elaborati. L'elaborazione minima si giustificherà con il rispetto delle condizioni legali di diffusione dei dati grezzi. **146** (per esempio, per garantire il segreto statistico). Al contrario, l'elaborazione potrà essere molto ampia per permettere una migliore comprensione, come nel caso dell'informazione

amministrativa o dei testi giuridici. I "dati essenziali" non coincidono né con i "dati grezzi", né con i "dati di base".

146. Cfr. La definizione data nel primo capitolo.

Per essere utilizzabili, i dati essenziali dovranno probabilmente essere accompagnati da programmi di presentazione, di ricerca, d'indicizzazione, ecc. A questo proposito, il Gruppo di lavoro è conscio del costo eventuale che la disponibilità gratuita di questi strumenti rappresenterà per gli enti produttori. Ma ha considerato che questa spesa fa parte dei compiti del servizio pubblico.

Tuttavia, questi strumenti dovranno limitarsi ad essere necessari alla comprensione dei dati essenziali da parte del pubblico e non dovranno sfociare in un vero e proprio servizio che potrebbe far concorrenza all'attività editoriale del settore privato.

Questa definizione corrisponde anche a un obbligo minimo: è chiaro che non deve indurre i produttori pubblici a ridurre la loro pratica attuale qualora, pur rispettando le regole della concorrenza, essa fosse più generosa.

La nozione di cittadino rimanda alla categoria delle persone fisiche o delle persone morali senza scopo di lucro. Essa esclude le imprese. Inoltre, il cittadino non si limita a colui che è amministrato perché il cittadino partecipa anche al dibattito democratico. I dati pubblici indispensabili a questo esercizio (ad esempio un certo numero di statistiche economiche) rientrano perciò nella categoria dei dati essenziali.

Considerando l'effetto di Internet sulla promozione della lingua e della cultura francesi, la diffusione deve essere gratuita anche nei confronti dell'estero.

I dati essenziali devono inoltre poter essere diffusi nuovamente in condizioni che ne garantiscano l'integrità. Ovviamente la definizione dei dati essenziali limita la loro ridiffusione a titolo commerciale perché questi dati concernono soprattutto i rapporti con le amministrazioni e gli enti pubblici. Dei link devono potersi liberamente creare verso i siti e le pagine che diffondono i dati essenziali.

Per quanto riguarda il campo d'applicazione dei dati essenziali, e per evitare di definirlo all'interno di ogni settore, è preferibile rifarsi ai compiti di ogni ente e valutare in quale misura le informazioni ch'esso produce o detiene rientrano nei dati essenziali. In quest'ottica, il campo di applicazione di certi settori sarà marginale –ad esempio la meteorologia-, mentre quello di altri sarà estremamente esteso –ad esempio i testi giuridici.

Infine, l'applicazione dinamica di questa definizione può avvenire solo se si crea un forte spirito di concertazione tra le parti in causa. In effetti, per garantire la sicurezza giuridica e la perennità degli investimenti del settore privato, occorre che quest'ultimo sia tenuto costantemente informato delle possibili evoluzioni del perimetro dei dati essenziali.

Per le stesse ragioni, le evoluzioni non dovrebbero essere brusche ma, al contrario, rimanere compatibili col ritmo delle evoluzioni tecnologiche e dell'ammortamento degli investimenti fatti sia dai produttori pubblici che dai loro partner privati.

La presentazione di queste politiche in sede di concertazione faciliterà la comunicazione e il dibattito con i rappresentanti degli utenti.

L'organizzazione dei modi di diffusione dei dati non essenziali

Nell'ambito dell'obbligo generale di diffusione – e dopo aver risolto il caso dei dati essenziali -, una regolamentazione dell'organizzazione economica del settore deve:

- *arbitrare i conflitti che persistono tra operatori pubblici e editori privati nell'attività di diffusione digitale dei dati pubblici;*
- *prevenire la trasposizione di difficoltà simili, già emerse negli altri modi di valorizzazione dell'informazione pubblica (editoria su supporto cartaceo, ecc.);*
- *favorire lo sviluppo armonioso di quest'attività, tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.*

Innanzitutto, si tratta di :

- *stabilire delle regole che garantiscano l'accesso degli operatori privati alle risorse rappresentate dai dati pubblici;*
- *fissare i limiti della valorizzazione commerciale dei dati da parte dei produttori pubblici.*

Un regime di diffusione flessibile, basato sul partenariato, rispettoso dell'esperienza di certi enti pubblici

Per tener conto della specificità istituzionale e storica di certi enti pubblici, il Gruppo di lavoro non ha voluto proporre un regime generale da imporre a tutti i produttori di dati pubblici. Peraltro, è parso necessario lasciare agli enti pubblici una certa latitudine nella loro politica di diffusione.

Di conseguenza, ispirandosi alla circolare del 20 marzo 1998 relativa all'attività editoriale dell'amministrazione, il Gruppo di lavoro raccomanda un regime di diffusione basato su una distinzione tra due categorie di produttori di dati pubblici:

- I "diffusori pubblici istituzionali" sono gli enti produttori di dati pubblici la cui produzione, in virtù dei testi, prevede proprio la loro diffusione –è il caso dell'IGN, di Météo-France, dell'INPI, ecc.- o ai quali i testi affidano come missione principale la diffusione dei dati prodotti da altre amministrazioni –come la DJO o la Documentation Française. Questi enti rimarrebbero liberi di organizzare il proprio modo di diffusione commerciale diretta o indiretta, nel rispetto del diritto di concorrenza e delle convenzioni internazionali.

- Tutti gli altri enti amministrativi sarebbero tenuti a diffondere i loro dati pubblici a partire da un rapporto di partenariato col settore privato, secondo modalità differenti a seconda dei casi ma nell'ambito di certi principi generali.

In tutti i casi, la tariffazione –eventuale- delle licenze di ridiffusione dovrebbe essere calcolata in modo tale da non provocare distorsioni della concorrenza nei confronti del settore privato e in modo da favorire lo sviluppo del mercato. In certi casi, una tariffazione proporzionale al volume potrebbe essere il mezzo migliore per raggiungere l'obiettivo, per esempio favorendo l'ingresso di nuovi operatori di piccole dimensioni.

Il caso dei diffusori istituzionali

La prima categoria riprenderebbe la lista stilata al momento della riforma dei testi che hanno istituito gli enti pubblici incaricati di diffondere i dati pubblici.

In questa categoria figurerebbero innanzitutto enti quali la DJO, la Documentation Française, Météo-France, l'IGN, l'INSEE, l'INPI, ecc.

Si noti che i "diffusori pubblici istituzionali" possono avere uno statuto molto diverso, e non essere necessariamente organizzati sotto forma d'EPIC.147.

147. La DJO, la Documentation française, l'INSEE sono delle direzioni d'amministrazione centrale del ministero, senza personalità morale distinta. L'IGN, l'INPI et Météo-France sono delle EPA.

Questi enti sarebbero perciò liberi di diffondere tramite dei ridiffusori privati, o di diffondere direttamente presso gli utenti, dando eventualmente ai loro dati un valore aggiunto più o meno grande. Li si potrebbe solo *incoraggiare a creare dei partenariati col settore privato*. Qualora i diffusori istituzionali firmassero dei contratti di licenza con partner privati, non avrebbero il diritto di accordare loro delle licenze esclusive.

Oltre le spese legate alla messa in linea dei dati, la tariffa richiesta potrebbe includere un *contributo alle spese di manutenzione del sistema informativo*, calcolate secondo dei metodi obiettivi e controllabili.

A questo proposito, se una contabilità analitica è indispensabile, non bisogna tuttavia minimizzare le difficoltà che la sua applicazione rappresenta per gli enti pubblici, in particolare quelli amministrativi. D'un lato, le regole contabili e le strutture di questi enti complicano la creazione di tali sistemi d'informazione. D'altro lato, e soprattutto, una contabilità analitica obiettiva presuppone l'esistenza di prezzi di costo calcolati alle condizioni di mercato. E di solito non è così, ad esempio quando l'ente pubblico è un monopolio, caratteristica che giustifica sovente il suo statuto pubblico.

Infine, la possibilità di prevedere una diffusione diretta finanziata dalla pubblicità non ha suscitato un'opposizione di principio da parte dei diffusori pubblici. Questo tipo di finanziamento è già praticato per numerose pubblicazioni su supporto cartaceo e, di per sé, non è stato criticato. Conviene tuttavia rilevare che, da un punto di vista economico, ciò equivarrebbe a modificare i flussi di risorse pubblicitarie a danno degli editori privati.

D'altra parte, le regole da applicare in materia di deontologia e i mezzi per garantire la trasparenza e l'uguaglianza d'accesso a questo tipo di transazioni dovrebbero essere attentamente precisati in sede di concertazione, per evitare delle distorsioni della concorrenza sul mercato pubblicitario. La necessità di firmare delle convenzioni con dei partner indurrà i produttori pubblici a definire con cautela le condizioni di diffusione.

Il caso degli altri enti pubblici

Gli altri enti produttori di dati *dovrebbero* stabilire dei rapporti di partenariato con il settore privato, ma sarebbero liberi di definire il modo della collaborazione:

- licenze non esclusive di ridiffusione;
- coedizione;
- coproduzione;
- mercato dell'editoria pubblica, qualora il settore privato non fosse interessato alla diffusione dei dati pubblici.

La tariffazione dei dati pubblici sarebbe limitata *ai costi di messa in linea dei dati*, vale a dire ai costi tecnici d'accesso. La trasformazione dei dati grezzi in dati di base non sarebbe invece fatturata perché la vocazione della maggior parte dei dati pubblici è di essere comunicabile.

Qualche rara eccezione potrebbe intervenire nel principio di esternalizzazione. Ad esempio, la diffusione diretta dei dati da parte dell'ente dovrebbe rimanere possibile qualora l'iniziativa privata fosse carente o troppo costosa. In questi casi, rimarrebbe anche la soluzione dei diffusori pubblici istituzionali - come la Documentation française, ad esempio- la cui missione è proprio quella di essere un organo di diffusione per le amministrazioni dello Stato.

In ogni modo, le modalità di diffusione sarebbero definite nella più grande trasparenza. A seconda delle

tecniche scelte, i rapporti di partenariato si tradurrebbero in gare pubbliche, i cui parametri sarebbero resi noti.

Qualche effetto del nuovo regime economico del settore

Da un punto di vista economico, le risorse dei diffusori pubblici potrebbero rimanere allo stesso livello, o magari aumentare.

Nel settore delle telecomunicazioni, l'abbandono del monopolio della fornitura diretta del servizio ha condotto a una nuova ripartizione prezzo-volume favorevole a tutte le parti interessate. In effetti, i margini ricavati dall'affitto della rete e dalle tariffe d'interconnessione sono necessariamente inferiori alle risorse di una fatturazione diretta dell'utente. Ma, poiché si tratta di un settore in pieno sviluppo, il volume delle transazioni aumenta, compensando largamente la riduzione dei margini. Si può sperare che lo stesso tipo di fenomeno si verifichi nel settore della diffusione dei dati pubblici.

Questa nuova politica può interpretarsi in termini di diritto d'autore. In effetti, l'amministrazione è titolare di un diritto di proprietà intellettuale sulle sue produzioni con valore aggiunto. Lo schema proposto prevede che:

- sui dati essenziali, l'amministrazione rinunci al diritto patrimoniale e conservi solo quello morale;
- sugli altri dati, gli enti pubblici esercitino pienamente il diritto patrimoniale e possano invocare il diritto morale per far rispettare le condizioni di diffusione incluse in eventuali licenze di ridiffusione o negli accordi di partenariato.

Il mantenimento del diritto d'autore sui dati pubblici, perlomeno di quello morale, sembra necessario per consentire all'amministrazione di assicurarsi, a posteriori, della qualità delle ridiffusioni, senza essere direttamente responsabile nel caso di errori dei ridiffusori. Naturalmente gli enti pubblici dovranno servirsene con moderazione, rispettando sia il diritto di concorrenza che il nuovo obbligo di disponibilità dei dati digitalizzati. Il diritto morale, grazie anche alle condizioni tecniche concordate negli accordi di partenariato, rende allora superflua la politica di labellizzazione, il cui scopo era di ricordare l'origine e di garantire la buona qualità della ridiffusione dei dati pubblici.

Invece, il Gruppo di lavoro ha deciso di non rispondere alle preoccupazioni finanziarie di certe categorie di utenti di dati pubblici –quali insegnanti e ricercatori-, ad esempio modificando il regime del diritto d'autore nei loro confronti o raccomandando un modo specifico di diffusione. Difatti, l'esistenza di ricerche finanziate dal settore privato a fini commerciali condurrebbe a delle distorsioni sfavorevoli ai concorrenti privati dei ricercatori. D'altra parte, la gratuità non sarebbe legittima nei casi in cui l'uso dei dati porterebbe a un introito commerciale. Nella pratica, è molto difficile predisporre una tariffazione segmentata in funzione degli usi.

La politica proposta può anche essere interpretata alla luce del diritto comunitario dei servizi pubblici industriali e commerciali. Pur conservando le proprie caratteristiche, essa consentirebbe di rispondere alle esigenze del diritto comunitario, grazie ai concetti e all'approccio emersi dall'analisi –essenzialmente politica- degli effetti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Di conseguenza, in ognuno dei settori coinvolti, l'infrastruttura di raccolta dei dati pubblici può essere assimilata a una infrastruttura essenziale, di un tipo particolare a causa della sua immaterialità. La diffusione dei dati essenziali diventerebbe allora un servizio universale specifico, in quanto gratuito. In questo contesto, la politica di partenariato nei confronti del settore privato diventerebbe una politica d'accesso dei terzi a queste infrastrutture essenziali.

Un periodo di transizione sarebbe senza dubbio necessario per facilitare l'adattamento degli enti pubblici che diffondono direttamente e a pagamento agli utenti finali. La revisione del sistema di tariffazione e di

ridiffusione sarà lunga. Per evitare dei cambiamenti troppo bruschi, si potrebbe immaginare un periodo di transizione di qualche anno.

La forma di regolamentazione del settore

I conflitti ricorrenti tra operatori pubblici e editori privati hanno condotto questi ultimi, che pur conoscono bene l'esistenza dei tribunali, a invocare la creazione di un organo di concertazione, col compito di arbitrare i litigi relativi alle questioni di concorrenza e di tariffazione.

Non bisogna tuttavia dimenticare che ci sono anche molte difficoltà specifiche a ciascun settore. Di conseguenza, per l'attuazione della nuova politica saranno necessari provvedimenti settoriali che converrà preparare in maniera concertata.

Per queste ragioni, il Gruppo di lavoro raccomanda la creazione di un organo incaricato della regolamentazione la cui competenza dovrebbe estendersi a tutti i responsabili della diffusione dei dati pubblici, compresi i diffusori istituzionali. Considerando il carattere interministeriale della questione, tale organo dipenderebbe dal Primo Ministro. Potrebbe trattarsi di una commissione di cui farebbero parte i rappresentanti dei diffusori pubblici, degli editori privati e degli utenti. Potrebbe essere presieduta da una personalità indipendente, il cui mandato sarebbe lungo e non revocabile.

La sua missione sarebbe quella di una duplice azione di regolamentazione, che andrebbe oltre un semplice ruolo consultivo. I dibattiti e le decisioni potrebbero essere pubblicizzati e dovrebbero svolgersi nella maniera meno formalizzata possibile. Tutte le parti in causa potrebbero chiedere alla commissione d'intervenire, e la commissione stessa potrebbe decidere di discutere questo o quel problema.

Per quanto concerne l'applicazione del nuovo regime di disponibilità digitale dei dati pubblici, la commissione, con funzioni consultive:

- ***formulerebbe delle raccomandazioni generali in materia di servizi, tariffe, ecc***
- ***sarebbe periodicamente consultato sulla definizione dei dati essenziali di ogni settore.***

Quanto ai contenziosi tra il settore pubblico e quello privato, la commissione potrebbe nominare, al suo interno, un comitato più ristretto con un ruolo di mediatore.

Naturalmente, nel comitato ci sarebbe lo stesso numero di rappresentanti del settore pubblico e di quello privato. Senza costituire un vero e proprio arbitrato, la sua attività di mediazione sarebbe tuttavia soggetta a una procedura formale, consegnata negli atti ripresi in seguito da un'eventuale procedura giudiziaria. Atti che le parti in causa potrebbero ovviamente consultare.

Il campo d'applicazione del comitato di mediazione concernerebbe l'insieme dell'attività di diffusione dei dati pubblici. Il comitato potrebbe intervenire in contenziosi relativi ai diffusori istituzionali ma anche in quelli relativi ad altri enti pubblici.

Raccomandazioni specifiche

Occorre abolire o limitare la concessione delle banche dati giuridiche ?

Il Gruppo di lavoro ha affrontato il problema con grande chiarezza. È emerso che il sistema attuale di concessione delle banche dati giuridiche da parte del servizio pubblico suscita una serie d'interrogativi.

Se, in seguito alla decisione del Consiglio di Stato.¹⁴⁸, il principio dell'esistenza di un servizio pubblico di diffusione dei dati giuridici è accettato e riconosciuto, numerose critiche concernono sia i modi in cui il servizio è organizzato che le condizioni di applicazione della concessione.

148. CE, 17 dicembre 1997, ordine degli avvocati alla corte di Parigi, AJDA 20 aprile 1998 (sentenza, conclusioni di J.D. Combrexelle e commenti di B. Nouel) p. 362-373.

Da un punto di vista tecnico, l'esistenza di uno "sportello unico" non avrà lo stesso senso che aveva all'epoca della telematica perché il protocollo Internet e i link HTML permettono di creare un'organizzazione in reti decentrate, ma compatibili, che utilizzano un linguaggio universale. D'altra parte, visto il tasso di penetrazione della micro-informatica, tutti i dati grezzi sono ormai subito digitalizzati alla fonte. Infine, i progressi tecnologici hanno notevolmente diminuito il costo di un server Internet, e quindi le spese di diffusione.

Di conseguenza, ci si può domandare se il compito di diffusione affidato al concessionario non rischi di diventare superfluo: l'organizzazione in banche dati potrebbe infatti essere regolamentata sulla base di standard comuni imposti ai produttori di dati giuridici.

Da un punto di vista politico, la diffusione gratuita dei dati essenziali si contrapporrà sempre più alla diffusione a pagamento dei testi, soprattutto se questi ultimi non sono completati da note, commenti, link, ecc. Si può pensare infatti che l'esclusività del concessionario sulla prima diffusione sarà soggetta a una doppia pressione, quella dello sviluppo della codificazione e quella delle rivendicazioni degli utenti.

Gli utenti non si accontenteranno più della selezione di alcuni "grandi testi", scelti più a causa della loro natura giuridica che per il significato reale del contenuto. Per cui, l'esigenza di efficienza ma anche il rispetto del motto "tutti devono conoscere la legge", creeranno una situazione in cui, *progressivamente, tutti i dati giuridici saranno considerati "dati essenziali"*.

Infine, l'economia della concessione è fragile. Durante il primo anno della nuova concessione il volume d'affari è stato inferiore della metà a quello dell'ultimo anno della precedente concessione, e le perdite pressoché pari al fatturato.

In effetti, l'apporto principale del concessionario –la disponibilità di strumenti di ricerca efficaci- è poco remunerato da un diritto d'accesso forfettario, mentre la maggior parte del fatturato proviene dalla consultazione di documenti, fuori diritti d'autore.

Tuttavia, nell'economia di Internet, sembra molto difficile ritornare a una politica di tariffazione dipendente dalla durata di connessione. Inoltre, una tariffazione basata sulla durata penalizzerebbe, paradossalmente, il grande pubblico e gli utenti meno esperti o quelli che hanno un materiale poco efficiente.

Di conseguenza, bisogna domandarsi se non sia opportuno far evolvere il sistema nel modo seguente:

- **Messa in linea gratuita e completa dei dati giuridici (senza link, né commenti), organizzati però in banche dati. Eventualmente, il carattere esaustivo sarebbe soppresso per le giurisprudenze inedite delle Corti supreme, per tener conto della loro politica**

giurisprudenziale che costituisce la realtà del diritto positivo.

- **Diffusione assicurata da ogni ente produttore. Essa dovrebbe rivelarsi meno costosa del mantenimento di un accesso centralizzato. La diffusione sarebbe organizzata a partire da un regolamento comune di disponibilità dei dati che ogni ente dovrebbe rispettare, e avverrebbe sotto il controllo del Comitato delle banche dati giuridiche, incaricato dal decreto del 1996 di sovrintendere il servizio pubblico delle banche dati giuridiche.**

Per tener conto dell'esistenza della concessione attuale, l'evoluzione descritta potrebbe essere progressiva e dovrebbe anche facilitare la riorganizzazione interna di certi produttori di testi o di giurisprudenza.

Infine, i minori introiti sui fondi di sostegno esistenti attualmente a vantaggio delle giurisdizioni dovrebbero essere presi in conto dal bilancio generale. A questo proposito, le economie che le amministrazioni farebbero sul costo della consultazione di JURIFRANCE, potrebbero compensare una parte dei minori introiti.

Controllare la qualità dei dati pubblici

Riguardo alla qualità della diffusione dei dati pubblici, qualità che è stata modificata da Internet, il Gruppo di lavoro desidera sottolineare certe prescrizioni tecniche, anche se a volte esse sono già state evidenziate in altre relazioni o previste dal PAGSI.

Coordinamento dei siti amministrativi che diffondono gli stessi dati

Come prescritto dal PAGSI, ma anche da numerose circolari del Primo ministro in materia di diffusione telematica o su Internet, è importante che *i dati non siano duplicati su diversi siti pubblici*, e ciò per garantirne l'affidabilità e l'aggiornamento.

A questo fine, deve essere privilegiata la tecnica dei link URL tra i siti amministrativi. La creazione di un portale pubblico dovrebbe naturalmente facilitare il lavoro di coordinamento.

Tuttavia, *l'unificazione della diffusione non deve condurre all'impovertimento del servizio offerto agli utenti*. Perciò, la coerenza richiesta tra i vari siti dovrebbe avvenire prendendo come riferimento il sito che offre il migliore servizio agli utenti (motore di ricerca, chiarezza della presentazione, ecc.). Se esso mancasse, il sito di riferimento scelto in base a dei criteri istituzionali dovrebbe dotarsi degli strumenti più efficaci.

Obbligo di qualità dei dati

I siti che diffondono i dati pubblici dovrebbero essere dei modelli in fatto di qualità, e ciò per difendere la reputazione dei poteri pubblici insita nei dati, per assicurare la qualità dei prodotti derivati o le attività che ne dipendono, quali la ricerca e l'insegnamento.

Di conseguenza, i siti –pubblici o privati- che diffondono dei dati pubblici devono innanzitutto *garantire delle eccellenti condizioni di aggiornamento, sia in frequenza che in rapidità*. Queste condizioni *potrebbero figurare come clausole obbligatorie* nelle licenze di ridiffusione degli operatori privati e nei testi che regolano la diffusione diretta dei diffusori istituzionali.

In secondo luogo, *delle prescrizioni tecniche applicabili ai siti che diffondono dati pubblici potrebbero garantirne l'affidabilità e l'integrità*.

In terzo luogo, poiché la qualità presuppone la perennità dei dati, *potrebbero essere imposti degli obblighi di archiviazione, non soltanto per tener conto della natura dell'informazione archiviata e la durata della sua disponibilità, ma anche per determinare i metodi d'archiviazione più coerenti con i metodi utilizzati per la consultazione dei dati recenti*.

Obbligo di accessibilità

Il fine che presiede alla raccolta e diffusione dei dati pubblici è l'interesse generale. La loro accessibilità e la relazione con l'utente devono perciò essere particolarmente curate.

I siti pubblici dovrebbero quindi *rispettare delle condizioni che consentano un accesso rapido alle informazioni e una loro grande leggibilità.*

- I siti pubblici dovrebbero offrire *un servizio a piena pagina, solo in modo 'testo', senza immagini né "riquadri" lunghi* perché il download diventerebbe costoso.
- I siti pubblici dovrebbero *necessariamente offrire dei sistemi di ricerca efficaci, indicizzati a partire da concetti corrispondenti agli usi del pubblico*, se possibile in linguaggio naturale.
- I documenti e i dati dovrebbero essere *organizzati in banche dati, la cui architettura dovrebbe anche corrispondere all'uso degli utenti a cui ci si rivolge. Queste banche dovrebbero consentire dei link URL veloci e diretti verso l'informazione stessa o verso la pagina HTML che la contiene.*
- I dati e i documenti, salvo quando non è tecnicamente possibile, dovrebbero potersi *usare facilmente e quindi essere presentati in formato testo ("..RTF.", o HTML per esempio), anziché in formato "immagine"("..PDF.", per esempio). Anche i riquadri, i grafici, ecc. dovrebbero essere presentati in forma compatibile con i programmi più comuni (EXCEL per esempio).*

Infine, un migliore rapporto con l'utente richiederebbe *un'assistenza tecnica veloce* da parte dei siti che diffondono i dati pubblici.

Obbligo di serietà imposta ai diffusori da una politica d'incitamento alla qualità dei siti privati

In un contesto di sovrabbondanza dell'informazione, e per fare del web un vero strumento di lavoro, sia nella vita professionale che per le attività sociali e civili, i diffusori che offrono una miglior garanzia di serietà e di qualità dovrebbero emergere facilmente.

Di conseguenza, la concessione di una licenza di ridiffusione a dei *ridiffusori privati di dati pubblici –con o senza scopo di lucro- rappresenterebbe una garanzia di qualità conferita dai poteri pubblici. Essa sancirebbe il rispetto delle condizioni sulla qualità dei dati, la loro archiviazione e accessibilità, e il rapporto con gli utenti.*

I diffusori privati sono molto favorevoli a questa politica della qualità che potrebbe essere studiata dalla commissione di concertazione di cui si è già parlato.

Tramite link URL, i siti amministrativi potrebbero rimandare ai siti dei ridiffusori, dando così una dimostrazione concreta della politica di partenariato tra il settore pubblico e quello privato.

Intervenire per far conoscere i siti che diffondono i dati pubblici

Fare segnalare i siti pubblici dai motori di ricerca

I Webmaster dei siti pubblici, ma anche i ridiffusori di dati pubblici, dovrebbero essere incitati a *far segnalare i loro siti dai principali motori di ricerca* a livello nazionale. Nella presentazione del sito, dovrebbero preoccuparsi di rispettare *la logica, e persino il linguaggio dei loro utenti.* Analogo atteggiamento deve essere adottato anche su scala internazionale, con una presentazione - eventualmente in lingua straniera- presso i siti internazionali.

I Webmaster dovrebbero anche *essere sensibilizzati alla scelta dei metadati* che presentano le pagine HTML. I metadati dovrebbero essere attraenti e *corrispondere alle abitudini degli utilizzatori*, compresi gli stranieri, e non al sistema di produzione o all'architettura istituzionale.

Essere attivi nelle commissioni in cui vengono definiti gli standard dei metadati

Come l'ha ricordato la risposta del Governo francese al Libro verde della Commissione, *occorre che la diplomazia francese e, in generale, quella europea siano attive nelle commissioni di standardizzazione dei metadati* perché si tratta, per lo più, di commissioni non governative e d'origine anglosassone che non conoscono il sistema istituzionale francese.

ALLEGATI

ALLEGATO 1 - COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO

Président

M. Dieudonné Mandelkern, président de section au Conseil d'État

Rapporteur

M. Bertrand du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État, Adjoint au chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan

Membres

M^{me} Andrée Ahano, secrétaire générale de la Fédération nationale de l'information d'entreprise et de la gestion des créances

M. Joël d'Angio, chargé de mission à la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes

M. le Contre-Amiral Stanislas d'Arbonne, adjoint au directeur des technologies et des transferts sensibles au secrétariat général de la Défense nationale

M. Joël Boyer, Secrétaire général de la Commission nationale informatique et libertés

M. Patrick Buffet, adjoint au directeur des Journaux Officiels

M. Jean-Denis Combrexelle, maître des requêtes au Conseil d'État

M. Pierre Coural, responsable des productions audiovisuelles et multimédias au Service culturel du musée du Louvre

M. Charles-Henri Dubail, vice-président de la Commission juridique de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, directeur de Victoires-Éditions

M. Jacques Duthel, chargé de mission techniques nouvelles et données à Météo France

M. André Ferragne, chef de la Mission d'organisation des services du Premier ministre

M. Jérôme Huet, professeur à l'université de Paris II

M. Gérard Ladoux, secrétaire général de l'Association française de la télématique multimédia

M^{me} Isabelle de Lamberterie, directeur de recherches au CNRS, présidente de l'Association pour le développement de l'informatique juridique

M^{me} Anne de La Presle, chargée de mission auprès du directeur des Journaux Officiels

M. Jean Morin, chef adjoint du département moyens et méthodes de diffusion de l'INSEE (en remplacement de M. Daniel Lerner, chef du département)

M. Jean-Pierre Nières, délégué général adjoint de SYNTEC Informatique (en remplacement de M^{me} Anne de La Tour, attachée à la direction juridique)

Maître Bertrand Nouel, avocat (Cabinet Gide, Loyrette et Nouel)

M. Philippe Quéau, directeur de la division de l'information et de l'informatique à l'UNESCO

M. Maurice Ronai, chef de travaux à l'École de hautes études en sciences sociales

M. François-Louis Sirieix, responsable des Fonds documentaires aux éditions Droit des affaires, représentant le Groupement français de l'industrie de l'information

M. Hubert Tilliet, responsable du service juridique au Syndicat national de l'édition

M^{me} Martine Viallet directrice de La Documentation française, puis M^{me} Sophie Moati qui l'a remplacée dans cette fonction

Le secrétariat de l'Atelier a été assuré par Sophie de Salée

ANNEXE 2 - LISTE DES AUDITIONS.149

149. Les titres sont ceux donnés à la date de l'audition.

Auditions en séance de travail

Séance du 27 octobre 1998

M. Le Quentrec, directeur du service central de la communication et de la commercialisation : ".Politique de Météo-France en matière de diffusion électronique des données publiques."

M. Poulit, directeur général de l'IGN : ".La politique de l'Institut géographique national."

M^{me} Diebold, administrateur général, M. Galard, chef du service culturel et M. Coural, responsable des productions audiovisuelles et interactives : ".La diffusion des données publiques au Louvre."

Séance du 18 novembre 1998

M. Buffet, adjoint au directeur : ".La politique de la direction des Journaux Officiels en matière de diffusion électronique des données publiques."

M. Ferragne, chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) : ".Le service public des bases de données juridiques."

M^{me} Martine Viallet, directrice de la Documentation française : ".La politique des diffuseurs publics : cas de la Documentation française."

M. Delorme, directeur de la diffusion et de l'action régionale, INSEE : ".Le cas de l'INSEE."

M. Nicolas, chef du bureau ".Communication et nouvelles technologies.", DIRCOM : ".La politique de diffusion des données publiques au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie."

M. Combrexelle, maître des requêtes au Conseil d'État : ".La diffusion des données publiques dans le cadre des nouvelles technologies de l'information : questions juridiques."

Séance du 24 novembre 1998

M^{me} Chaubon, sous-directrice des professions juridiques et judiciaires au ministère de la Justice : ".La doctrine du ministère de la Justice."

M. Nappi, président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et Maître Bellec, responsable EDI au Conseil national des greffiers : ".La politique des greffes des tribunaux de commerce."

M. Chambaud, responsable du Département de la documentation et de l'information à l'INPI : ".La politique de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)."

M. Thil, directeur des technologies nouvelles, Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) : ".L'influence des évolutions technologiques sur la diffusion des données publiques."

Séance du 21 décembre 1998

M. Schnäbele, DIRE ".Le rôle de la délégation interministérielle à la Réforme de l'État dans les politiques de diffusion des données publiques."

M. Stahl, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général de la Commission d'accès aux documents administratifs : ".La politique de la Commission d'accès aux documents administratifs."

M. Boyer, secrétaire général de la CNIL : ".La doctrine de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL)."

Séance du 20 janvier 1999

M. Le Gourrierc, ministre plénipotentiaire, chargé de mission pour les nouvelles technologies auprès du Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères : ".Données publiques et présences françaises sur le Net."

M^{me} Ahano, secrétaire général : ".La position de la Fédération nationale d'information d'entreprise et de la gestion des créances (FIGEC)."

M. Chaumier, président du GFII : ".La position du Groupement français de l'industrie de l'information (GFII)."

Séance du 1er mars 1999

M. de Maublanc, président de l'AFTEL : ".La position de l'Association française de la télématique multimédia (AFTEL)."

M. Dubail, vice-président de la commission juridique de la FNPS : ".La position de la Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)."

M. Beaussant, président du GESTE ".La position du Groupement des éditeurs de services en ligne (GESTE)."

M. Icart, délégué du Groupe des éditeurs de droit : ".La position du Syndicat national de l'édition (SNE)."

Séance du 24 mars 1999

M^{me} de Lamberterie, directeur de recherches au CNRS, présidente de l'ADIJ : ".Les droits de propriété intellectuelle sur les données publiques produites par la recherche et l'enseignement, et l'utilisation des

données publiques par la recherche et l'enseignement."

Séance du 21 avril 1999

M. Marx (commission données publiques) et M^{me} M. Lemu (commission droit de l'information) de l'Association des professionnels de l'information et de la documentation (ADBS) : ".Le point de vue des utilisateurs d'Internet."

M. Mayeur, administrateur de l'Isoc-France et membre d'Admiroutes : ".Des données publiques à l'information publique : un essai de définition." et ".La diffusion des données publiques sur l'Internet : bilan et perspective au 21 avril 1999."

Séance du 19 mai 1999 consacrée au ".Livre vert de la Commission sur l'information émanant du secteur public." à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

M. Bishoff, chef de division, DG XIII, Commission européenne

M. de Maublanc, président de l'AFTEL

M. Fisher, directeur adjoint de l'information économique à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

M. Soubie, inspecteur général honoraire de l'INSEE

Personnalités rencontrées

M. Baulinet, inspecteur des finances, coordonnateur nouvelles technologies, direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Berthier, ingénieur général des ponts et chaussées, Conseil national des ponts et chaussées

M. Bertrand, urbanisme et responsable du Syndicat professionnel de la géomatique (SPDG)

M. Braize, sous-directeur des affaires juridiques, ministère de la Culture et de la Communication

M. Bouchez, directeur adjoint, Syndicat d'information de la presse magazine et d'information

M^{me} Boulin-GhiCa, chargé de secteur, SGCI

M Brun-Buisson, chef du Service juridique des technologies de l'information et de la communication

M. Chambon, chargé de mission, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

M. Claudius-Petit, président directeur général, Groupe France agricole

M. Daillie, chargé de mission auprès du Premier président, Cour de cassation

M. Dallo, chef du bureau 7C ".moyens de paiement.", direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Dessapt, chargé de secteur, SGCI

M. Galindo, responsable des Éditions cartographiques, Michelin

M. Hangard, directeur général, INPI

M. Lasvignes, directeur, Secrétariat général du gouvernement

M. Le Crosnier, professeur, université de Caen, et modérateur des listes biblio.fr et isoc.vie.publique

M. Lummaux, secrétaire général, Association française pour l'information géographique (AFIGEO)

M. Maisl, recteur, conseiller technique pour l'enseignement supérieur, cabinet du Premier ministre

M. Nouvel, chef du bureau 5C, direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Novella, éditions Lamy France

M. Oudart, chargé de mission, Délégation générale à la langue française

M. Oudet, président de l'Internet Society-France

M. Pinsard, éditions Dalloz

M. Poirauveau, chargé de mission au Conseil national de l'information géographique (CNIG)

M. Rabineau, inspecteur général des services judiciaires, ministère de la Justice

M. Richard, directeur général des éditions législatives, président du Groupe des éditeurs juridiques au Syndicat national des éditeurs

M. Sarzana, délégué général du Syndicat national des éditeurs

M. Sauvé, Secrétaire général du Gouvernement

M. Seligman, GIS Department Manager, Seureca Space et responsable du SPDG

M. Tronc, conseiller technique pour les nouvelles technologies, cabinet du Premier ministre

ALLEGATO 3 - PAGAMENTO ONLINE DEI DATI PUBBLICI E CONTABILITA' PUBBLICA

Taluni rappresentanti di fornitori di servizi pubblici si sono domandati se non fossero in una posizione sfavorevole per beneficiare degli sviluppi tecnologici in materia di pagamento elettronico, indispensabili alla commercializzazione online dei dati pubblici. In particolare, la loro qualità d'organismo pubblico li costringe a rispettare regole particolari e, in molti casi, ad applicare regole di contabilità pubblica.

Come ogni fornitore di transazioni online, i fornitori pubblici devono presentare le caratteristiche seguenti.**150:**

150. Cfr. "Il pagamento di somme di denaro tramite Internet, evoluzione o rivoluzione del diritto dei mezzi di pagamento?.", M. Espagnon, *La Semaine juridique* - edizione generale, n° 16-17, aprile 1999, p. 787 e seguenti

- *contemporaneità* tra il mandato di pagamento e l'ordine elettronico (e dunque emissione diretta dell'ordine di pagamento su Internet), indispensabile per le transazioni realizzate integralmente on line;
- *sicurezza tecnica* del pagamento, per evitare che l'ordine di pagamento sia annullato;
- *affidabilità tecnica*, per autenticare e certificare l'ordine di pagamento elettronico, che deve potere essere ammesso come mezzo di prova.

Vi sono due metodologie di classificazione dei mezzi di pagamento elettronico, a seconda che siano protette o non protette, e che prevedano o meno un prepagamento.

Sono utilizzabili più mezzi, tra cui:

- *il pagamento a distanza*, che ha il vantaggio di poter essere adattato alle transazioni elettroniche; l'inconveniente di questa procedura è che l'ordine di pagamento non viene trasferito direttamente al fornitore, ma all'azienda di credito del cliente e, peraltro, necessita del consenso preventivo del cliente;
- *il pagamento a distanza mediante carta bancaria* (che può o non può essere protetto).;
- *i portafogli elettronici* (su un supporto del tipo carta magnetica) o *virtuali* (su memorie e supporti software installati sul computer dell'utente) sono attivati pagando un determinato importo in anticipo. Sono particolarmente utili per ordini di piccolo importo, che poi è il caso della commercializzazione al dettaglio dei dati pubblici;
- *i gettoni elettronici* o e-money, che evitano l'intermediazione finanziaria offerta da un'azienda di credito.

Per quanto riguarda queste diverse tecniche, le società che diffondono servizi sono in una situazione particolare rispetto ai diffusori privati, perché la loro appartenenza al settore pubblico richiede l'applicazione di regole particolari della contabilità pubblica. L'Atelier ha affrontato anche le difficoltà derivanti da questa legislazione.

Tuttavia, il commercio elettronico nella sfera pubblica esiste già da tempo, e può essere anche associato al pagamento online: circa una decina di enti pubblici o di servizi statali hanno messo in opera o hanno completato l'installazione di un sito commerciale su internet.

Per quanto concerne il pagamento online, l'applicazione delle regole di contabilità pubblica comporta due tipi di conseguenze:

- tutti gli incassi pubblici devono essere fatti tramite un contabile statale; i pagamenti online moltiplicano il numero degli interessati che devono intervenire per ragioni di tipo tecnico;
- i contabili statali sono finanziariamente e personalmente responsabili per il recupero delle somme spettanti ad organismi pubblici. Il pagamento online moltiplica dunque il rischio d'insoluto o il rifiuto dei pagamenti online mediante carta bancaria ("pagamenti negati").

La direzione generale della contabilità pubblica (DGCP) accompagna i progetti di commercio elettronico e di pagamento online presentati da organismi pubblici (enti pubblici, collettività territoriali, servizi di Stato) facendosi comunicare in sede di preparazione gli elementi costitutivi dei dispositivi previsti. L'esame dei dossier permette di consigliare l'organismo richiedente e, se è il caso, di chiedere delle modifiche. L'esame verte principalmente su quattro aspetti.

- Il sistema non deve generare delle situazioni creditrici al di fuori del circuito del Tesoro, ed al di là di ciò che è indispensabile alle intermediazioni tecniche. Per esempio, per quanto riguarda i pagamenti elettronici tramite carte, le procedure devono essere assimilabili alle procedure standard per l'utilizzo di una "carta bancaria" per gli incassi di natura pubblica. Questa procedura, come noto, ha fissato i ritmi di tele-raccolta delle operazioni e di rimessa delle transazioni nei sistemi di scambio. Se si considera l'intermediazione tecnica, essa non sarebbe in grado di trasformarsi in intermediazione finanziaria per fondi pubblici. Ad esempio, le soluzioni attualmente offerte dal mercato in materia di portafogli elettronici per i pagamenti online, generano ritardi eccessivi per il trasferimento dei fondi pubblici, dal momento che essi devono transitare su conti privati. Questa situazione, suscettibile di costituire una "gestione di fatto", si rivela per altro costosa per l'organismo pubblico.
- I pagamenti negati devono essere messi a bilancio dall'organismo pubblico richiedente. Infatti, in assenza di un sistema protetto di pagamento a distanza mediante carta bancaria, ai sensi delle vigenti norme bancarie, il commerciante deve rimborsare il cliente in caso di contestazione. Questo metodo di pagamento, che si fonda sulla comunicazione del numero e della scadenza di validità della carta, non permette di identificare chi effettua la transazione, né di autenticare il pagamento in assenza di prove.
- Il dispositivo deve presentare un livello di sicurezza massimo in rapporto allo stato attuale della tecnica, per esempio sotto forma di dati crittografati secondo il protocollo SSL. **151**. Dovendo il settore pubblico offrire prova d'esemplarità, quest'esigenza di sicurezza deve essere vantaggiosa anche per il cliente; per questa ragione il cliente deve essere informato mediante apposito messaggio posto sul sito commerciale del rischio a cui si espone comunicando il suo numero di carta di credito.

151. SSL: ".Secure Socket Layer.": si tratta di un protocollo molto diffuso, installato sul noto browser Netscape, che permette di assicurare la protezione dello scambio di dati tra le macchine, ma non di proteggere le applicazioni. Esso permette a chi effettua una transazione commerciale online di crittografare le informazioni della sua carta bancaria senza dovere ricorrere ad un programma supplementare.

- Infine, la DGCP può essere spinta a richiamare l'attenzione dell'organismo pubblico sul costo di certe forme di pagamento online che sono adattabili alla natura o all'importo degli incassi che si riferiscono al progetto. Soluzioni di pagamento offline più tradizionali possono in effetti accompagnare perfettamente lo sviluppo del commercio elettronico.

Da questo punto di vista, le regole di gestione dei fondi pubblici non sono un ostacolo allo sviluppo del commercio elettronico. Le difficoltà rilevate sono di carattere generale e derivano essenzialmente dall'insufficienza di maturità del mercato in materia di sicurezza dei pagamenti per carta bancaria e di soluzioni per i pagamenti di piccolo importo (del tipo ".portafoglio elettronico").

ALLEGATO 4 - IL DECRETO DEL 31 MAGGIO 1996 RELATIVO AL SERVIZIO PUBBLICO DI BANCHE DATI GIURIDICHE

Il campo d'applicazione del decreto del 1996 è molto ampio e riguarda i trattati e gli accordi internazionali pubblicati, i testi, la giurisprudenza di tutte le giurisdizioni giudiziarie ed amministrative e le convenzioni collettive. Esso ingloba anche il diritto comunitario.

La creazione delle banche dati è di responsabilità di ciascuna delle istituzioni da cui derivano i dati originali (il Consiglio di Stato crea la banca dati JADE, la Corte di Cassazione crea la banca dati CASS). Essa può essere delegata, come nel caso delle pubblicazioni tecniche Juriclasseurs, per i tribunali ed per le corti d'appello giudiziarie (banca dati JURIS). La Direzione delle Gazzette Ufficiali (DJO) ha una competenza di diritto comune per la produzione delle banche legislative (JORF, LEX e LEGI).¹⁵² e può produrre delle banche dati specifiche quando l'istituzione che è all'origine di certi dati non desidera diffonderli. E' il caso, ad esempio, delle sentenze inedite della Corte di Cassazione, pubblicate nella banca dati INCA creata dalla DJO.

152. Il processo d'elaborazione di queste banche dati è spiegato all'indirizzo:
www.jurifrance.com/wjuridiq/comment1.htm

La diffusione delle banche dati è assicurata da un concessionario secondo i seguenti principi:

- la concessione è esclusiva e si proibisce qualsiasi attività parallela di diffusione di basi dati giuridiche mediante servizi di Stato;
- la diffusione è fatta con tutti i mezzi possibili, salvo l'utilizzo della carta stampata: via Minitel sotto forma d'abbonamento o di chiosco, mediante un sistema informatico dedicato denominato ".posto di lavoro Jurifrance." che funziona sotto piattaforma Windows, via CD Rom ed infine via internet su abbonamento. Nel corso del primo semestre 1999 è stato aperto un chiosco su Internet. La diffusione su carta resta di responsabilità specifica dei servizi produttori ed è soggetta ad un'apposita imposizione di tariffe. Queste risorse alimentano delle fonti di concorso specifiche;
- si possono accordare delle licenze di ridiffusione a diffusori privati contro pagamento di un compenso.

La regolazione del sistema, inizialmente affidata alla CCDA.¹⁵³, è effettuata da un comitato non permanente di servizio pubblico delle banche dati giuridiche, create con il decreto ¹⁵⁴. Oltre alle precedenti funzioni della CCDA (coordinazione della produzione di banche dati giuridiche, consulenza al Primo Ministro sulle domande di diffusione delle banche dati giuridiche a cura degli amministratori ed esame delle difficoltà sollevate dall'esecuzione della concessione), questo comitato è incaricato della valutazione annuale del servizio pubblico delle banche dati giuridiche.

¹⁵³. Commissione di coordinamento della documentazione amministrativa.

¹⁵⁴. Decreto n° 99-122 del 22 febbraio 1999 che modifica il decreto n° 96-481 del 31 maggio 1996 relativo alle banche dati giuridiche, consultabile all'indirizzo internet:
www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX_9903436D

Il trattato di concessione del servizio pubblico delle basi dati giuridiche.¹⁵⁵, concluso per sette anni in applicazione dell'articolo 7 del decreto del 31 maggio 1996, consultabile all'indirizzo internet

¹⁵⁵ www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jurifr.htm, e prevede una diffusione tramite due marchi:

- JURIFRANCE.**156** copre l'accesso professionale ai dati, mediante un motore unico che offre una ricerca la quale permette di interrogare più banche dati. Jurifrance permette di accedere a tutte le banche dati giuridiche di servizio pubblico. I dati destinati alla ridiffusione nel quadro delle licenze partono da Jurifrance. E' possibile un diverso tipo di utilizzo e remunerazione presso gli utenti finali: acquisto di singoli numeri ("edicola"), abbonamento o forfait. Con la modalità di utilizzo "edicola" su Internet, la nuova concessione prevede solamente la visualizzazione dei documenti, ma non contempla il tempo per la loro ricerca.

156. Vedere il sito : www.jurifrance.com/wjuridic/contenu1.htm

Un canone versato dagli utenti serve a coprire i costi di produzione e diffusione. Per la ridiffusione sono previste delle licenze particolari. I canoni che il concessionario percepisce dagli utilizzatori sono in parte trattenuti ed in parte versati al concessore che li ripartisce tra i produttori, sotto forma di fondi di concorso. Il concessionario conserva i due terzi dei canoni percepiti per la consultazione della banca dati ed un terzo dei canoni percepiti come licenza di diffusione.

- LEGIFRANCE.**157** offre gratuitamente ".le basi del diritto francese", secondo PAGSI, ed unicamente su Internet. Esso è gestito dal concessionario e copre: tutti i numeri della Gazzetta ufficiale – misure generali a partire dal 1° gennaio 1998, le misure generali e le misure nominative a partire dal 1° gennaio 1999.; tutti i codici applicabili; una raccolta di testi legislativi; una raccolta della Giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato. E' possibile inoltre consultare direttamente le norme di diritto comunitario, la Giurisprudenza del Consiglio costituzionale e della Corte dei Conti, come pure una raccolta della Giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato. Grazie a dei collegamenti con l'Assemblea Nazionale, si rende possibile presentare i lavori legislativi in corso.

157. Si veda il sito : www.legifrance.gouv.fr/citoyen/index.cgi

ALLEGATO 5 - IL LIBRO VERDE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'INFORMAZIONE DERIVANTE DAL SETTORE PUBBLICO

Il libro verde è essenzialmente influenzato da due fattori :

- da una parte, quella della preoccupazione ".cittadina." che ha cominciato a caratterizzare i lavori della Commissione più particolarmente dopo l'adesione dei Paesi scandinavi ed al seguito delle difficoltà politiche legate alla firma del trattato di Maastricht.;
- ed inoltre dal rapporto emesso nel 1994 dal commissario per l'industria (DG III), M. Bangemann, riguardante la liberalizzazione dei settori legati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e la creazione di un quadro normativo favorevole alla libera concorrenza.

La DG XIII, competente per i settori delle Telecomunicazioni, dell'Informazione e della Ricerca è all'origine della presa di coscienza dell'importanza dei dati pubblici. Essa lancia nell'ottobre 1988 il programma IMPACT, che si concentra sulla costituzione di un'industria e di un mercato europeo dei servizi d'informazione. A partire dal 1989 questo programma porta all'adozione di "linee direttrici per una migliore sinergia tra il settore pubblico e privato nel mercato dell'informazione".

Secondo queste "linee direttrici", il settore pubblico deve incoraggiare il settore privato. In un approccio principalmente di tipo economico e liberale, esso deve essere un sostegno alla viabilità economica dei progetti, ossia essere un "cliente di lancio". Questo testo, importante dal punto di vista teorico, influisce fortemente sul Libro verde. Esso avrà pochi effetti immediati, se non l'emanazione della direttiva 90/313/CEE sull'accesso all'informazione pubblica relativa all'ambiente. La "circolare Balladur" del 1994 si riavvicina a queste linee direttrici.

La DG XIII lancia allora un certo numero di lavori preparatori, in testa ai quali vi sono le serie dei progetti PUBLAW I, II e III che hanno trattato in maniera approfondita l'essenziale dei problemi relativi ai dati pubblici : quadro normativo, commercializzazione, etc.

In questo contesto, i membri dell'Atelier hanno ritenuto il tono e gli obiettivi del Libro verde ispirati principalmente da motivi di carattere economico. I responsabili della commissione non escludono un'iniziativa di legge. Infatti, i rappresentanti del settore privato hanno manifestato in più occasioni il loro augurio di vedere rapidamente una direttiva comunitaria che garantisca la libera concorrenza, tra protagonisti di diverse nazionalità, ed anche tra settore privato e quello pubblico. Si è anche sollevata più volte la questione dell'accesso alle risorse pubbliche nel settore dell'informazione.

L'Atelier, da parte sua, non si è pronunciato sull'opportunità di tali iniziative legislative a livello comunitario. In maniera prettamente consensuale, ha innanzitutto rilevato la difficoltà di fare entrare la realtà dell'esperienza francese nel quadro d'analisi del Libro verde. Come noto e come in altri settori d'attività liberalizzati, la nozione di "settore pubblico" è troppo variegata nel nostro Paese affinché vi possa essere un approccio armonizzante a livello comunitario

Peraltro, l'Atelier ha rimproverato al Libro verde di mescolare a tutti i livelli le questioni relative all'accesso e quelle relative alla commercializzazione, mentre queste devono rispondere a costrizioni e imperativi distinti.

I membri dell'Atelier hanno poi rilevato in certi passaggi del Libro verde alcune preoccupazioni specifiche a determinati servizi della Commissione e a determinati progetti che sostengono ed hanno sostenuto.

In materia di concorrenza, lo Atelier ha mostrato che i problemi si ponevano più in seno a ciascuno Stato membro che al livello degli scambi intracomunitari. In effetti, i prodotti distribuiti sul mercato intracomunitario sono il più delle volte i risultati dell'aggregazione dei dati pubblici forniti nei diversi Stati membri. Questi prodotti sono elaborati a scopo comparativo (statistico, etc.) o sintetico. Non c'è dunque una vera concorrenza tra gli editori privati nazionali che devono utilizzare tutti i dati disponibili e sono in

una posizione equivalente.

Il caso della concorrenza tra produttori pubblici nazionali è ugualmente marginale, salvo forse per la meteorologia. Tuttavia, in questo settore, la concorrenza tra servizi meteorologici nazionali è stata risolta da un lato mediante un trattato internazionale.¹⁵⁸ e d'altra parte, mediante la creazione a livello europeo del Gruppo d'Interesse Economico (GIE) ECOMET.

158. Si veda in basso, il capitolo III.

Da un punto di vista generale, una parte dello Atelier ha criticato il tono a volte ambiguo del Libro verde, ritenendolo troppo favorevole all'imperativo della concorrenza. Così la questione relativa alla protezione dei dati personali poteva essere interpretata come una proposta per rimettere in gioco i principi della direttiva del 1995, come se avessero dovuto essere aboliti di fronte ad un preteso interesse generale economico e commerciale.

In materia d'accesso all'informazione, la politica della commissione – ed i suoi risultati – sono stati molto criticati. In particolare in termini di leggibilità e di perennità dell'informazione, essa è tuttavia in ritardo rispetto a quella di altre amministrazioni, principalmente francesi.

In compenso, l'Atelier ha considerato che il Libro verde potesse essere utile nel favorire una produzione d'informazione omogenea su tutto il territorio comunitario. Così, alcuni membri hanno sottolineato l'ineguaglianza delle aziende in materia di informazioni finanziarie disponibili in Francia e in Germania, in ragione alle differenze di legislazione societaria nei due Paesi.