

# Proposte dell'Associazione per il software libero per lo sviluppo del software libero nella Pubblica Amministrazione

di Marco Ciurcina ed Antonio J. Russo

## Norme disattese ed incomplete

In esito all'indagine conoscitiva sui programmi informatici a codice sorgente aperto svolta dalla Commissione appositamente costituita, il 19 Dicembre 2003 il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie adottava la direttiva “*Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni*” il cui contenuto sostanziale veniva successivamente trasfuso nel D. Lgs. 82/05 (*Codice dell'amministrazione digitale*).

Nonostante siano trascorsi diversi anni, l'attuale assetto normativo in materia di acquisizione di programmi informatici da parte della Pubblica Amministrazione non ha consentito di realizzare significativi progressi nell'implementazione di soluzioni a codice sorgente aperto (software libero) da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Pare ragionevole vedere in ciò la conseguenza sia della mancata attuazione delle norme in vigore, sia dell'inadeguatezza delle stesse, bisognose di modifica o quanto meno di ulteriore specificazione in via interpretativa.

## 1) Attuare le norme

### a) Acquisizione di programmi informatici

Il disposto del comma 1 dell'art. 68 (Analisi comparativa delle soluzioni) del D. Lgs. 82/05<sup>1</sup> (secondo il quale le Pubbliche Amministrazioni, prima di acquisire programmi informatici, devono realizzare una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le soluzioni disponibili sul mercato, ivi incluse le soluzioni in software libero) è rimasto **totalmente inattuato**<sup>2</sup>.

---

1 Il quale dispone:

*Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n. 241, e del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, acquisiscono, secondo le procedure previste dall'ordinamento, programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:*

*a) sviluppo di programmi informatici per conto e a spese dell'amministrazione sulla scorta dei requisiti indicati dalla stessa amministrazione committente;*

*b) riuso di programmi informatici sviluppati per conto e a spese della medesima o di altre amministrazioni;*

*c) acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso;*

*d) acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto;*

*e) acquisizione mediante combinazione delle modalità di cui alle lettere da a) a d).*

2 Per uno dei molti casi nei quali il disposto dell'art. 68 co. 1 del D. Lgs. 82/05 è rimasto lettera morta vedi le sentenze

Per superare questa situazione di illegalità e, più in generale, per migliorare l'efficienza delle procedure di acquisizione di programmi informatici da parte della Pubblica Amministrazione, è necessario adottare misure volte a sensibilizzare le Pubbliche Amministrazioni al rispetto del disposto dell'art. 68 co. 1 D. Lgs. 82/05 e delle altre norme vigenti fornendo anche le stesse Pubbliche Amministrazioni degli strumenti necessari per ottemperare al disposto delle norme.

A tal fine suggeriamo che Codesta Commissione voglia:

I) realizzare, ai sensi dell'art. 1 co. 3 lett. b del Decreto 16.05.07 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, linee guida operative concernenti le modalità di approvvigionamento di sistemi software e del software in generale, che

- richiamino le Pubbliche Amministrazioni ad una puntuale applicazione del disposto dell'art. 68 co. 1 del D. Lgs. 82/05;
- richiamino le Pubbliche Amministrazioni ad una puntuale applicazione del disposto del D. Lgs. 163/06 ed in particolare dell'art. 68 (che prevede il divieto di fare riferimento a un marchio o a un prodotto determinato nelle specifiche tecniche dei bandi di gara)<sup>3</sup>;
- indichino alle Pubbliche Amministrazioni di non acquisire programmi software congiuntamente a prodotti hardware;

II) includere tra le proprie determinazioni conclusive indicazioni d'indirizzo affinché

- le Pubbliche Amministrazione organizzino corsi di formazione alla realizzazione della valutazione comparativa;
- il CNIPA i) strutturi un gruppo di persone per supportare i funzionari competenti delle diverse Pubbliche Amministrazioni alla realizzazione della valutazione comparativa, e ii) renda disponibile ai suddetti funzionari documentazione di supporto (esempi di analisi comparativa ecc.);
- le Pubbliche Amministrazioni adottino atti di indirizzo e programmazione alla luce dell'obiettivo di creare le condizioni per agevolare la migrazione al software libero delle Pubbliche Amministrazioni.

## **b) Repertorio dei formati aperti e delle modalità di trasferimento dei formati**

L'art. 68 co. 4 del D. Lgs. 82/05 stabilisce che il CNIPA deve predisporre il *repertorio dei formati*

---

del TAR del Lazio n. 428/07 (<http://softwarelibero.it/sentenza42807>) e n. 2809/07 ([http://softwarelibero.it/files//sentenza\\_2007\\_2809.pdf](http://softwarelibero.it/files//sentenza_2007_2809.pdf)) che hanno deciso il ricorso n. 3838/2006 presentato dall'Associazione per il Software Libero contro il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale per l'Innovazione Tecnologica) con il quale si impugnava il Bando di Gara d'Appalto per la fornitura di prodotti Microsoft per un importo complessivo di Euro 4.539.184,55, pubblicato in G.U.C.E. il 16.02.06.

3 Vedi la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 24.01.95 nella causa C-359/93, *Commissione / Olanda*, che condannava il governo olandese per aver individuato l'oggetto d'un bando con il nome del prodotto "Unix" senza farlo seguire dalla menzione "o equivalente" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0359:FR:HTML#CO>.

*aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni e delle modalità di trasferimento dei formati*<sup>4</sup>.

La realizzazione del repertorio dei formati aperti e delle modalità di trasferimento dei formati ha valore strategico nell'attivazione dei processi di migrazione al software libero da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

A tal fine suggeriamo che Codesta Commissione voglia includere tra le proprie determinazioni conclusive un'indicazione d'indirizzo affinché il CNIPA dia corso con urgenza agli oneri che le incombono in forza dell'art. 68 co. 4 D. Lgs. 82/05 pubblicando il repertorio dei formati aperti e delle modalità di trasferimento dei formati.

## **2. Migliorare le norme vigenti**

### **a) Definizione di formato aperto**

L'art. 68 co. 3 del D. Lgs. 82/05 stabilisce che *per formato dei dati di tipo aperto si intende un formato dati reso pubblico e documentato esaurivamente*.

La norma non include tra i requisiti del formato aperto quello dell'assenza di diritti di terzi che limitino l'uso del formato.

Tale requisito è internazionalmente riconosciuto come requisito preferenziale della nozione di formato aperto.

L'indicazione di questo requisito è particolarmente importante nel caso di una norma dello Stato che vincola l'azione amministrativa: non è ammissibile che una norma imponga di corrispondere royalties a terzi (gli eventuali titolari di diritti sul formato).

Suggeriamo che Codesta Commissione voglia includere tra le proprie determinazioni conclusive un'indicazione d'indirizzo affinché il disposto dell'art. 68 co. 3 D. Lgs. 82/05 venga modificato come segue: *per formato dei dati di tipo aperto si intende un formato dati reso pubblico, documentato esaurivamente ed esente da qualsiasi diritto di terzi che limiti l'uso del formato o della relativa documentazione*.

### **b) Specificazione delle nozioni di interoperabilità e cooperazione applicativa**

L'art. 68 co. 2 del D. Lgs. 82/05 stabilisce che *le pubbliche amministrazioni nella predisposizione o nell'acquisizione dei programmi informatici, adottano soluzioni informatiche che assicurino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, e che consentano la rappresentazione dei dati e documenti in più formati, di*

---

4 Con lettera raccomandata datata 18.05.07 l'Associazione per il Software Libero domandava al CNIPA di intervenire, ai sensi dell'art. 9 della L. 241/90, nel procedimento di realizzazione del suddetto repertorio offrendo il proprio supporto. Si registra pertanto con viva soddisfazione il recente comunicato stampa con il quale il CNIPA dichiara, finalmente, di essersi attivata per adempiere al disposto dell'art. 68 co. 4 D. Lgs. 82/05 ([http://www.ossipa.cnipa.it/home/index.php?option=com\\_content&task=view&id=62&Itemid=36](http://www.ossipa.cnipa.it/home/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=36)).

*cui almeno uno di tipo aperto, salvo che ricorrano peculiari ed eccezionali esigenze.*

L'attuale quadro normativo omette di indicare in modo preciso cosa si debba intendere per “interoperabilità e cooperazione operativa”.

Sugeriamo che Codesta Commissione voglia includere tra le proprie determinazioni conclusive un'indicazione d'indirizzo affinché venga modificato il disposto del D. Lgs. 82/05 includendo le seguenti definizioni o vengano adottati atti amministrativi che specifichino quanto segue:

*I requisiti dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa sono soddisfatti da programmi che scambiano dati in formato dei dati di tipo aperto, comunicano attraverso interfacce dei programmi di tipo aperto e protocolli di comunicazione di tipo aperto.*

*Per interfaccia di programma di tipo aperto si intende un'interfaccia di programma resa pubblica, documentata esaustivamente ed esente da qualsiasi diritto di terzi che limiti l'uso dell'interfaccia o della relativa documentazione.*

*Per protocollo di comunicazione di tipo aperto si intende un protocollo di comunicazione reso pubblico, documentato esaustivamente ed esente da qualsiasi diritto di terzi che limiti l'uso del protocollo di comunicazione o della relativa documentazione.*

### **c) Investimenti in software libero della Pubblica Amministrazione**

Il software libero, da una parte garantisce un ottimale impatto economico e sociale delle decisioni di spesa in informatica da parte della Pubblica Amministrazione<sup>5</sup>, dall'altra realizza appieno i valori della Costituzione<sup>6</sup>.

E' quindi auspicabile adottare politiche attive al fine di favorire l'implementazione del software libero da parte delle Pubbliche Amministrazioni e di sostegno allo sviluppo del software libero stesso.

Sugeriamo che Codesta Commissione voglia includere tra le proprie determinazioni conclusive un'indicazione d'indirizzo affinché vengano adottate nuove norme od atti d'indirizzo amministrativo che:

- obblighino le Pubbliche Amministrazioni a coordinare le scelte di spesa dei diversi enti favorendo la cooperazione tra le Pubbliche Amministrazioni che hanno esigenze simili col fine di realizzare congiuntamente spese abilitanti all'utilizzo più ampio del software libero;
- obblighino le Pubbliche Amministrazioni a destinare preferenzialmente le risorse pubbliche

---

5 Vedi i documenti “*Économie et logiciel libre: les bonnes politiques et ses conséquences positives*” (<http://www.colibre.org/~arusso/LesBonnesPolitiques.pdf>) e “*Delucidazioni sul trasferimento di fondi pubblici alla ricerca privata in Provincia di Trento*” ([http://softwarelibero.it/files/delucidazioni-sul-trasferimento-di-fondi\\_1.0.pdf](http://softwarelibero.it/files/delucidazioni-sul-trasferimento-di-fondi_1.0.pdf)).

6 Vedi l'articolo “*Software libero e diritti fondamentali*”, dal quale emergono i profili di rilievo costituzionale del software libero che fanno di questo un'opzione preferibile per la Pubblica Amministrazione ([http://www.studiolegale.it/files/SoftwareLibero\\_DirittiFondamentali\\_1.0.pdf](http://www.studiolegale.it/files/SoftwareLibero_DirittiFondamentali_1.0.pdf)).

(per ricerca od altro) nel settore dell'ICT alla realizzazione di progetti in software libero.

#### **d) Utilizzo di software libero nel sistema educativo**

L'utilizzo delle nuove tecnologie nel sistema educativo italiano è in grave ritardo rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea<sup>7</sup>.

Gran parte delle (poche) risorse destinate a questo scopo vengono spese nell'acquisto di licenze di programmi proprietari (e spesso di programmi che non sono stati concepiti per essere utilizzati a scopo didattico).

Nel 2005 è stata realizzata in Italia una migrazione su grande scala in ambito scolastico che ha permesso di realizzare importanti risparmi economici: il progetto Free Upgrade Southtyrol's Schools della Provincia Autonoma di Bolzano<sup>8</sup>.

Suggeriamo che Codesta Commissione voglia includere tra le proprie determinazioni conclusive un'indicazione d'indirizzo affinché vengano adottate nuove norme od atti d'indirizzo amministrativo che incoraggino, finanzino e sostengano la migrazione a software libero degli istituti scolastici.

### **3. Quale licenza ?**

Il 09.01.08 la Commissione Europea ha reso disponibile la EUPL (European Union Public License), in tutte le lingue dell'Unione Europea.

Questa licenza è senz'altro un'opzione di cui tenere conto nella scelta della licenza da utilizzare per i progetti di software sviluppati dalle (o per conto delle) Pubbliche Amministrazioni.

Ciò nonostante il problema della scelta della licenza più adatta alle esigenze delle Pubbliche Amministrazioni resta un problema complesso che difficilmente si può risolvere “una volta per tutte” indicando una singola licenza quale soluzione ottimale e definitiva.

La EUPL offre il vantaggio di essere disponibile in lingua Italiana ma non si può omettere di segnalare che:

- non è possibile dare indicazioni sulla licenza da adottare in via generale: spesso la scelta dipende dalle circostanze del caso specifico (la EUPL potrebbe essere incompatibile con le licenze di codice riutilizzato nello sviluppo del progetto specifico);

---

<sup>7</sup> In Italia ci sono 6,5 computer ogni 100 alunni contro una media europea di 9,9 ([http://ec.europa.eu/information\\_society/europe/i2010/docs/annual\\_report/2007/country\\_factsheets/2007\\_factsheet\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/annual_report/2007/country_factsheets/2007_factsheet_it.pdf)).

<sup>8</sup> Vedi <http://www.fuss.bz.it>. Per una descrizione del progetto e delle sue positive ricadute sociali ed economiche sul territorio vedi l'analisi realizzata dalla UNU-MERIT per conto della Commissione Europea disponibile al sito <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7053/470> dove si legge “*The migration is also helping to enliven the local economy. Some small companies in the Bolzano area are starting to offer support, customisation and solutions for FUSS to schools. A large local computer reseller is offering PCs with FUSS pre-installed*”.

- la GNU-GPL versione 3, redatta recentemente dalla FSF con lo scopo di massimizzare la libertà degli utenti (e quindi anche delle Pubbliche Amministrazioni), è senz'altro lo strumento di tutela dell'ecosistema del software libero più moderno e raffinato e quindi non si può omettere di considerare questa licenza tra quelle che la Pubblica Amministrazione dovrebbe utilizzare<sup>9</sup>.

Sugeriamo che Codesta Commissione voglia includere tra le proprie determinazioni conclusive un'indicazione d'indirizzo affinché le Pubbliche Amministrazioni acquisiscano ogni diritto sui software sviluppati per esse dai propri fornitori e rendano disponibili tali software secondo una o più licenze di software libero di tipo *copyleft*, includendo in ogni caso la GNU-GPL versione 3.

© Marco Ciurcina, Antonio J. Russo e l'Associazione per il Software Libero, 2008 – Alcuni diritti riservati

Questo documento è utilizzabile secondo i termini della licenza [GNU Free Documentation License](#) versione 1.2 o successiva, senza Invariant Sections, Front-Cover Texts and Back-Cover Texts.

---

<sup>9</sup> Anche se ai più pare ragionevole, è ancora oggetto di dibattito se l'EURL sia compatibile con la GNU-GPL versione 3 ed in che termini.