

# **IL PARADIGMA OPEN SOURCE NEL CONTESTO DELL'ATTUALE MODELLO DI RIUSO DEL SOFTWARE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA**

Corradini, Andrea, Dipartimento di Informatica, Largo B. Pontecorvo 3, 56127 Pisa, IT,  
andrea@di.unipi.it

Flagella, Tito, Link.it, Via San Martino 51, 56125, Pisa, IT, tito.flagella@link.it

## **Abstract**

Per oltre tre anni gli autori si sono impegnati prima nello startup e poi nella diffusione dei risultati del progetto OpenSPCoop (<http://openspcoop.org>, [1]), un progetto finalizzato all'implementazione open source delle specifiche di Cooperazione Applicativa nella Pubblica Amministrazione (SPCoop) [2]. Sulla base di quest'esperienza, l'articolo analizza l'attuale situazione per quanto attiene alla compatibilità del software open source con la generalità dei bandi pubblicati dalle PA, e soprattutto con le attuali politiche di riuso del software nella Pubblica Amministrazione Italiana.

Sono ben noti i vantaggi di cui godono i progetti open source in termini di interoperabilità, sicurezza e innovazione del codice, e di potenzialità di aggregazione di una comunità di sviluppatori e utenti. Questi aspetti qualitativi, prima ancora degli eventuali vantaggi economici derivanti dal suo utilizzo, dovrebbero rendere il software open source particolarmente appetibile per le Pubbliche Amministrazioni, poiché consentono di soddisfare in modo immediato alcuni requisiti specifici delle PA: si pensi ad esempio all'obbligo istituzionale di trasparenza nei confronti dei cittadini. Questo spiega le iniziative intraprese da alcuni governi, europei e non, miranti a favorire la diffusione della cultura dell'open source nelle PA. Per quanto riguarda l'Italia, invece, nonostante generiche considerazioni a favore dell'open source, riteniamo che nei bandi di gara per lo sviluppo di software custom pubblicati negli ultimi anni dalle PA, e anche nella formulazione dei progetti di riuso che proprio in questi mesi si stanno finalizzando, siano previste delle condizioni che svantaggiano proprio le soluzioni basate su software open source. Più precisamente, la maggior parte dei bandi richiede che il fornitore del software custom ceda alla PA committente la proprietà del software sviluppato, e analogamente i progetti di riuso richiedono che il software che una PA cedente offre ad altre PA per il riuso sia di sua proprietà.

Questa situazione di fatto, a nostro avviso, costituisce sia un limite alla qualità delle soluzioni software realizzate per la PA, che un indiretto impedimento alla crescita di progetti open source per la Pubblica Amministrazione ed al riuso del software nella PA Italiana. E' nostra convinzione che i bandi e i progetti di riuso non dovrebbero imporre vincoli pregiudiziali di proprietà sul software da fornire, ma dovrebbero solo fissare i vincoli funzionali e strategici, cioè i "diritti minimi" che la PA interessata deve poter esercitare su tale software per garantirne la totale fruibilità e la possibilità di concederlo in riuso, tra i quali i software con licenze di tipo open source dovrebbero rientrare certamente a buon titolo. Inoltre, per quanto attiene al software sviluppato ad-hoc nel corso del progetto, questo dovrebbe essere gestito con una formula di assegnamento congiunto del copyright tra il fornitore e la PA, per i motivi di tutela del software open source discussi nell'articolo.

*Parole Chiave: Riuso del Software, Open Source, Proprietà del Software, OpenSPCoop.*

## **1 INTRODUZIONE**

Sono ben noti i vantaggi di cui godono i progetti open source in termini di interoperabilità, sicurezza e innovazione del codice, e di potenzialità di aggregazione di una comunità di sviluppatori e utenti. Questi aspetti qualitativi, prima ancora degli eventuali vantaggi economici derivanti dal suo utilizzo, dovrebbero rendere il software open source particolarmente appetibile per le Pubbliche Amministrazioni, poiché consentono di soddisfare in modo immediato alcuni requisiti specifici delle PA.

Ricordiamo tra questi la necessità di archiviazione di dati (ad esempio anagrafici o censuari) a lungo termine, che è garantita dall'uso di formati aperti e standard, le esigenze di privacy e di protezione di dati sensibili, garantite almeno in parte dalla verificabilità del codice sorgente, e più generalmente l'obbligo istituzionale di trasparenza nei confronti dei cittadini. Inoltre la natura distribuita e solo parzialmente gerarchica, ma principalmente autonoma delle PA, sembra sposarsi bene con un modello di sviluppo software basato su di una comunità di attori, in cui esse possono proporsi come utenti, come consulenti per loro specifiche problematiche, o anche come sviluppatori. Infine è evidente come una soluzione open source adottata da una PA per proprie esigenze si presti ad essere riusata liberamente, tale e quale oppure con opportune modifiche, da altre PA aventi necessità analoghe.

Queste semplici considerazioni spiegano le iniziative intraprese da alcuni governi, europei e non, miranti a favorire la diffusione della cultura dell'open source nelle PA, nonché, in un paese come la Francia dove questa cultura è già ben radicata, il successo di un'associazione di PA come l'ADULLACT (<http://www.adullact.org>), avente l'obiettivo di sviluppare e mantenere "un patrimonio comune di software libero utile alla missione del servizio pubblico". Per quanto riguarda l'Italia, invece, nonostante generiche considerazioni a favore dell'open source, riteniamo che nei bandi di gara per lo sviluppo di software custom pubblicati negli ultimi anni dalle PA, e anche nella formulazione dei progetti di riuso che proprio in questi mesi si stanno finalizzando, siano previste delle condizioni che svantaggiano proprio le soluzioni basate su software open source. Più precisamente, la maggior parte dei bandi richiede che il fornitore del software custom ceda alla PA committente la proprietà del software sviluppato, e analogamente i progetti di riuso richiedono che il software che una PA cedente offre ad altre PA per il riuso sia di sua proprietà. Prima di analizzare l'effetto negativo di queste condizioni per la PA e per l'open source e di proporre alcune soluzioni alternative, riteniamo utile analizzarne la genesi.

## **2 LE P.A. E LA PROPRIETÀ DEL SOFTWARE CUSTOM**

La "Commissione per il software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione" istituita dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie Lucio Stanca alla fine del 2002, ha pubblicato nel maggio 2003 una "Indagine conoscitiva" [3] che ha sancito alcuni principi ripresi successivamente dalla cosiddetta "Direttiva Stanca" emanata dal Ministro alla fine del 2003 [4]. Nell'"Indagine conoscitiva", la Commissione identifica due "macrotipologie di prodotti" software rilevanti per la PA: i pacchetti, come le suite per office automation e i DBMS, e il software custom, sviluppato ad hoc da un fornitore per una specifica esigenza di una o più PA. Anche se tale classificazione non è presentata come esaustiva, nel resto del documento vengono considerate solo queste due tipologie.

In particolare, per il software custom, che è l'unico rilevante per la presente discussione, la Commissione suggerisce che questo software (e le personalizzazioni) debba essere di piena proprietà (non necessariamente esclusiva) della PA committente, e questo deve essere garantito da opportune clausole contrattuali. Questa piena proprietà garantisce alla PA caratteristiche di primaria importanza come la modificabilità, la verificabilità e la possibilità di riuso di tale software.

Queste indicazioni sono state completamente recepite nella Direttiva Stanca, che nell'Art. 5 recita: *Nel caso di programmi informatici sviluppati ad hoc, l'amministrazione committente acquisisce la proprietà del prodotto finito, avendo contribuito con proprie risorse all'identificazione dei requisiti, all'analisi funzionale, al controllo e al collaudo del software realizzato dall'impresa contraente. Sarà cura dei committenti inserire, nei relativi contratti, clausole idonee ad attestare la proprietà dei programmi.*

Il principio che il software custom debba divenire di proprietà della PA committente viene ribadito con chiarezza nelle attuali iniziative del CNIPA nell'ambito delle attività per il supporto alla diffusione dell'e-government per le Regioni e gli Enti locali. Infatti, tra le cinque linee di azione della seconda fase di tale attività [5], quella di maggiore rilievo in termini di budget allocato riguarda i progetti di riuso di soluzioni di e-government, che ne prevedono il passaggio da una PA cedente ad una o più PA riceventi. L'"Avviso per la realizzazione di progetti di riuso" pubblicato nel febbraio 2007 [6] prevede risorse per 60 milioni di Euro per i progetti di riuso, e richiede che le soluzioni di e-Government proposte per il riuso debbano "essere di proprietà e nella piena fruibilità della pubblica amministrazione cedente". Ancora più esplicitamente, nella versione acceduta il 21/04/08, l'Art. 4 dello "Schema tipo di un contratto di riuso" pubblicato sulle pagine del CNIPA recita, al primo comma: *L'amministrazione concedente garantisce che il programma è di propria esclusiva proprietà e che il perfezionamento del presente atto non costituisce violazione di diritti di titolarità di terzi, suggerendo, forse in modo indebito, che persino una proprietà non esclusiva possa non essere sufficiente per accedere ai finanziamenti per i progetti di riuso.*

### **3 LE CONTROINDICAZIONI DEL REQUISITO DI PROPRIETÀ**

Abbiamo visto sinora come, in accordo con le indicazioni politiche citate, gli attuali bandi per la fornitura di software custom e i contratti per i progetti di riuso contengono clausole che richiedono che la PA committente/cedente sia proprietaria del software in questione.

E' nostra convinzione che questo requisito debba essere al più presto rimosso o opportunamente mitigato in quanto esso costituisce sia un limite alla qualità delle soluzioni software realizzate per la PA, che un indiretto impedimento alla crescita di progetti open source per la Pubblica Amministrazione ed al riuso del software nella PA Italiana.

Questi aspetti saranno analizzati in dettaglio nei paragrafi successivi.

#### **3.1 Controindicazioni relative alla qualità del software**

##### *3.1.1 Qualità del software prodotto*

La cessione della proprietà del software da parte del fornitore alla PA committente implica che il software prodotto non potrà essere riutilizzato dal fornitore per altre forniture (a meno di esplicito

concessioni in tal senso da parte della PA committente). Per questo motivo il fornitore, che opera chiaramente in una logica di massimizzazione del profitto, tenderà a realizzare la soluzione più economica atta a superare il collaudo del software, disinteressandosi della qualità intrinseca del software. D'altronde è noto a tutti come nessun collaudo riesca a misurare la qualità del software, mirando piuttosto ad una semplice copertura funzionale dei prodotti consegnati. Se invece il fornitore potesse riutilizzare il software prodotto per altre forniture, tenderebbe a considerare la qualità del prodotto finale come un valore assestante; questo soprattutto nel caso di un prodotto open source, la cui ispezione è possibile da parte di chiunque, e la cui qualità fornisce quindi una misura della qualità dell'azienda stessa che lo ha prodotto.

### *3.1.2 Costo delle soluzioni offerte*

I fornitori che partecipano ai bandi di gara non possono riutilizzare il software già realizzato per altre PA (da se stessi o da altri fornitori), ma devono riscriverlo da zero. Questo comporta ovviamente una lievitazione del costo della soluzione finale offerta alla PA.

### *3.1.3 L'attuale modello di riuso rende le PA soggetti promotori di soluzioni proprietarie*

Abbiamo visto nel paragrafo 2 come nel bando di riuso pubblicato nel febbraio 2007 [6], venga richiesto che le soluzioni di e-Government proposte debbano “essere di proprietà e nella piena fruibilità della pubblica amministrazione cedente”. In particolare, i contratti tipo predisposti dal CNIPA per regolare il riuso prevedono che: *L'amministrazione concedente garantisce che il programma è di propria esclusiva proprietà e che il perfezionamento del presente atto non costituisce violazione di diritti di titolarità di terzi.*

A parte l'incompatibilità di queste condizioni con il riuso di soluzioni open source, di cui diremo più estesamente nel paragrafo 3.2.1, ci preme sottolineare qui come una tale politica riproponga nei progetti di riuso una serie di dipendenze tipiche del software proprietario, con l'unica differenza che il soggetto proprietario del software è un'altra PA e non un'azienda privata. Si pone dunque l'enorme problema di regolare i diritti della PA Cedente e della PA ricevente e quindi la licenza con la quale il software viene fornito alla PA ricevente. E' tenuta ad esempio la PA cedente a rilasciare anche i sorgenti del software proposto? E in tal caso, se la PA ricevente realizza modifiche al software ricevuto, è questa tenuta a restituire le modifiche realizzate alla PA cedente? E' inoltre autorizzata a distribuire a terzi il software ricevuto assieme alle modifiche realizzate?

E' facile notare a questo punto come queste ed altre problematiche legate al riuso ed alle licenze software siano state approfonditamente sviscerate negli anni dalle comunità del software open source e quindi quanto sia importante considerare l'open source come un riferimento primario nel definire le politiche di riuso, cosa che purtroppo finora non è avvenuta affatto.

## **3.2 Controindicazioni per il successo dei progetti open source**

### *3.2.1 Difficoltà nella fornitura di software open source*

Il requisito di cessione della piena proprietà del software è di fatto incompatibile con la fornitura di software open source. Infatti se un fornitore volesse partecipare ad una gara che richiede una certa soluzione software rielaborando un software open source preesistente, non potrebbe poi cedere alla

PA la piena proprietà della soluzione complessiva realizzata, ma solo quella delle modifiche realizzate al software open source utilizzato.

E' ovvio come non sia questo l'obiettivo della direttiva Stanca che, come abbiamo analizzato in precedenza, intende favorire l'acquisizione della proprietà del software, al fine di non avere nessuna dipendenza dal fornitore nei successivi eventuali riutilizzi. Se si accettasse invece la sola cessione parziale di alcune componenti della soluzione complessiva si resterebbe dipendenti dal resto del software, senza il quale le componenti acquisite non avrebbero comunque alcun valore. Questo concetto è ancora più chiaro facendo riferimento a forniture di soluzioni software proprietarie, in cui spesso viene proposta dai fornitori la cessione della proprietà del software per le componenti sviluppate ad-hoc, e l'uso in licenza illimitata gratuita delle componenti proprietarie preesistenti (librerie, tool, etc).

Per cautelarsi da queste situazioni in molti bandi viene richiesta la piena proprietà di tutto il software facente parte della soluzione fornita, in alcuni casi arrivando ad elencare esplicitamente le componenti che possono essere proprietarie o open source (DB, Application Server, librerie di sistema) e quindi alle quali non si applica il vincolo di cessione di proprietà.

Non dimentichiamo inoltre che senza il requisito di proprietà dell'intera soluzione, una PA non potrebbe successivamente accedere ai finanziamenti per un progetto di riuso, come abbiamo analizzato in precedenza, e questo costituisce un ulteriore stimolo a richiedere la piena proprietà dell'intera soluzione fornita e non solamente di specifiche personalizzazioni.

Requisiti di questo tipo escludono del tutto la possibilità di riutilizzare software open source preesistente per la realizzazione della soluzione software da fornire, non essendo cedibile la piena proprietà di un software di questo tipo, che non appartiene al fornitore ma alla comunità degli sviluppatori del progetto. Anche in caso di assenza di vincoli di questo tipo, possono spesso sorgere contenziosi nell'interpretazione delle clausole di proprietà quando le PA, spesso a posteriori per mancanza di competenze specifiche sulle licenze open source, scoprono di avere acquisito assieme al software anche dei vincoli nella sua distribuzione, indotti dalle licenze che accompagnano il software.

### *3.2.2 Il problema delle feature proprietarie nei progetti open source*

Abbiamo visto nel paragrafo precedente come possa diventare complesso riutilizzare software open source preesistente in forniture relative a bandi per lo sviluppo software della PA. Anche nel caso in cui sia accettato software open source come parte della fornitura, le clausole di cessione della piena proprietà del software sviluppato ad-hoc come parte della fornitura costituiscono un serio impedimento allo sviluppo dei progetti open source. Si pensi infatti al caso di un maintainer di un progetto open source che partecipi ad un bando di gara, proponendo una soluzione che includa componenti del proprio progetto open source, arricchito da componenti a valore aggiunto di interesse generale ma non ancora disponibili nel progetto open source. Tali componenti rientreranno quindi tra le componenti ad-hoc e quindi la cui proprietà debba essere ceduta alla PA. In questo modo, il fornitore non sarà però autorizzato a restituire alla comunità open source i moduli a valore aggiunto realizzati. Si apre così un serio problema per l'evoluzione stessa del progetto, in quanto nel momento in cui la realizzazione delle funzionalità già implementate come moduli a valore aggiunto in forniture per la PA venisse richiesta dalla comunità open source, queste andrebbero riscritte possibilmente da programmatori diversi e senza poter riutilizzare il codice prodotto nell'ambito della precedente fornitura, aprendo

comunque potenziali conflittualità con la PA che di quelle stesse funzionalità ha acquisito la proprietà esclusiva dallo stesso fornitore.

### *3.2.3 Il falso mito delle PA come promotori di progetti open source*

Spesso, a giustificazione del requisito di proprietà del software da parte della PA, è stata portata l'argomentazione che la PA, una volta acquisita la proprietà del software, può essa stessa rilasciarlo con una licenza open source. Ma realizzare lo startup di un progetto open source non consiste solo nell'abbinare una licenza open source al software, ma soprattutto nel curare la qualità e la modularità del codice e nel riuscire a coinvolgere una comunità di utenti e di sviluppatori. Tutto ciò richiede investimenti molto spesso superiori a quelli già sostenuti per la semplice realizzazione del software e soprattutto difficilmente applicabili a posteriori (per quanto attiene ai criteri di qualità del software). Inoltre è impensabile uno startup di un progetto open source che non veda impegnati in prima linea gli sviluppatori stessi del prodotto. Per questo motivo è di fatto inattuabile una politica che tenda a vedere la PA come soggetto promotore di un progetto open source relativo a software consegnato nell'ambito di una fornitura software precedente.

## **4 ALCUNE PROPOSTE MIGLIORATIVE**

Come abbiamo visto nel paragrafo 3, la pratica di richiedere la proprietà del software non si è diffusa casualmente, ma come conseguenza di una precisa strategia politica finalizzata a ridurre la dipendenza delle PA dal software proprietario nei progetti di riuso. Nei paragrafi precedenti abbiamo visto però come questa strategia non sia in sintonia con il paradigma del software open source e come, favorendo l'uso del software open source nella PA, si possano invece raggiungere maggiori benefici in termini di qualità del software e di riuso.

Per quanto le posizioni presentate siano, ci pare, ampiamente condivisibili, l'attuale politica viene spesso avallata sostenendo che le clausole di proprietà del software e quindi le ricadute negative sinora analizzate siano il necessario prezzo da pagare per raggiungere obiettivi prioritari di indipendenza dai fornitori nel riuso del software nella PA.

Formuliamo quindi nei prossimi paragrafi alcune proposte migliorative delle politiche attualmente in atto che, pur assicurando il raggiungimento di tali obiettivi, non presenterebbero nessuno dei problemi sinora analizzati.

### **4.1 Copyright congiunto per il software sviluppato come parte della fornitura**

Un punto centrale riguarda certamente le modalità di gestione della proprietà del software oggetto di fornitura. A nostro avviso la soluzione più indicata sarebbe quella di stabilire la duplice proprietà del software sviluppato, tramite clausole analoghe a quelle di Joint Copyright Assignment usate per i contributors di molti progetti Open Source, come ad esempio OpenOffice. La proprietà potrebbe quindi essere assegnata ai seguenti soggetti:

- al fornitore, che potrà quindi riutilizzare il software nell'ambito di altre forniture o rilasciarlo nell'ambito del proprio progetto open source;

- alla PA committente, che potrà quindi liberamente riutilizzarlo senza alcuna dipendenza dal fornitore.

#### **4.2 Via libera all'open source per l'accesso al riuso**

Abbiamo visto come al momento, per l'accesso ai progetti di riuso, la proprietà del software da parte della Pubblica Amministrazione proponente il riuso costituisca una condizione necessaria per l'accesso ai finanziamenti previsti dai bandi. Abbiamo già analizzato come questo sia un fattore ostante il riuso di soluzioni basate su piattaforme open source ed apra significativi problemi nel regolare i diritti d'uso del software tra le amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda la tutela delle amministrazioni riceventi un software proprietario di un'altra amministrazione.

Per questo si propone di modificare l'attuale vincolo di proprietà da parte dell'amministrazione cedente del software da trasferire, in una richiesta di licenze d'uso open source, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà. Questo risolverebbe il problema dell'attuale impossibilità di riuso di soluzioni open source proprietà di terzi e regolerebbe in maniera molto semplice i diritti contrattuali tra amministrazioni cedenti e riusanti.

#### **4.3 I benefici di quest'approccio**

Analizziamo in questo paragrafo come i cambiamenti proposti possano innovare completamente lo scenario che si è andato definendo negli ultimi anni per quanto riguarda le forniture software alla Pubblica Amministrazione italiana, con ricadute positive sulla qualità e sul riuso del software, superando tutti i problemi che sono stati analizzati nel paragrafo 3.

In primo luogo, si avrebbe un impatto positivo sulla qualità delle soluzioni software fornite alla PA. Il fornitore sarebbe motivato ad investire sulla soluzione software, perché potrebbe continuarne lo sviluppo al di là della specifica fornitura. La qualità del software diventa così un valore di per sé, al di là dei requisiti del collaudo di consegna del software.

Dal punto di vista dei costi, poi, questi tenderebbero a scendere significativamente potendosi effettivamente riutilizzare nelle offerte componenti software già realizzati dallo stesso fornitore o rilasciati da terzi con licenza open source.

Dal punto di vista dei progetti di riuso, l'accettazione di software con licenza open source con pari dignità rispetto a quello di piena proprietà della PA, non ne modificherebbe in alcun modo lo spirito. Tali progetti sarebbero infatti possibili esattamente nella forma attuale, essendo il focus di queste operazioni sul travaso di competenze e sul taglio dei costi delle licenze, aspetti perfettamente compatibili anche con le licenze open source. Inoltre l'uso di software open source risolverebbe in maniera esemplare le complesse problematiche contrattuali tra PA cedente e ricevente discusse nel paragrafo 3.1.3, in quanto le PA riceventi sarebbero completamente tutelate dalla licenza open source del software ricevuto. Ulteriori investimenti sul software sarebbero interessanti per tutti i soggetti in gioco: la PA cedente, le PA riceventi, l'azienda che ha sviluppato il software, altre aziende che rispondano a bandi simili (anche fuori dal dominio della PA), attivando un reale processo di riuso. La licenza open source funge infatti da contratto chiaro tra tutti questi soggetti: i miglioramenti del software vanno a beneficio di tutti.

Dal punto di vista del software open source, le condizioni appaiono estremamente migliorative. Il software open source sarebbe proponibile con piena dignità nei bandi della PA, le personalizzazioni realizzate all'interno di un bando sarebbero liberamente riutilizzabili non solo dalla PA, che non sarebbe così vincolata alle condizioni della specifica licenza open source, ma anche dal fornitore che potrebbe quindi ridistribuirle anche alla comunità del progetto.

La PA diventerebbe quindi a pieno titolo uno degli attori proattivi del modello di sviluppo open source, potendo intervenire con i propri bandi nella dinamica dei singoli progetti.

## **5 UNA FONDAZIONE PER IL SOFTWARE PAGATO DAI CITTADINI**

Una strada più complessa ma che potrebbe portare benefici di maggiore portata, capaci di incidere significativamente sul mercato del software Italiano, sarebbe quella di creare un soggetto terzo a cui assegnare la proprietà di tutto il software sviluppato all'interno di bandi di gara pubblici. Tale soggetto, che chiamiamo, forse impropriamente, “fondazione”, avrebbe quindi la possibilità di rilasciare il software anche con licenze diverse da quelle originali, in modo da favorirne l'adozione in tutti i contesti possibili. Se la fondazione rilasciasse il software di cui ha acquisito la proprietà con una licenza di tipo open source, questo diventerebbe un modo per rimettere in circolo tutto il patrimonio software sviluppato per la PA, con evidenti benefici per tutto il sistema informatico del nostro paese. Si pensi a puro titolo d'esempio alle piccole aziende che potrebbero attingere a questo significativo patrimonio software per mettere a punto soluzioni software da offrire alle PA, o anche fuori da questo contesto specifico.

Occorre sottolineare che non pensiamo ad un soggetto che debba fornire una piattaforma di supporto a progetti di sviluppo software, come l'Ambiente di Sviluppo Cooperativo [9] realizzato dal CNIPA nell'ambito dell'Osservatorio Open Source, ma ad un soggetto che fornisca un ambiente di classificazione e di distribuzione di sorgenti, che troverebbero poi all'interno di altri contesti la loro collocazione progettuale. Si tratterebbe quindi di un mero compito di gestione dei sorgenti consegnati nelle varie forniture pubbliche e delle relative licenze software. Anche la parte burocratica sarebbe estremamente semplice, perché il software sarebbe ceduto in proprietà dal fornitore alla fondazione, con una dichiarazione di responsabilità analoga alle clausole dei JCA usate in molti progetti open source.

## **6 CONCLUSIONI**

Abbiamo analizzato in dettaglio le controindicazioni legate alla pratica di richiedere la piena proprietà del software sia nei bandi di gara che come condizione per l'accesso ai progetti di riuso della Pubblica Amministrazione. È nostra convinzione che i bandi e i progetti di riuso non dovrebbero imporre vincoli pregiudiziali di proprietà sul software da fornire, ma dovrebbero solo fissare i vincoli funzionali e strategici, cioè i “diritti minimi” che la PA interessata deve poter esercitare su tale software per garantirne la totale fruibilità e la possibilità di concederlo in riuso, tra i quali i software con licenze di tipo open source dovrebbero rientrare certamente a buon titolo. Inoltre, per quanto riguarda il software sviluppato ad-hoc nel corso del progetto, questo dovrebbe essere gestito con una formula di assegnamento congiunto del copyright tra il fornitore e la PA, per i motivi di tutela del software open source ampiamente descritti nell'articolo. Solo in questo modo l'e-government potrà



finalmente avvantaggiarsi pienamente delle grandi potenzialità di riuso insite nel paradigma dell'open source.

Per completare il quadro presentato in quest'articolo, aldilà dei vari documenti programmatici e delle convenzioni ampiamente adottate, è d'uopo commentare la normativa formalmente vigente. Nella versione attuale del Codice dell'Amministrazione Digitale [18], il riuso di software nelle PA è regolamentato dall'Art. 69, *Riuso dei programmi informatici*, il cui terzo comma così recita: *Le pubbliche amministrazioni inseriscono, nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici, di cui al comma 1, clausole che garantiscano il diritto di disporre dei programmi ai fini del riuso da parte della medesima o di altre amministrazioni.*

Come evidente dalla lettura dell'articolo e di questo comma in particolare, la normativa non prescrive esplicitamente che la PA committente richieda per contratto la proprietà del software commissionato, ma solo i diritti necessari per consentirne il riuso. È auspicabile che in tempi brevi gli organismi preposti possano intervenire con chiarificazioni in merito. L'attuale situazione prospetta uno scenario in cui legittimi ricorsi potrebbero essere sollevati contro bandi di gara che penalizzino aprioristicamente soluzioni open source, imponendo vincoli non prescritti per legge.

## Bibliografia

- [1] Corradini, A. e Flagella, T. (2007). OpenSPCoop: un Progetto Open Source per la Cooperazione Applicativa nella Pubblica Amministrazione. In atti del Congresso AICA 2007, Milano.
- [2] SPCoop, "Sistema pubblico di cooperazione: Architettura, V. 1.0", CNIPA, 25/11/2004.
- [3] Commissione per il software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione (2003). Indagine conoscitiva su software a codice aperto nella Pubblica Amministrazione. Maggio 2003. [http://www.cnipa.gov.it/site/\\_files/indagine\\_commissione\\_os.pdf](http://www.cnipa.gov.it/site/_files/indagine_commissione_os.pdf).
- [4] Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (2004). Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. Direttiva del 19 dicembre 2003, G.U. n. 31 del 7-2-2004.
- [5] Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (2003). L'e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione. Documento approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie Locali il 27 novembre 2003.
- [6] Presidente del CNIPA (2007). Avviso per la realizzazione di progetti di riuso, G.U. n. 30 del 6-2-2007.
- [7] Gruppo di lavoro "Codice sorgente aperto" ("Open Source") del CNIPA (2004), Rapporto conclusivo. Maggio 2004. [http://www.cnipa.gov.it/site/\\_files/Rapporto%20conclusivo\\_OSS.pdf](http://www.cnipa.gov.it/site/_files/Rapporto%20conclusivo_OSS.pdf)
- [8] Codice dell'Amministrazione Digitale, D.L. 7 marzo 2005, n. 82, modificato col D.L. 4 aprile 2006, n. 159, G.U. n. 99 del 29-4-2006.
- [9] Ambiente di Sviluppo Cooperativo, Osservatorio Open Source del CNIPA, <http://cde.ossipa.cnipa.it/>