



Rete Civica Unitaria Empolese Valdelsa

Realizzazione di un modello sostenibile di Riutilizzo di software, in una Pubblica Amministrazione Locale

Eugenia Cutrona

Marzo 2006

“i quaderni dell’egov”

“Se la natura ha creato una cosa meno soggetta delle altre alla proprietà esclusiva, questa è l’azione della potenza del pensiero chiamata idea, che un singolo può possedere in maniera esclusiva finché la tiene per sé; ma nel momento in cui essa è divulgata, costringe se stessa a essere proprietà di ognuno, e chi la riceve non può restituirla... Colui il quale riceve un’idea da me, riceve istruzioni senza diminuire le mie, così come colui il quale accende la propria candela con la mia, riceve luce senza toglierla a me.”

Prefazione

“Le economie evolute si avviano verso un modello di specializzazione basato sulla produzione di beni e servizi ad alto contenuto di conoscenza.”²

Per sviluppare una produzione di beni e servizi che sia il più possibile coerente con la nuova forma di economia scaturisce l'esigenza di trattare gli argomenti di seguito elaborati. Il lavoro esamina l'applicazione del principio del riuso ad un software preesistente; quali sono le regole del riuso e con che tipo di licenza si può rilasciare da parte di una Pubblica Amministrazione; la tesi si conclude passando a considerare il caso dello sviluppo di un'applicazione che possa poi essere *riusabile*.

Ringraziamenti:

A Lorenzo Nesi, Responsabile del Sistema Informativo del Circondario Empolese Valdelsa e al personale del Circondario che mi ha messo a disposizione la struttura per poter svolgere la mia ricerca e infine tutto il personale del sistema informativo per l'ospitalità, e a Simone Montangero, Postdoc dell'Università Normale di Pisa, membro del Comitato Scientifico del Master in Gestione del Software Open Source.

Il Master in Gestione del Software Open Source prevede uno stage formativo che in tal caso si è svolto nel Circondario Empolese Valdelsa, con obiettivo: l'implementazione della II Fase dell'e-governement, di cui all'Avviso della Linea 2 del Ministero dell'Innovazione *progettare il riuso delle soluzioni on-line dei servizi per cittadini e imprese*.

Eugenia Cutrona, laureata in Scienze dell'Informazione, ha frequentato il 1° Master universitario italiano in Gestione del software Open Source, a cura del Dipartimento di Informatica.

Il master mi ha permesso l'acquisizione di elementi di programmazione e di Information Technology Management, ed in particolare l'approfondimento di modelli di sviluppo orientati all'utilizzo di soluzioni informatiche Open Source.

eugenia.cutrona@gmail.com

² Tratto dalla rivista BELTEL: rapporto mensile indipendente sull'ICT e sulla convergenza, fondato da Gianni Di Quattro – Cristiano Antonelli - Maggio 2005 n. 5.

Indice

Prefazione.....	5
Indice.....	6
Introduzione	7
(e-Government).....	9
Contesto Istituzionale e Amministrativo	9
e-Government.....	10
I soggetti nazionali: CNIPA e Formez.....	11
Il soggetto locale: la Gestione Associata del circondario Empolese Valdelsa	12
(Software Open Source e Riuso).....	13
Breve storia Os e progetto GNU	13
Definizione Open Source	14
Riferimento a Os	14
Adozione Open Source	14
Riuso	15
Centri Regionali di Competenza	15
Problemi nell'adozione di Open Source	18
Modello di Riuso e Customer Satisfaction	18
Pregi dell'Open Source	19
Innovazione.....	22
Opere dell'ingegno	21
Contratto e licenza	22
Due realtà di Riuso.....	23
(Licenze)	25
Licenza Copyleft.....	25
Breve storia dei Creative Commons	26
Obiettivi dei Creative Commons.....	27
Diritti SIAE.....	28
(Personale degli Enti Locali).....	30
Personale degli Enti e Riuso	30
Forme di Incentivi.....	30
Considerazioni	32
Fonti normative.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
Sitografia.....	Errore. Il segnalibro non è definito.

Introduzione

Lo sviluppo dell'era digitale è uno dei fattori di cambiamento dei rapporti cittadino/Pubblica Amministrazione, soprattutto nell'ambito delle nuove competenze degli Enti Locali. Anche all'interno della Pubblica Amministrazione locale l'introduzione dell'informatizzazione, sia dal punto di vista amministrativo, sia dal punto di vista informatico, si avvera inducendo un cambiamento delle procedure operative. Un ruolo importante in questo processo, in Italia, è dovuto alla diffusione dei Personal Computer. Questo cambiamento nel sistema amministrativo italiano deve la sua genesi, oltre al fattore tecnologico suddetto, anche alla modifica dei rapporti Stato centrale Amministrazioni periferiche, una per tutte la modifica al titolo V della Costituzione entrata in vigore nell'ottobre 2001. Verrà trattato soprattutto un aspetto dei nuovi processi amministrativi. L'introduzione del concetto di Riuso del software "libero".

Difatti, agli albori, l'informatica era conosciuta ed utilizzata solo nei laboratori scientifici, i cui addetti utilizzavano principalmente software libero, perché ogni membro della comunità scientifica potesse svilupparlo, apporvi modifiche e renderle disponibili agli altri. È in seguito alla nascita dei Personal Computer, intorno agli anni '70, e alla successiva diffusione degli stessi come strumento comune di lavoro, accompagnato dall'introduzione del software come bene di consumo, che nasce il copyright per il software.

Tale evoluzione dei processi informativi ed informatici, che per gran parte degli anni '80 e '90 si è basata, dal punto di vista tecnico, soprattutto su programmi della famiglia Microsoft o compatibili con gli stessi, cerca oggi una strada alternativa attraverso l'utilizzo e lo sviluppo del software Open Source.

“Senza modificazione non c'è evoluzione e l'evoluzione, per essere efficace, non dovrebbe avere vincoli³”; questa rappresenta la base del sapere libero, della condivisione della conoscenza che non ha limiti, ma che si propaga su larga scala, grazie al contributo notevole di Internet che ha per confini il mondo intero. Tale strumento permette una comunicazione rapida, una forma di espressione che esula da quelle che erano le regole canoniche del sapere. Il libero sapere coincide con la distribuzione dello stesso e il software è un sapere. In particolare quest'ultimo è accessibile ancora più facilmente scaricandolo da un sito: o tramite la compilazione di un form (è possibile scaricarlo successivamente) o addirittura ricevere un supporto removibile contenente la versione del software che ci interessa. Dunque il software è un sapere e un servizio e l'economia odierna tende a basarsi sulla conoscenza (e servizi connessi) piuttosto che principalmente sui beni. Ed è proprio perché il principale prodotto che la P.A. fornisce sono servizi, ecco che la stessa ha necessità di dotarsi di software per erogare competitivamente questi ultimi. L'evoluzione si intreccia e permette nuove forme di gestione dei rapporti con il territorio e con chi lo abita, lo vive: ecco delineata una direttrice di e-government.

A livello di Pubblica Amministrazione centrale si è analizzata un'azione di implementazione dell'e-government, inerente il principio del riuso dei servizi on-line per cittadini e imprese, elaborando un documento omogeneo che fissi i principali presupposti (capisaldi) del riuso. Il riuso viene adottato per garantire una vera interoperabilità di fatto delle singole Amministrazioni e fare in modo che la prefigurata cooperazione applicativa sia finalmente realtà.

Come valore aggiunto di questo processo abbiamo inoltre un software che diviene gradualmente scalabile e affidabile, perché, ipotesi, se anche l'azienda che ha fornito il servizio (comprensivo di software) all'Ente Locale, ha fornito un software in modalità Open Source e cessa la sua attività in un qualsiasi momento, l'Ente avrebbe già in proprio possesso un supporto al codice sorgente, unito ad una documentazione completa del software (Open Source), tale da permettere ad un tecnico di conoscere i criteri della costruzione dell'applicazione realizzata *ad hoc* per l'Amministrazione. L'implementazione di un software a codice aperto, inoltre, ha anche un immediato riscontro sull'organizzazione tramite un ridisegno dei processi e sul raffinamento del sistema e sulla bonifica e normalizzazione delle basi di dati.

³ Luca Didoné, tesi dal titolo: “*Modelli di business per il software libero*” - Università degli Studi di Trento a.a. 2000/01.

L'analisi parte dall'e-government, dando una breve descrizione di quello che è il contesto normativo che fa affacciare l'Italia alla sfera innovativa e introducendo una visuale dell'e-government che parte dal concetto che regola la proprietà del software (e il riuso connesso) per quanto riguarda la P.A. locale.

Segue una breve panoramica storica dell'Open Source, il significato della parola e l'adozione dell'Open Source, e infine il principio del riuso previsto, in ambito regionale, dalla L. n. 01/2004 della Regione Toscana, seguita, in ambito nazionale, dal nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 07/03/2005 n. 82). Si entra poi nel dettaglio di come si siano configurati nuovi Uffici regionali per svolgere al meglio le nuove competenze di governo delle Amministrazioni Locali e come si procede, per questo sentiero ad un assetto avanzato e scalabile, derivante dalla crescente acquisizione dell'innovatività propria del settore informatico.

Si parla dunque della protezione legale e delle licenze software, perché al tipo di software Os utilizzato dalla P.A. sono legati anche l'adeguamento delle licenze d'uso; viene definita la licenza copyleft che riguarda da vicino l'adozione, la tutela e il riuso del software Os.

Si valuta, inoltre, la possibilità di sfruttare le competenze delle professionalità presenti negli Enti per poter creare software e di come motivare questo sviluppo del software mediante un sistema di incentivi che tengano presente i regolamenti degli Enti. Si descrive il Circondario Empolese Valdelsa⁴ come nuova realtà, nata dal preciso intento di cooperazione tra Enti Locali per poter implementare le nuove competenze, in forma piena, e ripartire i costi tra Comuni. Così viene ad essere attuato l'e-government laddove altrimenti, in ragione dei vincoli di bilancio non potrebbe avere luogo. Difatti viene istituito il Circondario con questo intento e per apportare, in forma sussidiaria, un aiuto da parte della Provincia di Firenze ad alcuni suoi Comuni. E nell'ambito del riordino territoriale viene costituita la Gestione Associata⁵ dei servizi informatici e telematici, che per quanto riguarda il territorio del Circondario coincide con quest'ultimo.

Infine, si sottolinea come la società civile, influenzata da questi mutamenti, arrechi cambiamenti alla vita dei cittadini, all'impiegato della Pubblica Amministrazione, alle imprese e alle interrelazioni esistenti tra di loro.

⁴ Nata con l. r. n. 38/1997 ed istituita come "circostrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo nell'ambito della Regione Toscana, nonché per l'esercizio di funzioni e servizi di ambito sovracomunale".

⁵ Ex l.r. 40/01.

(e-Government)

Contesto Istituzionale e Amministrativo

Si parla, per ora, di federalismo a costituzione invariata: da un lato la crescita delle competenze degli amministratori pubblici locali, dall'altro il nuovo orientamento di impiego delle risorse finanziarie e umane; spostandosi dal centro dello Stato verso le Regioni e le Autonomie locali e da altre priorità verso l'innovazione tecnologica dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione.

La riforma del titolo V riconosce Autonomie locali e Stato: da un lato le Autonomie devono saper programmare, realizzare, governare e gestire le reti e i servizi, dall'altro lato lo Stato deve assicurare il sostegno allo sviluppo e alle pari opportunità, definire i livelli minimi da garantire sul territorio, essere coordinatore delle grandi reti nazionali e sostenitore della diffusione degli standard.

I Comuni vengono visti come front-office globale della Pubblica Amministrazione, le Province supportano sussidiariamente i Comuni e le Regioni legiferano, anche con competenze esclusive. Le Regioni si occupano di standardizzare le procedure e di programmarle nell'ambito di tutte le materie di competenza. In questo quadro cosa viene richiesto alle Province? Che intervengano a sostegno delle aree deboli a rischio del loro territorio, assistendole con un forte back-office e stimolando l'integrazione dei servizi, con interventi formativi adeguati.

Questo dà luogo ad un coinvolgimento sistematico di tutti i livelli istituzionali, determina un equilibrio tra le esigenze specifiche degli Enti Locali e riconosce il ruolo di coordinatore alla Regione, definendo chiaramente le linee prioritarie di intervento condivise dall'intero sistema delle Autonomie. Un nuovo ruolo viene riconosciuto alla legislazione regionale, rispetto al quale, in alcuni ambiti, le leggi nazionali sono da definirsi "quadro", nel senso che tracciano le linee guida. In questo contesto emergono i piani regionali costruiti secondo la logica della sussidiarietà e della collaborazione istituzionale.

Il titolo V della Costituzione Italiana viene modificato con Legge Cost. n. 3/2001 che recepisce in parte le modifiche apportate agli ordinamenti locali dal TUEL 267/2000. Cosa modifica? Modifica quella che è la normativa riguardante gli Enti Locali, le Regioni, lo Stato, le Città Metropolitane e le Comunità Montane. "L'architettura istituzionale dello Stato italiano si sta modificando profondamente in senso federalista. L'attuazione del federalismo dipende dallo sviluppo di forme nuove e più efficienti di amministrazione che hanno come riferimento il livello di governo rappresentato dalle Regioni e dal relativo sistema delle Autonomie Locali. Lo spostamento di competenze e risorse pubbliche verso gli Enti più vicini ai cittadini, imprese e territorio valorizza e stimola le capacità di autogoverno e il rapporto tra cittadini e istituzioni."⁶

L'e-government è una questione politica centrale nel processo di trasformazione regionalistica (tendenzialmente federalista).

Anche il Consiglio Europeo di Lisbona⁷, nella compilazione del piano decennale del nuovo obiettivo strategico per l'Unione, con il fine di sostenere le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza, propone di migliorare le politiche in materia di società dell'informazione e accelerare il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione.

Il passaggio ad un'economia digitale, basata sulla conoscenza, indotta da nuovi beni e servizi, metterà a disposizione dei cittadini dell'Unione Europea un potente motore per la crescita, la competitività e l'occupazione realizzata a partire dalle realtà locali. Il Consiglio afferma che è necessario che le Amministrazioni pubbliche compiano effettivi sforzi a tutti i livelli per avvalersi

⁶ Il ruolo degli Enti Locali nella costruzione dell'e-government. Angelo M. Buongiovanni – URPT.

⁷ Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24/03/2000.

delle nuove tecnologie come mezzo per far sì che le informazioni siano il più possibile accessibili. In tal senso si prevede di fornire servizi evoluti a imprese e cittadini.

Inoltre, si cerca di ovviare al *digital divide* creando le strutture tecnologiche adeguate. I decisori europei intendono, al riguardo, far in modo che tutti gli stati membri forniscano un accesso elettronico ai principali servizi pubblici. In un'ottica di un'economia più competitiva. Nell'ambito della Strategia di Lisbona, come ripresa dalle Conclusioni di Göteborg, la sezione del piano inerente l'innovazione è divisa in due: “*Società dell'Informazione*” e “*R&S*”(Ricerca e Sviluppo).

e-Government

È in questo quadro normativo e di riferimento che nasce e si sviluppa il concetto di e-government. L'intento è quello di informatizzare la Pubblica Amministrazione, sia perché la tecnologia è sempre in evoluzione, sia perché si vorrebbe rendere un miglior servizio al cittadino e inoltre, in Italia, vista la L. 241/90 e successive modificazioni, meglio conosciuta come “legge sulla trasparenza”, si vorrebbe rendere efficace e trasparente tutto l'iter che riguarda il procedimento amministrativo, in modo che ogni cittadino possa sempre avere traccia della sua pratica o di quelle che lo riguardano in quanto singolo o membro di un gruppo associato o operatore economico. Questa nuova organizzazione della P.A. punta a garantire, nella misura più ampia possibile, il diritto di accesso e il diritto alla trasparenza coniugato con il diritto alla privacy. Ciò è considerato fondamentale nella nuova implementazione di tecnologia all'interno di una P.A. Cosa si vuole dall'e-governement? Prima di tutto snellire i processi che portano all'adozione finale di un atto amministrativo. In che modo? Realizzando una procedura standard che informatizzi il processo di formazione di ogni atto amministrativo tipico. Cosa comporta? Prima di tutto l'innovazione della Pubblica Amministrazione, quindi la formazione del personale degli Enti secondo la nuova visione della P.A., nonché lo studio di tutti i processi che compongono le varie fasi dei diversi tipi di atti amministrativi.

La società dell'informazione e della conoscenza vuole essere un paradigma di riferimento entro cui si svolge un ruolo determinante, per i cittadini, mediante la comunicazione, la partecipazione all'informazione e al sapere. In attuazione del rinnovamento dei rapporti del cittadino con le Istituzioni Pubbliche si migliorano i siti web delle P.A., fornendo un servizio innovativo al cittadino: un portale (Content Management System) accessibile a tutti. L'articolo n. 25 (Accesso alle banche dati pubbliche) della legge 340/2000 recita al comma 1: “le pubbliche amministrazioni ... che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze.”; e al comma 2: “le pubbliche amministrazioni ... hanno accesso gratuito ai dati contenuti in pubblici registri, elenchi, atti o documenti da chiunque conoscibili.”

Con il software Open Source se la P.A., proprietaria del software, ovvero dell'applicativo e relativi codici sorgente, si rivolge ad una società o ad un consulente esterno per la creazione e acquisizione di software *ad hoc*, lo può fare perché per l'elaborazione del nuovo software da parte di terzi, nell'ottica della modularità, gli stessi non avranno bisogno di conoscere i dati “*sensibili*” in quanto gli basterà conoscere il tipo di struttura da realizzare. Perché solo in tal modo si può applicare la regola del riuso e permetterne un uso gratuito ad altre P.A. È esplicitamente precisato: ‘uso gratuito’ e ‘altre amministrazioni’. Da ciò risalta la differenza tra uso e proprietà: ad esempio usiamo la parola “licenza” come “licenza d'uso”. Le P.A. che riusano non sono proprietarie. È importante precisare che non si prende in esame la cessione del software in uso a realtà diverse dalle P.A..

Sul fatto che ‘titolarità’ sia uguale a ‘proprietà’ va citata la direttiva MIT⁸ 19 dic 2003 (direttiva Stanca) che precisa alcune regole sul riuso, sulle modalità di acquisizione e fa della riusabilità “in pratica” quasi un obbligo; e in particolare dice:

⁸ Ministero dell'Innovazione Tecnologica.

Art. 5: “Proprietà dei programmi software. 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.” L'art. 7 sul riuso obbliga a prevedere la portabilità e il vincolo per il fornitore di prestare assistenza che consenta il riuso stesso.

Se consideriamo in connessione, la portata della Direttiva con la “*legge sulla privacy L. 675/96*”, il successivo “*D. Lgs. 196/03*” e gli obblighi che ne scaturiscono in capo alla P.A. vediamo che sorge la esigenza di avere proprietaria la base di dati. I dati sensibili gestiti da una P.A. necessitano di una infrastruttura tecnologica che dia questa disponibilità. In tal senso, viene in aiuto a questa nuova esigenza il *Software Open Source*, che consente di creare applicazioni con infrastrutture tecnologiche *Open*.

I soggetti nazionali: CNIPA e Formez

L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) nasce con l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. A quel tempo solo il Ministero della Difesa e quello delle Finanze erano informatizzati, mentre le altre Amministrazioni non avevano ancora alcuna struttura informatica, se non qualche computer, che serviva per lo più come macchina da scrivere. In attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali", l'AIPA è stata trasformata in Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA). È proprio l'art. 176 a destinare il nuovo nome alla già presente autorità dell'informatica per le Amministrazioni Centrali. Nasce, come l'AIPA, “con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio.”⁹ per dare le linee guida in materia di innovazione e governance alle Amministrazioni Centrali.

Formez è un'Associazione partecipata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dall'ANCI, dall'UPI, dall'UNCEM e opera sull'intero territorio nazionale. L'istituto nato per fornire servizi di formazione alla P.A. del Mezzogiorno d'Italia evolve ben presto e ad oggi fornisce supporto, assistenza tecnica, servizi informativi e formativi soprattutto alle Amministrazioni Locali. Formez partecipa anche alla formazione continua a livello nazionale ed internazionale con altri organismi pubblici e privati, e svolge, inoltre, analisi di studio in settori pubblici che riguardano l'innovazione. Difatti nell'ultimo convegno di presentazione del suo piano triennale di attività per il 2006-2008, Formez sottolinea “l'importanza di promuovere dei nuovi modelli di partenariato interistituzionale e seguire le amministrazioni nella liberalizzazione dei servizi al cittadino”¹⁰ con criteri di competitività. “Si propone inoltre di sviluppare il know-how dei dipendenti della P.A. per poter creare personale che sia in grado di elaborare nuovi modelli di progetto ad azione collettiva, promuovendo l'etica della responsabilità, della valutazione e della cultura del raggiungimento dell'obiettivo finale”¹¹.

⁹ art. 176, comma 4 del D. Lgs. 196/2003

¹⁰ <http://www.formez.it/>

¹¹ Vedasi nota 7.

Il soggetto locale: la Gestione Associata del circondario Empolese Valdelsa

Obiettivo principale dell'azione progettuale del Circondario Empolese Valdelsa è:

1. contribuire al superamento di vincoli e criticità che attengono ad aspetti relativi all'adeguamento quantitativo e qualitativo delle dotazioni organiche degli Enti interessati;
2. la qualificazione delle risorse umane e professionali impiegate e alla disponibilità di nuove figure professionali;
3. attendere agli aspetti organizzativi e ai profili giuridici e funzionali del personale impiegato.

Si assiste ad un vero e proprio cambiamento culturale, che dà origine al Circondario dei Comuni in modo da supportarli senza lederne l'autonomia, l'efficacia e l'efficienza amministrativa. Nel contesto del Circondario, gli elementi innovativi, introdotti dalla nuova metodologia di progettazione integrata, hanno inciso sui diversi livelli di governo tracciando il percorso attraverso schemi e modelli di governance, adeguati a condurre una nuova esperienza per lo sviluppo. Gli uffici del Circondario possono essere annoverati come quelli in cui la sperimentazione si attua.

Altro importante obiettivo: il rafforzamento della concertazione degli interventi mediante il costante confronto tra la Regione Toscana e gli Enti Locali, mediato anche dal riconosciuto e rafforzato ruolo delle Gestioni Associate (Comunità Montane, Circondari e Livelli Ottimali); soggetti che svolgono funzioni di raccordo durante tutto l'intervento. Il valore aggiunto rappresentato dalla progettazione integrata ha portato alla previsione di progetti che i singoli Comuni non avrebbero potuto avviare singolarmente.

Per avere un livello di performance elevato dei Sistemi Informativi Territoriali è ottimale la Gestione Associata.

L'introduzione dei *livelli ottimali* e le varie aggregazioni di Enti Locali, prevedono incentivi. Se a questo aggiungiamo i processi derivanti dall'introduzione dell'informatica nell'evoluzione delle amministrazioni; abbiamo un'innovazione che crea una base portante nelle "azioni a supporto dell'Organizzazione degli Uffici per lo sviluppo realizzate in forme associate tra Amministrazioni Locali"¹².

I Comuni del Circondario hanno firmato una Convenzione "per la gestione in forma associata nei comuni del territorio dell'Empolese Valdelsa dei servizi informatici e telematici"¹³ che disciplina la delega¹⁴, da parte dei Comuni sottoscrittori al Circondario Empolese Valdelsa, della gestione in forma associata delle competenze relative ai servizi informatici e telematici¹⁵. La Convenzione, altresì disciplina le finalità, le funzioni conferite, la forma di gestione, gli strumenti di consultazione tra i contraenti, i rapporti finanziari della Gestione Associata e altre norme di prassi che regolano la forma dell'Atto.

¹² Progetto promosso da Formez per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica.

¹³ Ex legge 40/01.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 30 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n° 267.

¹⁵ Art. 2 della Convenzione.

(Software Open Source e Riuso)

Breve storia Os e progetto GNU

L'impulso iniziale per la nascita di quello che poi assumerà la denominazione di Open Source, è prevalentemente culturale, filosofico e sociale; il voler diffondere l'informazione sugli sviluppi software e i suoi risultati, e dar vita a forme di collaborazione e condivisione nello stilare sviluppi di prodotti. Pur seguendo questi motivi iniziali astratti, si è visto in seguito che lo sviluppo di software Os poteva essere redditizio anche dal punto di vista economico.

Il software *Open Source* è attualmente un modello di sviluppo, di diffusione e di cooperazione nel campo dell'ICT.

Come teorie inerenti il concetto di *Open Source* si possono identificare almeno due filoni principali. Il primo modello nasceva nel 1985 con la creazione della FSF – Free Software Foundation - da parte di Richard Stallman, un ricercatore americano del Massachusetts Institute of Technology (MIT), che fu il primo a porsi l'obiettivo di tutelare i diritti della collettività di poter fruire dei prodotti dell'innovazione. Inizialmente il software nasceva con il nome di 'Free Software' e ciò creava confusione, perché il significato che si dava alla parola *free* era spesso "*gratis*"; per tale motivo i fondatori, tra cui Stallman stesso, decisero di cambiare l'identificativo del software sviluppato secondo quei canoni in software *Open Source*, lasciando invariato il nome della fondazione: Free Software Foundation.

Contemporaneamente nasceva un progetto GNU¹⁶, acronimo ricorsivo di GNU is not Unix (GNU non è Unix), sempre capitanato da Stallman, che cercava così di creare un sistema operativo modulare e libero.

In seguito al rilascio Open da parte di Linus Torvalds, giovane studente dell'Università di Helsinki, della versione Linux, che era un sistema operativo avente un nucleo 'kernel' modulare, il sistema GNU fino ad allora incompleto lo divenne con l'integrazione di Linux. Si costruì un sistema operativo libero e completo anche per GNU. È da notare che Linux nasceva in contrapposizione alla versione monolitica e 'chiusa' del nucleo di Unix.

Il secondo modello ed il termine Open Source è stato coniato da Eric Raymond. " 'Open Source', ad uno sguardo attento, mantiene in parte una sfumatura di matrice etica, per il riferimento al concetto di 'apertura' (open) che appunto è col tempo uscito dal suo senso puramente tecnico ('aperto' nel senso di 'codice disponibile e modificabile'), assumendo una connotazione più ampia ('aperto' nel senso di 'privo di vincoli') tout court"¹⁷.

Raymond¹⁸ nel '98 propose la creazione di una organizzazione che vigilasse sul corretto uso del termine '*Open Source*' e coordinasse i vari progetti in essere: la Open Source Initiative (OSI).

Si può quindi osservare che, quando iniziano la loro attività, OSI e FSF sono due entità distinte, che si muovono ciascuna per suo conto; ma pian piano, le due organizzazioni, anche per effetto dei contesti di riferimento che cambiano, convergono verso gli stessi obiettivi.

Anche in Italia nasce un'organizzazione che persegue gli stessi scopi: l'Associazione Software Libero sorge a Firenze nel Novembre del 2000, promuove il software libero in tutte le sue forme ed è un'affiliate di FSFE¹⁹.

¹⁶ Per maggiori dettagli: <http://www.gnu.org/>

¹⁷ Simone Aliprandi - tesi dal titolo: "Opensource e opere non software", Università di Pavia a.a. 2002/2003.

¹⁸ Per maggiori informazioni su Eric Raymond vedasi: <http://eric-raymond.biography.ms/>.

¹⁹ FSFE, Free Software Foundation Europe.

Definizione Open Source

È possibile dare queste tre definizioni di *open source*:

- qualsiasi sistema di gestione delle informazioni e delle comunicazioni che consente la disponibilità del codice sorgente²⁰;
- applicazioni informatiche il cui codice sorgente può essere liberamente studiato, copiato, modificato e ridistribuito²¹;
- programma la cui licenza di distribuzione consente all'utente di accedere al codice sorgente per studiarne il funzionamento, apportarvi modifiche, mantenerlo nel tempo, estenderlo e ridistribuirlo²².

Il codice di un programma è disponibile in due formati: binario (o formato oggetto) e codice sorgente: il formato oggetto è quello distribuito col copyright ed è comprensibile solo alla macchina, mentre il codice sorgente, distribuito con licenze Open, è software scritto in un linguaggio ad alto livello, cioè comprensibile e modificabile dagli sviluppatori successivi.

Riferimento a Os

La Legge Regionale Toscana 26/01/2004 n. 1 induce un cambiamento nell'adozione di software da parte delle P.A.. Lo fa introducendo anche nuove regole tra cui quella inerente una gara d'appalto di software. Se la gara d'appalto prevede lo sviluppo del software a partire da zero, già in fase di predisposizione dell'acquisizione, la P.A. può prevedere contrattualmente l'acquisto di tutti i diritti (incluso quelli patrimoniali) sul software. Ciò non è necessario qualora si acquisisca un software *Open Source*, che date le sue proprie caratteristiche viene già fornito con una licenza d'uso, le cui condizioni dovranno essere rispettate.

In questo contesto normativo la P.A. procedente potrà decidere di comprare un software libero o farlo sviluppare dal fornitore, potrà decidere se in fase d'uso o manutenzione, utilizzare risorse interne o scegliere fra diversi fornitori per la *customizzazione* ed il *system integration*. In fase di distribuzione, la P.A. dovrà rispettare le condizioni della licenza libera di riferimento.

Adozione Open Source

L'adozione di Open Source realizza un modello basato su tre elementi chiave: modularità, condivisione e riuso. Si cerca di fornire un prodotto sempre più competitivo, nel quale il processo di sviluppo e manutenzione sia sempre più di proprietà dell'acquirente, quindi della P.A. qualora acquisti i pacchetti o appalti i progetti in Os. Lo sviluppo del software Os evidenzia un miglioramento di qualità e un crescente controllo dello stesso, cosa che dovrebbe diminuirne gli eventuali costi di manutenzione. Quindi, con la possibilità di avere il codice sorgente, l'acquirente è in grado di gestire autonomamente le modifiche eventuali, locali, particolari o totali (riuso), e dà la possibilità di rilevare e togliere eventuali banchi di sistema "*bugs*" presenti. È un nuovo modello di business: aperto e comunitario, indipendente dal fornitore e da licenze d'uso (tradizionali), creato per le singole esigenze del cliente. Le aziende danno garanzia della stabilità dei modelli software attraverso la formazione degli operatori, la documentazione, l'assistenza e gli aggiornamenti on-line e l'aderenza a standard riconosciuti che ne garantiscono la qualità e l'interoperabilità. Questa tecnologia permette di creare un'interfaccia user-friendly e semplice, versatile e potente, perché consente anche ad operatori non dotati di competenza specifica di addestrarsi in tempi ragionevoli

²⁰ Dal sito del Ministero dell'Innovazione.

²¹ Direttiva Stanca 19/12/2003.

²² Art. 3, comma 1, lettera d, Legge Regionale Toscana 26.1.2004 n. 1

per ottenerla. È questo l'ambiente in cui ci si muove producendo applicativi innovativi e creando un nuovo assetto economico: competitivo e originale, che si contrappone al tradizionale e conservativo.

Da ciò si evince che il software *Open Source* permette di acquisire credibilità, crescita di competenza tramite condivisione della conoscenza e cooperazione nello sviluppo. Questa valorizzazione dell'abilità tecnica e della propensione all'innovazione, significa anche poter avere *e-learning a long life*²³, una determinante per ogni persona. È, prima di tutto creatività, che dà luogo a realizzazioni software innovative, quindi a processi, prodotti e servizi innovativi.

Concetto di Riuso (del software)

I fattori di qualità di un software sono: correttezza, verificabilità, affidabilità, robustezza, estendibilità e manutenibilità, portabilità, interoperabilità, comprensibilità, modularità e soprattutto riusabilità. Riuso e modularità sono alla base per un efficiente lavoro di sviluppo e un affidabile prodotto software.

L'ultimo documento elaborato da Formez per il CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, fornisce le linee guida per poter realizzare software *Open Source* e riusabile. Viene fornita una check-list tecnica quale traccia per scegliere un software anziché un altro e, più nel dettaglio, come comportarsi nel processo di scelta del software. Visto che il riuso prevede la possibilità da parte di alcune Pubbliche Amministrazioni di usufruire di software *ad hoc* 'sviluppati per e forniti da' altre P.A., ecco che sorge la necessità di avere una supervisione dell'operato delle singole P.A. mediante un competente servizio: il Centro Regionale di Competenza. Questa nuova figura cerca di risolvere i problemi derivanti dalle crescenti competenze assegnate agli Enti Locali. Il tutto oltre a dare una visione nuova della P.A., dà luogo ad un organismo che si affianca agli Enti Locali per contribuire a crescere in una nuova ottica.

Centri Regionali di Competenza

Fino alla data di chiusura del presente elaborato l'unico Centro Regionale di Competenza²⁴ compiutamente attivo è quello della Regione Veneto, gli altri sono costituiti, hanno la struttura prevista, ma non sono ancora in grado di supportare tutte le amministrazioni. I CRC vengono definiti come nodi della rete e sono specializzati, per quanto concerne l'innovatività dei processi, in: riuso delle soluzioni *e-government*, rapporti internazionali, protocollo informatico e gestione documentale ed altre materie collegate. All'interno dei CRC vengono definiti dei gruppi di lavoro integrati su: diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese (riuso), rapporti internazionali, inclusione dei Comuni piccoli nell'*e-government*.

I CRC seguono anche l'approfondimento delle seguenti tematiche: accessibilità dei siti web, protocollo informatico e gestione documentale, *e-learning*, sicurezza delle reti. I CRC sviluppano attività di assistenza tecnica rivolta a: assistenza al project management, assistenza alla comunicazione di progetto, promozione di confronto, coordinamento tra progetti diversi, monitoraggio dei progetti, verifica dei risultati, rilevazione delle criticità. I CRC si occupano anche della formazione del personale contribuendo all'attuazione di uno degli Obiettivi di Lisbona: l'apprendimento durante l'arco di tutta la vita, ovvero si segue una formazione continua della qualificazione delle competenze²⁵. I Centri costituiscono anche un vero e proprio osservatorio, in cui i dati vengono raccolti e catalogati con strumenti comuni tale da permettere l'accesso alle P.A.,

²³ Analizzando il nuovo documento del Formez sull'*Open Source* si constata che occorre competenza, che si acquisisce con esperienza e formazione.

²⁴ I Centri Regionali di Competenza vengono istituiti sulla base di convenzioni tra il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Lucio Stanca, e i Presidenti delle Regioni.

²⁵ Concetto di *long life learning*.

rapporti annuali sull'innovazione e rilevazioni sistematiche in tutte le regioni. I CRC si occupano di rilevare le politiche regionali innovative. Queste attività svolte a livello locale, possono, in casi specifici e interessanti, essere rapportate ad altre realtà regionali. Il continuo monitoraggio di tutte la attività di competenza dei CRC serve a tener traccia della auspicata continua crescita della Società dell'Informazione.

Per quel che riguarda nello specifico il CRC Toscana²⁶, ha pubblicato il terzo rapporto sull'innovazione nella Regione Toscana. Il nuovo Piano di Sviluppo Regionale toscano si propone l'innovazione in tutti i settori. Nella nuova visione della Società dell'Informazione è stata creata la RTRT²⁷, il cui organigramma prevede un'Assemblea della Rete²⁸ che: stabilisce le linee guida da seguire nel rispetto della L.R. 01/2004 e nomina il Comitato Strategico²⁹ che coordina la partecipazione fattiva del complesso delle Province e dei Comuni.

Il CS con l'apporto di tutti i soggetti, stila il Piano Annuale di Attività della Rete e l'individuazione degli indirizzi che devono essere recepiti dal Programma triennale. Inoltre, dietro invito dell'Assemblea, il CS³⁰ si occupa del monitoraggio continuo della partecipazione di tutti i soggetti³¹ alle attività istruttorie e di elaborazione promosse da quest'ultimo. Un continuo contributo viene fornito alla Rete dall'Osservatorio degli Utenti. Tale osservatorio prevede anche l'avvio di commissioni atte alla verifica di come lo stesso e l'associazionismo possano contribuire ai programmi regionali sulla SI³². Gli indirizzi determinano una chiara linea d'azione incardinata su alcune parole chiave: realizzazione e conclusione delle infrastrutture abilitanti, abbattimento del divario digitale, libera circolazione della conoscenza³³. Vengono istituiti i Centri Servizi Territoriali che servono da ausilio alle piccole realtà comunali nel processo di rinnovamento, mediato dalle nuove tecnologie, ed hanno un ruolo centrale per ciò che riguarda l'azione formativa per tutto il territorio regionale. Inoltre, attivano strumenti di condivisione delle soluzioni create (attivate) e di sistematizzazione e razionalizzazione delle risorse a disposizione per il territorio specifico.

Nell'ambito della RTRT³⁴ riveste una particolare importanza dal punto di vista tecnico: la Direzione Tecnico-operativa. Nominata dal Comitato Strategico, essa è costituita dai responsabili dei sistemi informativi; che seguono le linee guida dell'Assemblea della Rete. Essa è titolare di un ruolo di promozione, coordinamento e direzione operativa dei diversi progetti facenti parte dell'e-government. La l. r. n. 1/2004 ne definisce le funzioni e il ruolo all'interno della Rete.

Caratteristiche del Riuso

Nella nuova visione della SI un fattore fondamentale è l'importanza del riuso e le sue possibili attuazioni. Il riuso si può considerare una delle basi del nuovo modo di considerare la cittadinanza, propria del processo di trasformazione del rapporto cittadino/PA al quale stiamo assistendo, che vede il cittadino come centro del sistema. Il sistema deve ruotare intorno a lui per renderlo partecipe della vita sociale e pubblica, fornendogli le massime possibilità di accesso alla conoscenza e informazione che lo riguarda. Questo contenuto programmatico è emerso anche durante i lavori di un seminario sulla sicurezza delle reti svoltosi a Firenze presso il Centro Didattico Morgagni³⁵. Uno

²⁶ Istituito il 13 gennaio 2003 con la firma della convenzione tra il Ministro Lucio Stanca e il Presidente della Giunta Regionale Claudio Martini.

²⁷ Per maggiori dettagli: art. 8 e ss. l.r. n. 1/2004 - *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*.

²⁸ Organismo politico partecipato dai Rappresentanti di tutti i soggetti aderenti.

²⁹ Organismo di indirizzo e direzione strategica delle attività della Rete.

³⁰ Art. 8 comma 3 l.r. n. 1/04.

³¹ Il Circondario Empolese Valdelsa è uno dei Soggetti partecipanti.

³² SI, acronimo di Società dell'Informazione.

³³ Rif. Terzo Rapporto sull'Innovazione nella Regione Toscana 2005.

³⁴ Vedasi nota 21.

³⁵ Polo Biomedico e Tecnologico dell'Università degli Studi di Firenze – *"Il tema della sicurezza nelle politiche di sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza"* - Firenze – 11/10/2005 organizzato dalla Regione Toscana.

dei principali progetti, in essere in questo momento, prevede la nascita di un database regionale, inserito in RTRT, dove il cittadino è classificato mediante i ruoli che ricopre, ove il ruolo è appunto: medico, ingegnere, cittadino,.... Dunque questa base di dati è composta da ruoli che riguardano il singolo individuo. Se si fosse proceduto con il software chiuso e relativi copyright, l'introduzione di questo nuovo database su RTRT, avrebbe comportato una ristrutturazione di tutta l'infrastruttura già esistente, con rilevante uso di risorse e macchine. Adesso, visto che il sistema del quale è fornita la Rete Telematica Regionale Toscana è modulare, occorrerà semplicemente costruire un'infrastruttura modulare che possa integrarsi a quella preesistente e far interagire la nuova applicazione con le varie basi di dati già presenti. Questo progetto vuole essere uno spunto che serva ad analizzare cosa comporta adottare Open Source, e, come l'evoluzione di una struttura che prima avrebbe destato notevoli preoccupazioni adesso risulta essere un problema del tutto superato.

Abbiamo già analizzato i principali fattori di qualità di un software (vedi infra par. Riuso) e visto che lo sviluppo risulta efficiente ed efficace se si può riutilizzare, ma è economico? Un'attenta analisi di costi dell'*Open Source* vede che il TCO³⁶, costituito da: personalizzazione e implementazione, hardware, personale IT da impiegare, licenze software, manutenzione e formazione, ha solo una componente che varia rispetto al modello di software proprietario: il costo delle licenze, che è annuale e la documentazione. Questa prima considerazione del software Os dà modo di capire che il costo di quest'ultimo, che apparentemente non sembra più basso nell'immediato, invece, nel medio periodo porta economie di spesa significativamente rilevanti, perché il costo delle licenze annuali non è presente.

Per meglio comprendere la modularità del software possiamo dire che le variabili associate ad ogni problema sono anche associabili ad un algoritmo. Ogni algoritmo può essere implementato in modi diversi e attraverso tanti linguaggi di programmazione. Quello che si richiede è che il software utilizzato, sia un software che permetta la creazione di applicazioni modulari, ove ogni singolo modulo interagisce con gli altri per fornire la soluzione al problema iniziale. Nel momento in cui si decide di espandere l'applicazione, perché nuove esigenze lo prevedano, come nel caso venga richiesto di erogare un nuovo servizio ad un software che fornisce già un servizio agli utenti, e che tale servizio sia 'svolto' dalla stessa applicazione. Applicando la teoria della modularità, basterà introdurre dei nuovi moduli e integrarli, o modificarne alcuni per poter inserire le nuove funzionalità richieste, o semplicemente rimodellare l'applicazione con modifiche semplici ed intuitive. Per essere realizzabile questo tipo di processo, il software deve essere dotato di documentazione cartacea accessibile al detentore del software stesso; in questo modo, sempre parlando di P.A. detentrici, quest'ultima sarà in grado di valutare se ha personale in grado di occuparsi dello sviluppo ulteriore, o cedere la realizzazione della nuova funzionalità all'azienda dalla quale si era fatta realizzare il software in oggetto. Naturalmente, la soluzione 'interna' è possibile, se la P.A. è proprietaria del software e detiene il codice sorgente che realizza l'applicazione. Per poter avere un vero riuso deve essere previsto nel contratto che le aziende fornitrici di software forniscano anche un periodo di addestramento agli utenti; l'azienda erogherà questo servizio previa installazione del software, e tenendo presente che i formatori dovranno: essere in grado di rendere autonomi gli utenti finali nell'utilizzo dell'applicazione, ma anche renderli capaci di elaborare possibili soluzioni al verificarsi di problemi. Aggiungiamo che anche se il personale non ha nozioni specifiche, al riguardo, una buona documentazione con oggettive spiegazioni dovrebbe permettere al personale stesso un utilizzo dell'applicativi senza incontrare problemi insormontabili.

³⁶ Total Cost of Ownership.

Problemi nell'adozione di Open Source

La casistica dei problemi che un amministratore di sistema può incontrare con l'utilizzo di software *Open Source* sono, frequentemente:

1. l'alta mortalità di molte linee progettuali di sviluppo Os, dopo la loro prima realizzazione:
 - a) ovvero la versione rilasciata all'utente (P.A.), non viene più supportata per ulteriori sviluppi futuri a causa dell'abbandono di quel progetto/versione da parte della comunità.
 - b) Altro caso: può capitare che l'azienda che fornisce l'implementazione, fallisca prima di completare la release del prodotto. --- Affrontare positivamente questi casi fa emergere una buona gestione manageriale, che si rafforza, perché quello che a prima vista può sembrare un punto di estrema debolezza, si trasforma in punto di forza. In che modo? La documentazione richiesta e fornita, esauriente ed esaustiva, permette di consultare terzi, eventualmente assegnare un incarico per risolvere i problemi, o addirittura, rivolgere il quesito al personale interno, addestrato opportunamente dal fornitore dell'applicativo Os, che avvalendosi della documentazione sarà in grado di sopperire alle problematiche emerse impedendo così il non utilizzo dell'applicativo.
2. Altro problema che si può presentare: trascurare in fase di stesura del contratto di fornitura del software di richiedere una documentazione completa ed inoltre delegare un solo addetto del sistema informativo a occuparsi delle varie release e delle varie procedure di installazione e manutenzione. Errore grave, perché si corre il pericolo di interrompere il funzionamento di un servizio in una P.A., qualora il sistemista per un qualsiasi motivo non sia presente, perché il personale che lo sostituisce non conoscendo le procedure, impiegherebbe molto tempo a ricostruire il tutto. --- Anche per ovviare questo possibile problema è basilare detenere una buona documentazione e, inoltre, prevedere un addestramento efficiente di tutto il personale che si occupa del servizio in questione.
3. Make or buy – realizzi o compri? Uno dei principali problemi, rilevati dal Fornez e descritto nella documentazione fornita dal rapporto, è quello a cui si può ovviare con una buona indagine di mercato. --- Questa, unita ad uno studio di fattibilità, consentono di determinare un buon rapporto costi-benefici nello scegliere *make*, piuttosto che *buy* come soluzione. Questa indagine e lo studio devono essere fatti dall'amministratore di sistema prima di esperire una gara o di affidare al suo servizio il compito di realizzare il software che serve.
4. Migrazione o no (da sistemi chiusi a sistemi open)? --- Un esame attento evidenzia che è preferibile la migrazione, seppure lenta e graduale, in modo da adattare il personale alle nuove interfacce, all'utilizzo e consentire che i sistemi informativi non subiscano interruzioni di sorta, riducendo tempi morti "*uguali a soldi persi*". Anche in tal caso, il personale per operare con i nuovi sistemi dovrà essere fornito di adeguata formazione.
5. Sicurezza del sistema informativo e delle reti. Non bisogna trascurare la sicurezza ed è dunque proficuo affidare ad un buon esperto di sicurezza la possibilità di simulare attacchi ed intrusione dall'esterno per poter testare il sistema. Verificare la reazione, più o meno positiva, ad intrusioni successive perché gli attacchi degli hackers sono possibili anche nei sistemi Linux. È inoltre opportuno che gli estensori del software abbiano a mente la normativa del DPR 445/2000 (e successive modificazioni) e il Documento Programmatico sulla Sicurezza³⁷, in modo da non incorrere in inesattezze nella stesura e poi messa in atto delle procedure da adottare.

³⁷ Legge n. 675/96 e successive modificazioni.

Modello di Riuso e Customer Satisfaction

Il nuovo modello è orientato al servizio, vale a dire che il costo dello sviluppo sarà sempre meno preponderante, avremo più imprese specializzate e le aziende grandi si occuperanno di integrare le soluzioni. Il 18/10/2005 è stata emanata la direttiva Stanca sulla 'customer satisfaction'³⁸ degli Enti Locali, intesa ad offrire servizi on-line di qualità al cittadino e alle imprese. L'analisi del servizio deve essere fatta tenendo presente le aspettative del cittadino e delle imprese e perseguendo l'obiettivo di istituire il nuovo servizio con particolare riguardo alle esigenze del cittadino. Sulla base di ciò si può analizzare il percorso per un modello di riuso che tiene conto di tutti gli aspetti sollevati in ambito legislativo. Al fine di garantire una forma accessibile e fruibile on-line dei servizi occorre prima di tutto analizzare chi è il fruitore finale del servizio e il contesto culturale e sociale interessato. Occorre fare una premessa importante: quello che si rileva in fase di studio di fattibilità, finché non viene bandita una gara è una stima dei costi e non il costo effettivo, desumibile solo alla fine dell'espletamento di una gara o di una licitazione privata. Una possibile soluzione di riuso dovrà contenere in modo dettagliato 'cosa si riusa', la descrizione dei servizi e il modo con cui gli stessi vengono erogati, descrizione dell'architettura e dell'infrastruttura tecnologica con particolare riguardo verso i moduli riutilizzabili e quelli proprietari, se presenti. L'integrazione delle componenti infrastrutturali con l'architettura presente, l'interazione dei diversi moduli componenti l'applicazione. Cosa è previsto nell'organizzazione, chi è interessato al servizio sia nell'Ente che propone il progetto che negli altri Enti/associazioni cooperanti. Nel caso di una proposta che sia cooperativa, l'Ente capofila è il direttore e coordinatore del progetto. Per la realizzazione di un possibile riuso ulteriore si può anche prevedere una possibile implementazione dell'eventuale espansione futura della soluzione. Questa anzi detta è la soluzione di riuso di un'applicazione già presente.

Nel caso di un'applicazione ex-novo, che vuole prevedere la riutilizzazione dell'applicazione, i passi da seguire sono leggermente diversi. Il modello prevede prima di tutto di verificare se esistono le condizioni territoriali per poter realizzare il servizio, individuare le competenze specifiche, i ruoli e gli impegni degli Enti Locali coinvolti. Sempre che sia un progetto cooperativo che possa interessare altri Enti e quindi: proporre un percorso di realizzazione, definire i contenuti e la struttura degli strumenti operativi previsti per l'avvio del percorso, definire un sistema di monitoraggio e controllo della fornitura del servizio, (necessaria soprattutto l'interazione tra informatici sviluppatori di applicazioni e operatori, anche amministrativi, che svolgono il servizio durante la fase di implementazione del prodotto software), definire i requisiti minimi per il sostegno all'innovazione tecnologica, verificare la sostenibilità.

La figura che meglio interpreta la funzione di coordinatore è quella del comunicatore; che sappia analizzare le esigenze amministrative e trasferirle all'analista programmatore, il quale si occuperà di stilare un'analisi e la conseguente specifica dei requisiti da assegnare al team di sviluppo. In tal modo il team meglio interpreta la situazione delineata nel documento di analisi "partire con il piede giusto". È essenziale avere una persona interna o organica alla P.A. che svolga questa funzione; perché l'erronea interpretazione di una procedura operativa che si svolge all'interno dei diversi Servizi può portare a soluzioni distanti dal pieno raggiungimento dell'obiettivo. Andiamo ora a vedere quali sono le linee da seguire una volta individuate le diverse esigenze del modello.

1. la P.A. è dotata di un software che vuole riusare per aggiungere funzionalità. Prima di iniziare il percorso per realizzare l'espansione di un'applicazione; cosa che non sempre è semplice e soprattutto può risultare dispendiosa, si fa un'indagine di mercato, su due fronti: comunità open e aziende, che realizzano prodotti open.

³⁸ Direttiva MIT del 27 luglio 2005 – "Direttiva per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti."

Dall'esame verrà fuori un'analisi che rileverà:

- a. il software è stato realizzato da una comunità virtuale. Allora si può facilmente scaricare, installare ed utilizzare, perché la documentazione che questi gruppi forniscono è sempre adeguata e soddisfacente³⁹.
- b. la P.A. verifica che una delle aziende del settore è in grado di poter fornire il prodotto richiesto, allora si farà un'ulteriore verifica del costo del prodotto fornito di supporto, assistenza tecnica, e formazione, documentazione ed eventuali patch di aggiornamento.

Dopo aver effettuato quest'analisi, si procede a valutare il proprio software per calcolarne la scalabilità e la possibilità di espansione.

Inoltre, è presente nell'Ente uno sviluppatore o occorre affidare ad altri la realizzazione?

Nel primo caso, si procederà nella verifica della compatibilità, dell'incarico di sviluppo, sotto due profili: compatibilità degli orari di lavoro e/o delle mansioni che ricopre il dipendente eventualmente da incaricare per realizzare il software. Qualora si vada ad affidare un incarico extra-impiego, è previsto, ovviamente, un costo ulteriore riguardante la specificità della mansione svolta. Se, invece, si affida ad una Azienda/Consulente esterni, occorre stilare un preventivo che tenga conto della possibile integrazione del software esistente con quello nuovo, che si va a realizzare, ed anche dei costi di supporto, assistenza tecnica e formazione del personale, oltre ad eventuali *patch* di aggiornamenti.

Di questa analisi si vaglierà la migliore soluzione a livello di rapporto costi/benefici, il cosiddetto *value for money*, inerente tanto la attuazione strategica quanto la situazione finanziaria per l'attuazione del servizio prestato da parte della P.A. commissionaria.

2. La P.A., o più P.A., hanno bisogno di un software *ad hoc* per realizzare un nuovo servizio e vuole che questo software sia Open Source. Ci si rifà a quanto innanzi detto ai punti **a.** e **b.** La P.A. precedente deve necessariamente esplicitare nella richiesta/affidamento che del software richiesto è previsto il riuso, in modo da poterlo successivamente rilasciare ad altre P.A. che lo richiedano in modalità gratuita. Quando più P.A. hanno bisogno dello stesso software, cooperano per poter trovare un prodotto che soddisfi le loro esigenze e possono ricercare un produttore che sia in grado di fornirgli un prodotto riusabile, e che per ognuna delle PA coinvolte, fornisca l'assistenza per l'opportuna personalizzazione, formazione del personale interno e supporto, oltre ad assistenza tecnica.

Occorre, nella fase di stesura delle azioni di lavoro, che siano previste, durante il processo di creazione del nuovo software, fasi di test di verifica, riguardanti la sicurezza, nel caso di attacchi esterni al sistema, e altre riguardanti il corretto funzionamento dell'applicazione e dunque la previsione di integrare eventuali *patch* di aggiornamento.

Un altro aspetto da non trascurare è l'accessibilità del software prodotto (nel caso si tratti di software con interfaccia diretta con gli utenti esterni alla P.A., ma anche per gli operatori interni) che deve essere, come definita negli indirizzi programmatici "semplice e user-friendly"⁴⁰. L'interfaccia utente deve essere accessibile a tutti gli utenti, anche quelli con handicap⁴¹, deve essere facilmente individuabile e dare tutte le informazioni adeguate che permettano di espletare le funzioni assolate dagli sportelli di back-office. La nuova Direttiva sulla 'customer satisfaction'⁴² prevede che l'help sia fornito di un numero telefonico verde al quale fare riferimento e di un indirizzo di e-mail nel caso sorgano problemi nell'accesso al servizio.

³⁹ Da questa analisi si rileva, anche, se esistono persone competenti al riguardo nella struttura che oltre a fornire il servizio derivante dall'applicazione, saranno anche in grado di formare il personale che usa il prodotto previsto oppure se dobbiamo affidarci ad un'azienda in 'outsourcing' per poterne usufruire.

⁴⁰ NdA.

⁴¹ Per questo vedasi: Legge n. 4 del 9 gennaio 2004.

⁴² Per questo vedasi nota n. 37.

Terminata questa analisi di mercato e aver individuato il miglior rapporto tra costo del prodotto e delle risorse umane impiegate per il coordinamento, si passa ad analizzare se effettuare una gara o una licitazione privata, per espletare efficacemente e in modo rapido il nuovo servizio.

Pregi dell'Open Source

Un amministratore che avesse intenzione di comprare un software “*proprietario*”, dovrebbe, prima di tutto analizzare il costo del prodotto, poi il costo della licenza d'uso annuale moltiplicata per numero di macchine in cui si installa il software, gli aggiornamenti hardware da apportare, se non addirittura, il rimpiazzo delle macchine. Inoltre dovrebbe richiedere all'azienda di sviluppo software di sottoscrivere la clausola di riservatezza assoluta sul prodotto (obbligando quindi gli sviluppatori a lavorare in forma esclusiva); nel caso in cui il produttore si fosse trovato a manipolare i database dei cittadini. Con l'obbligo, a carico degli sviluppatori, di non divulgare la base di dati fornitagli per realizzare l'applicazione. Infine doveva fare i conti con l'assistenza legata al fornitore originario e con gli aggiornamenti successivi, anch'essi vincolati. Il tutto rappresenta una spesa non indifferente. A tutto ciò aggiungere il costo per la formazione del personale per l'acquisizione del nuovo software; e se per caso occorre fare modifiche, si aggiungeva un costo nuovo e solo e soltanto la ditta appaltante aveva la disponibilità di farlo. E molte volte la variazione costava quanto lo sviluppo di una applicazione ex-novo. L'adozione di *Open Source* ha circa gli stessi costi iniziali previsti per il software proprietario, ma gode di una valutazione d'impatto molto favorevole che è importante rilevare. Primo fra tutti occorre osservare che tutti i costi di un software Os sono uguali al software proprietario, tranne per la licenza d'uso, che non è richiesta. Il personale che viene formato è in grado di utilizzare il software e, avendo il codice sorgente, può anche effettuare rettifiche da sé, senza richiedere alla Azienda fornitrice. In genere il software prodotto è portatile: se per caso la P.A. non ha l'infrastruttura Open, tale software gira anche su piattaforme proprietarie, il che è di fondamentale importanza, perché non richiede la sostituzione immediata dell'hardware, ma permette di utilizzare le macchine già in uso. Inoltre tutta l'informazione è disponibile, quindi il costo di formazione non è eccessivo. Per le eventuali trasformazioni successive si attinge al software preesistente; cosa che non è possibile con applicativi non Os, dove i cambiamenti risultano decisamente onerosi. La personalizzazione può essere fatta dal cliente stesso, visto che la documentazione del software è già in suo possesso. Invece con software non “*libero*”, per ogni cliente è il fornitore che si occupa anche di customizzarlo; ma con un costo aggiuntivo. Il contratto di assistenza può essere fornito o meno insieme all'acquisto di software open, ma nella realtà con una buona documentazione si potrebbe anche fare a meno di ciò. È l'indipendenza dal fornitore, vero tratto innovativo, che si evince da questo nuovo modo di sviluppare software; tale da permettere anche un accesso diretto alla tecnologia, e conseguentemente, all'indipendenza dall'hardware avendo anche la possibilità di innovare, partendo e conoscendo l'esistente; elemento cruciale per la nuova società dell'informazione. Nessuna licenza libera impedisce la vendita del prodotto. Tutta l'informazione diviene disponibile, ma, pur detenendo tutto il codice, occorre l'apporto di persone specializzate, reperibili rivolgendosi al mercato e questo fa in modo che le aziende formino il proprio personale. Il sistema favorisce la distribuzione di competenze sul territorio e l'assistenza qualificata è in grado di fornirla non solo il produttore. Nel riuso si riduce il costo di acquisto per la P.A. che utilizza la soluzione di un'altra P.A. e si riduce il “*time-to-service*”, ovvero il tempo di entrata in funzione del nuovo servizio che la P.A. vuole declinare. Il vantaggio competitivo è anche nel tempo che impiegano i terzi a conoscere il codice.

Innovazione

Si devono creare progetti innovativi, in virtù del fatto che il diritto d'autore può essere rivendicato solo se esiste originalità e creatività: nel caso specifico del software, l'innovazione è connessa allo sviluppo di un software che abbia una piattaforma tecnologica *open*. Un software che abbia una struttura flessibile o integrabile/portabile, anche su dispositivi di nuova concezione, e che, come prodotto finito abbia un rapporto qualità/prezzo adeguato. Prodotti più competitivi e innovativi. Il risultato deve essere un prodotto *open* (libero), perché così il prodotto originario, può essere utilizzato come base per estensioni o successivi sviluppi di software. Una volta realizzato, il prodotto, ne va testato il funzionamento e di seguito rilasciato alla comunità per poter essere utilizzato e/o ampliato dalla comunità Open Source.

Opere dell'ingegno

In Italia, la protezione delle opere e quindi del software, quale opera creativa dell'ingegno, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore⁴³. È il diritto morale di paternità dell'autore che viene tutelato. La legge italiana attribuisce all'autore tutti i diritti sull'opera. Qualunque attività sul software, se non diversamente previsto dalla legge, deve pertanto essere autorizzata dall'autore. L'autorizzazione dell'autore, per quanto riguarda il software distribuito su ampia scala, si realizza usualmente mediante la licenza d'uso. La licenza è un negozio giuridico con cui il titolare dei diritti d'autore sul software (licenziante) concede all'utente (licenziatario) una o più facoltà derivanti da tali diritti. Il software è un bene immateriale che si può presentare o in formato oggetto o in codice sorgente. Per il modello di licenza proprietario (*copyright*) si prevede l'utilizzo dietro compenso e il software è distribuito esclusivamente in formato oggetto. Per il software Os esistono tre varianti: *shareware*, *freeware* e *open (o shared) source*.

- *Shareware*: è previsto un periodo d'uso gratuito,
- *freeware*: non è previsto un corrispettivo,
- *open source*: l'utente riceve il codice sorgente, ma non gratuitamente.

Difatti, originariamente era stato dato il nome di *free/libre software*, e ciò induceva a pensare che fosse software a distribuzione gratuita, è per tale motivo che i sostenitori della Free Software Foundation decisero di cambiare il nome ad *Open Source*. Questo nuovo modo di realizzare software dà origine alla *licenza copyleft*. Si può definire come un diverso uso del copyright.

Contratto e licenza

Per comprendere come mai, nel caso del software, oltre ad una stipula di contratto abbiamo bisogno di negoziare contrattualmente anche la licenza d'uso, occorre rifarsi a quello che è il significato di diritto d'autore per la legislazione italiana. In base ai principi del diritto privato, visto che il software è dotato di quelli che sono i diritti patrimoniali, l'autore, di conseguenza, ha dei diritti esclusivi sullo stesso. Per poter cedere questi ultimi, deve stipulare un contratto in cui l'autore citi espressamente quali diritti cede all'utente contro un corrispettivo. Quando il software si trasforma in un prodotto a largo consumo, allora iniziano a diffondersi dei contratti, per lo più definiti "contratti d'uso", che regolano la distribuzione e riproduzione del software. Viene introdotta la terminologia di "licenza d'uso". Essa è soggetta alla disciplina generale dei contratti (artt. 1321 e segg. c.c.) ed è riconducibile ad un contratto di locazione vera e propria. Ecco che il software ha un diritto di proprietà, in quanto bene materiale, ed è quindi ovvio che vi sia la stipula di un contratto di locazione, e in più, in quanto opera dell'ingegno, viene rilasciata una licenza d'uso, ove alcuni

⁴³ L. 633/41.

diritti vengono licenziati. È chiaro che non si cede alcun sfruttamento economico del bene, se non espressamente citato.⁴⁴

Due realtà di Riuso

Un ‘portale’ come aggregatore di servizi è proposto nel documento elaborato dal Comitato Tecnico della **Commissione permanente per l’innovazione e le tecnologie**⁴⁵. Il portale deve fungere da erogatore di servizi, semplice e intuitivo; dove trovare le informazioni raggruppate per lo più in categorie, facilmente navigabile e agevole per individuare le informazioni e accessibile a tutti gli utenti. Il workflow della pratica deve essere visibile e trasparente; devono, inoltre, essere presenti: i responsabili delle diverse aree, gli orari di apertura al pubblico, gli indirizzi ed i numeri telefonici, le e-mail e i fax di tutti gli uffici. Il cittadino accede al servizio, tramite autenticazione, quando si tratti di erogare servizi a pagamento.

Il Circondario intende analizzare la possibilità di riusare un software per il calcolo e il pagamento dell’ICI, già utilizzato dal Comune di Empoli, espandendolo per poter erogare altri servizi. Lo studio di fattibilità ha portato ad analizzare un software preesistente, “Pagoclick” realizzato da Info Group e utilizzato dalla provincia di Firenze. Il Comune Capofila è Sesto Fiorentino. Il prodotto permette di pagare: SUAP, ICI, TARSU e TIA. Successivamente permetterà di pagare i seguenti servizi: Multe, Mense e Trasporti Scolastici, e Lampade Votive. Il prodotto gestisce l’autenticazione dell’utente e lo storico delle transazioni per ogni singolo utente. L’utente, per pagamenti predeterminati, può caricare il modulo, inserire il numero di bollettino e l’identificativo che lo individua univocamente, per poter infine effettuare l’operazione. L’operazione prevede anche il pagamento tramite RID, da pagare presso lo sportello di tesoreria dell’ente (es.: in banca), e anche il pagamento on-line, tramite l’autenticazione forte con firma digitale. Pagoclick e Cerit inviano periodicamente un file ai Comuni per caricare i pagamenti nel loro archivio. La personalizzazione e/o l’acquisizione dell’applicazione preesistente con adattamento successivo all’infrastruttura di un’altra P.A. è possibile, ovviamente, pagando. Le commissioni dei servizi erogati sono imposti dall’Azienda fornitrice.

Il prodotto software che si vuol espandere, attualmente in uso per il pagamento dell’ICI, non aveva previsto un’autenticazione dell’utente; questa mancanza di autenticazione faceva parte di una filosofia che tendeva ad avvicinare il cittadino al servizio on-line in modo graduale. Il riuso di tale software prevede un’espansione imprescindibile per concedere l’erogazione di altri servizi; e nella nuova implementazione è prevista l’autenticazione debole del cittadino (solo nome utente e password), e anche l’individuazione dello storico delle transazioni di ogni singolo utente.

La scelta va per l’espansione del software del Comune sia per non avere dipendenza dalla software-house per riadattamenti ed espansioni successive, sia per decidere autonomamente le commissioni, che risultano imposte nel software ‘Pagoclick’.

Il software verrà rilasciato Open Source⁴⁶, per permettere agli altri Comuni il riuso. La licenza con cui verrà rilasciato è la CC-GPL⁴⁷.

In questo modo l’Ente Circondario Empolese Valdelsa ha rispettato il principio di efficacia ed efficienza, la preservazione dei contenuti delle basi di dati, veicolati da tecnologie digitali, tramite licenza innovativa.

⁴⁴ Questo tipo di contratto di compra vendita rientra nella macrocategoria dei contratti ad oggetto informatico.

⁴⁵ Essa è costituita dai Presidenti delle Regioni e dal Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie.

⁴⁶ Vedi <http://www.pagoadesso.empolese-valdelsa.it/>

⁴⁷ Creative Commons GPL.

Il Consiglio Europeo di Lisbona attribuisce un'alta priorità alla formazione, soprattutto dei dipendenti della P.A., per poter interoperare efficacemente con il cittadino e le imprese. In tale quadro di riferimento si colloca il programma Informal (software rilasciato con licenza Open Source), acronimo di: Sistema Informativo per la Programmazione e Gestione della Formazione nelle Amministrazioni Locali per la formazione dei dipendenti pubblici.

Il Circondario Empolese Valdelsa ha acquisito Informal. Il software Informal è anche un applicativo per la programmazione, gestione e valutazione delle attività formative dei dipendenti della Pubblica Amministrazione. Informal è stato sviluppato dal Formez - in collaborazione con la Direzione Sistemi Informativi della Provincia di Brescia - nell'ambito della Convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica per l'attuazione del progetto "Osservatorio sulla domanda e offerta di formazione nella Pubblica Amministrazione locale". La presenza di un software riutilizzabile ha permesso di usufruire delle funzionalità previste: una semplice auto-formazione dell'utilizzo del prodotto da parte del personale tecnico interessato; e a svolgere successivamente, il personale così formato, la necessaria attività di formazione degli altri dipendenti facenti parte della struttura.

Informal è stato rilasciato con licenza GPL originaria.

(Licenze)

Licenza Copyleft

Con l'introduzione del software Open Source, intorno agli anni '80, nascono nuove forme di licenze, definite dalla Free Software Foundation; che hanno un carattere diverso dalle normali licenze di copyright. L'esigenza di licenze ad hoc nasce soprattutto dal fatto che chi sviluppa software *Open Source*, a differenza dello sviluppo del tradizionale software proprietario, è una comunità virtuale⁴⁸. All'interno della comunità, dopo una prima fase in cui il nuovo entrato prende contatto con lo sviluppo, poi si specializza nel seguire verticalmente o orizzontalmente i moduli componenti i pacchetti applicativi completi. Allo scopo principale di tutelare il loro prodotto, difendendolo soprattutto dai tentativi di appropriazione che potrebbero essere messi in atto da altri produttori software, anche da parte di grandi Aziende che sviluppano software proprietario, la comunità ha elaborato delle forme legali di difesa. In particolare la FSF, una delle più rilevanti organizzazioni nel campo Open Source, ha definito i termini di una nuova licenza: la General Public Licence GNU⁴⁹, acronimo GPL. Esiste una traduzione italiana della licenza GPL, ma non essendo ufficialmente riconosciuta, nel momento in cui si decide di adottare la GPL, come protezione legale, occorre utilizzare la versione inglese che è quella riconosciuta dalla FSF⁵⁰. Solo la versione originale in inglese della licenza ha valore legale. La Licenza Pubblica Generica GNU è intesa a garantire la libertà di condividere e modificare il software libero, al fine di assicurare che i programmi siano liberi per tutti i loro utenti. Questa Licenza si applica alla maggior parte dei programmi della Free Software Foundation e ad ogni altro programma i cui autori abbiano deciso di inserire nel campo di protezione garantito dalla Licenza. Un programma è software libero se la relativa licenza concede all'utente tutte le seguenti libertà⁵¹:

- a) Libertà di eseguire il programma, per qualsiasi scopo (libertà 0).
- b) Libertà di studiare come funziona il programma e adattarlo alle proprie necessità (libertà 1). L'accesso al codice sorgente ne è un prerequisito.
- c) Libertà di ridistribuire copie in modo da aiutare il prossimo (libertà 2).
- d) Libertà di migliorare il programma e distribuirne pubblicamente i miglioramenti, in modo tale che tutta la comunità ne tragga beneficio (libertà 3).

Tramite questa licenza il software, attraverso l'ampia comunità che lo crea, migliora e si evolve rapidamente raggiungendo alti livelli di affidabilità e flessibilità⁵².

Le licenze del software *Open Source* devono⁵³:

- 1) Concedere il diritto di vendere e distribuire il software quale parte di un insieme di software diversi;
- 2) Concedere l'accesso al codice sorgente;
- 3) Concedere la facoltà di modifica e distribuzione delle copie modificate, alle stesse condizioni di licenza del software originale;
- 4) Quale eccezione al punto d) la modifica può essere autorizzata esclusivamente tramite patch-files;

⁴⁸ La comunità virtuale di riferimento comprende al suo interno sia singoli individui, sia Aziende che hanno scelto di sviluppare una parte dei loro prodotti o tutti i prodotti su piattaforma Open.

⁴⁹ Per maggiori dettagli su GNU riferimento infra par. riguardante 'Breve storia OS e progetto GNU'.

⁵⁰ Poiché non è pubblicata dalla Free Software Foundation, la versione italiana non ha valore legale nell'esprimere i termini di distribuzione del software che usa la licenza GPL.

⁵¹ Rif. <http://www.fsf.org>

⁵² Per una più dettagliata versione della traduzione italiana della licenza GPL vedere link sulla sitografia.

⁵³ Secondo le linee guida definite nel 1997 da Bruce Perens - rif. <http://www.opensource.org>

- 5) Non discriminare persone o gruppi;
- 6) Non limitare l'uso a determinati campi di applicazione;
- 7) Non limitare gli effetti della licenza mediante patti collaterali;
- 8) Non subordinare gli effetti della licenza all'appartenenza del software a un determinato prodotto o distribuzione;
- 9) Non porre limitazioni riguardo al software che sia distribuito unitamente (quale mera aggregazione) al software licenziato;
- 10) Non subordinare gli effetti della licenza all'uso di una particolare tecnologia.

La licenza GPL è un elemento distintivo del software *Open Source*. Questo tipo di licenza⁵⁴ non solo garantisce una protezione legale, ma determina e influenza una metodologia di sviluppo del software.

A giugno 2005 è partito un progetto che ha come obiettivo la costituzione della GPLv3, per arrivare a realizzare una GPL internazionale. In questo progetto la FSF, la FSFE e altre organizzazioni sono fianco a fianco nel procedere alla stesura della nuova licenza-tipo e all'aggiornamento di quelle esistenti, per rendere fruibile da tutti il prodotto rilasciato con tale licenza; indipendentemente dal sistema giuridico nel quale si usa il software. George Grev, presidente delle FSF, afferma che: “in Europa esiste un ecosistema molto vivo, fatto di sviluppatori di software libero e di piccole e medie imprese basate sul software libero. Sarà nostra cura rafforzare questo sviluppo e aiutare i governi europei a farlo crescere ancora di più.”

La GPL si basa sul principio etico e scientifico del miglioramento libero, aperto e collaborativo della conoscenza umana e questo principio è stato adattato al campo delle tecnologie dell'informazione.

La Free Software Foundation Europe (FSFE), fondata nel 2001, è un'organizzazione non governativa senza fini di lucro che si dedica a tutti gli aspetti del Software Libero in Europa.

Ciò che la FSFE persegue come scopo sociale è ancora più importante, se consideriamo che l'accesso al software determina chi può far parte di una società digitale, riducendo, per questa strada, il divario digitale (*digital divide*).

Breve storia dei Creative Commons

Nel 2001 si sviluppa un progetto creato da esponenti illustri della scienza della comunicazione e della proprietà intellettuale: ricordiamo tra gli altri James Boyle, Michael Carroll, Eric Eldred e soprattutto Lawrence Lessig, docente presso la facoltà di legge di Stanford e già grande studioso delle implicazioni giuridiche del software libero.

Nasce per tutelare gli artisti indipendenti, che magari non vogliono entrare nel mondo dell'editoria, ma vogliono esprimere il loro essere artisti e contemporaneamente tutelare i loro diritti d'autore originario. L'obiettivo che si prefigge è integrare e interoperare per condividere la conoscenza. I giuristi che fanno parte di questa comunità stilano e rilasciano, alla fine del 2002, ben undici tipologie di licenze che hanno in comune quattro caratteristiche basilari:

- *'attribution'*: tutela il diritto morale alla paternità dell'opera;
- *'no derivs'*: indica il divieto di apporre modifiche all'opera;
- *'no commercial'*: vieta l'utilizzo dell'opera a fini commerciali;
- *'share alike'*: traduzione letterale 'condividi allo stesso modo', introduce un modello di sequenzialità nelle licenze applicate ad opere derivate dall'originaria: per difendere l'opera derivata si deve utilizzare il medesimo tipo di licenza utilizzato per l'originaria.

Dalle combinazioni di queste caratteristiche si ottengono le diverse licenze “Creative Commons Public Licenses” (CCPL).

Si hanno tre modi di enunciare le licenze:

⁵⁴ Per una trattazione più approfondita delle licenze: http://www.fsf.org/licensing/licenses/index_html

1. una versione concisa ‘Common Deed’ di facile comprensione agli utenti, ‘a human-readable summary’, nella quale vengono elencati semplicemente i diritti e gli obblighi trasmessi dalla licenza;
2. una versione più particolareggiata ‘Legal Code’ redatta in linguaggio giuridico ‘lawyer-readable’ e che si utilizza per le varie controversie legali;
3. ed infine una versione digitale ‘Digital Code’, che permette l’uso dell’opera anche in formato elettronico ‘machine-readable’⁵⁵.

Indipendentemente dalla loro categoria funzionale, tutte le CCPL hanno in comune la libertà di copiare, distribuire, mostrare ed eseguire in pubblico l’opera. Sono invece condizionate ai peculiari termini della licenza scelta le altre due libertà fondamentali, cioè “realizzare opere derivate” dall’opera licenziata e “attribuire all’opera un uso commerciale”. I principi: “Per qualsiasi riutilizzo o distribuzione, dovete dire chiaramente quali sono i termini di licenza di quest’opera” e “ciascuna di queste condizioni può essere tralasciata qualora abbiate ricevuto il permesso dell’autore” sono da rispettare. Nel caso di opera diffusa via Internet, si consiglia di inserire nel sito anche un “botone”, che riporti il logo Creative Commons e la dicitura ‘some rights reserved’, ovvero ‘alcuni diritti riservati’. Questo sarà anche un *link* che rimanderà alla licenza prescelta nella sua versione sintetica, la quale a sua volta rimanderà alla versione ‘Legal Code’. Nel caso di software rilasciato sotto GPL il ‘Legal Code’ è rappresentato dalla GPL.

Nel 2003 anche in Italia si inizia a parlare di CC e ufficialmente a Novembre dello stesso anno Lawrence Lessig annuncia a Torino l’inizio dell’attività di traduzione delle licenze CC per avere l’opportunità di leggerle in italiano. Si inizia un lavoro di traduzione terminato a fine 2004.

Obiettivi dei Creative Commons

Si parla del software con licenza Open Source, quasi sempre GPL. Naturalmente, nella nuova visione, la licenza generica dovrà essere adattata a quella che è la legislazione italiana. Dopo un inizio di processo di adattamento delle licenze si assiste alla nascita della comunità italiana Creative Commons. L’obiettivo di questa comunità è rivedere la licenza generica e renderla compatibile con l’ordinamento italiano, e affiancarci una traduzione che sia adeguata alla normativa italiana. La licenza ha un nucleo che protegge il diritto d’autore, che è un diritto morale e patrimoniale, e dà al licenziatario diritti specifici. La traduzione svolge un duplice compito:

- conoscenza dei termini a chi non ha cognizione sufficiente della lingua inglese;
- ciascuno dei testi nazionali può essere utilizzato in luogo di quello della licenza generica.

Obiettivo finale è abbattere le barriere degli ordinamenti statali dal punto di vista della protezione del software libero, visto che con Internet si può accedere a software tutelati anche al di là dei confini delineati dagli Stati. È così che ogni software può essere scaricato e utilizzato ovunque senza che vi siano fraintendimenti di sorta sulla protezione adottata. Uno degli obiettivi del progetto CC è l’estensione mondiale della licenza. Questo risulta in linea con il progetto della GPLv3, che sta per essere elaborata per tener conto dei vari ordinamenti giuridici nel panorama internazionale e non solo il pur importante mercato statunitense.⁵⁶ Le licenze generiche vanno adattate ai singoli ordinamenti, in modo da ricreare sempre un nucleo della licenza che contenga necessariamente clausole efficaci e valide.

I Creative Commons si propongono due tipi di licenza:

- bipartita: si ha la licenza di base del Paese in cui viene rilasciato il software e si inserisce un link alla licenza generica;

⁵⁵ Vedasi <http://www.creativecommons.it/> per la trattazione

⁵⁶ NdA: anche se già la GPLv2 considerava un po’ quest’aspetto di internazionalizzazione.

- tripartita: si hanno diverse licenze per tutti i Paesi che hanno effettuato la traduzione della generica e il link alla generica sempre presente, in caso nello Stato di utilizzo non fosse stata effettuata la traduzione.

Questo impone che ogni utilizzatore del software, nel proprio Paese d'uso, sa quali sono i suoi diritti e quali i diritti dell'autore originario in ogni momento. Ciò significa che in virtù dell'utilizzo di una licenza CC, i cittadini europei, per il corretto uso e per una efficace difesa (qualora necessaria) del software tutelato non devono necessariamente conoscere, per esempio, gli ideogrammi di alcuni Stati. Una particolarità di questa licenza è che il nucleo iniziale permette sinteticamente di illustrare i diritti di base a chi lo acquista e poi segue una vera e propria stesura della licenza.

Diritti SIAE

Anche i Creative Commons devono tener conto della normativa italiana a difesa del diritto d'autore. Per quanto riguarda il software, si deve comprendere se le opere concesse con la licenza dei Creative Commons GNU GPL devono recare il contrassegno della SIAE. "Il contrassegno è apposto sui supporti di cui al comma 1⁵⁷ ai soli fini della tutela dei diritti relativi alle opere dell'ingegno, previa attestazione da parte del richiedente dell'assolvimento degli obblighi derivanti dalla normativa sul diritto di autore e sui diritti connessi" (art. 181 bis, comma 2). La portata dell'art. sembra sottolineare che vi sia una funzione di controllo e di garanzia da parte della SIAE, nel caso in cui i titolari dell'opera vogliano venderne più copie con il loro legittimo consenso. In tal modo esiste una corrispondenza "legale" tra il numero di copie realizzate e il numero di copie vendute. L'art. 181 bis richiede l'apposizione del bollino su "ogni supporto contenente programmi per elaboratore o multimediali nonché su ogni supporto contenente suoni, voci o immagini in movimento (...) destinati ad essere posti comunque in commercio o ceduti in uso a qualunque titolo a fine di lucro".

Trattando una delle due realtà di riuso (il software dei pagamenti on-line in elaborazione presso il Circondario Empolese Valdelsa), si è analizzata l'espressione di cui all'art. 181 bis coniugata con il contenuto di un intervento ad un seminario sulla proprietà intellettuale; interpretando "a fine di lucro" con "trarne profitto". Per adottare in forma Open Source l'applicativo, si è scelta la seguente strategia: il contratto che la P.A. stipula con l'Azienda, per ottenere un software "customizzato" conterrà, all'interno, la clausola che il software viene rilasciato con licenza Creative Commons GNU GPL e che la P.A. si impegna affinché il riuso sia dato in modo gratuito e che i terzi che ottengono il software non ne traggano profitto; ovvero l'utilizzo viene dato ad un'altra P.A., a patto che non sia a "fine di lucro". Questo contenuto obbligatorio deve anche essere reso pubblico esplicitamente anche sul sito ove viene reso disponibile il software e sul form di registrazione da compilare per eventuale download del software stesso.

Questa soluzione viene adottata per scoraggiare chi si appropri ingiustamente del software per scopi commerciali e perché, in caso di controversia legale, l'Azienda produttrice di software non possa chiedere i danni derivanti dalla distribuzione del software customizzato alla P.A., ma eventualmente effettuerà un'azione di rivalsa sui terzi che stanno utilizzando gli applicativi impropriamente.

Il Dpcm n. 338/2001 esclude infatti espressamente dall'applicazione del contrassegno i programmi per elaboratore o multimediali "distribuiti gratuitamente con il consenso del titolare dei diritti" (art. 5, comma 2, lett. b).

Successivamente, il Dpcm 21 dicembre 2001 prevede poi una misura ridotta degli oneri da corrispondere alla SIAE per il servizio di "apposizione del bollino", nel caso di supporti "distribuiti

⁵⁷ Obbligo di apposizione del "bollino SIAE" su ogni 'supporto contenente programmi per elaboratore' (Art 181-bis, comma 1). L. 633/41

gratuitamente, ovvero in abbinamento editoriale a pubblicazioni poste in vendita senza maggiorazione del prezzo normalmente praticato” (art. 1).

Quindi nel caso di attività promozionali è da apporre comunque un bollino, anche se il materiale è fornito senza maggiorazioni sul prezzo dell’opera.

Si deve tenere presente il tipo di licenza a cui si fa riferimento quando si parla di software, perché nel caso in cui l’opera venga distribuita in uso gratuito e non se ne tragga profitto, non è necessario apporre il bollino SIAE; difatti su opere così distribuite compare il simbolo “no commercial”. L’uso dei programmi senza il fine di profitto non viene regolamentato e non richiede l’apposizione del contrassegno.

Nel documento che hanno rilasciato i Creative Commons si considerano gli altri due casi:

1. scaricare direttamente da Internet il software, perché l’autore originario ha messo disponibile in rete lo stesso;
2. distribuzione del materiale su supporti materiali rimovibili.

Nel caso 1. circola solo il file che contiene l’opera e il supporto removibile di memorizzazione utilizzato da chi scarica il software non è soggetto all’obbligo di bollino SIAE, perché non è destinato al commercio e quindi di mera proprietà di colui che lo scarica dal sito. Inoltre si può anche far riferimento all’ art. 5, comma 3, lett. c del Dpcm n. 338/2001 con riferimento ai programmi per elaboratore e multimediali “distribuiti mediante scaricamento diretto (download) e conseguente installazione sul personal computer dell’utente attraverso server o siti Internet se detti programmi non vengano registrati a scopo di profitto in supporti diversi dall’elaboratore personale dell’utente”.

Nel secondo caso ci si rifà all’art. 181 bis su citato.

Esistono dunque dei casi di esclusione dal bollino:

- programmi distribuiti gratuitamente con il consenso del titolare dei diritti;
- programmi acquisiti mediante download e installati sul computer dell'utente, se detti programmi non vengono fissati su un supporto a fini di profitto, esclusa la copia personale di back-up;
- driver, patch e aggiornamenti di sistema;
- programmi destinati al funzionamento di apparati o sistemi di telecomunicazione, qualora detti programmi siano a corredo delle apparecchiature;
- programmi a corredo di particolare hardware (es. apparati di produzione industriale o elettrodomestici);
- programmi destinati all’ausilio di persone disabili;
- programmi per la gestione di apparecchiature mediche sanitarie, qualora siano a corredo di queste ultime;
- programmi distribuiti nell’ambito di licenze multiple appositamente concordate con la SIAE;
- programmi in bundle.

Esistono altri due casi di esclusione specifico dal bollino:

- l’opera multimediale contenga suoni o animazioni che possano essere identificati come opere a se stante, salvo che non siano state realizzate appositamente per l’opera o non superino la metà dell’opera;
- il soggetto che effettua la richiesta non sia legittimato dal dante causa a distribuire quel determinato tipo di software o opera multimediale⁵⁸.

Le sanzioni penali sono contenute negli artt. 171 e seguenti della legge 633/41 novellata dalla legge 248/00. Non solo può essere prevista un ammenda, ma in alcuni casi anche la reclusione, secondo la gravità del caso.

⁵⁸ Vedasi <http://www.siae.it/> per maggiori riferimenti.

(Personale degli Enti Locali)

Personale degli Enti e Riuso

L'innovazione legata al riuso non può trascurare l'inquadramento del personale degli Enti legato a profili giuridici e funzionali previsti e normati da Leggi e Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro (CCNL) della categoria. Questa considerazione deriva da quanto detto fino ora in tema di competenze e conoscenze di coloro i quali vengano incaricati di "riusare" software Os in dotazione. Anche nell'ambito della Gestione Associata non può ritenersi escluso a priori, il potere di conferire incarichi specifici di sviluppo software a personale inquadrato con funzioni di professionalità anche non elevata, ma in possesso di competenza ed esperienza specifica tale da risultare l'ovvio destinatario di un incarico di sviluppo software Os.

Forme di Incentivi

La P.A. locale, nell'attuale panorama di decentramento delle competenze e vincoli di spesa, è tesa a mantenersi competitiva rispetto ad altre P.A.. Questo pone ai Responsabili della stessa Amministrazione il dilemma di come assicurare continuamente servizi al passo coi tempi ed in linea con i vincoli di spesa. L'innovazione legata al riuso è uno dei fattori che può permettere agli Enti di far propri i concetti di autonomia, intesa a farsi i prodotti in "casa", contemporaneamente allo sviluppo dei nuovi servizi. Sorge un problema: come incentivare la partecipazione del personale interno a questo processo di crescita resa possibile dal mondo Os.

Come motivare le persone per poter continuare nella loro "impresa"?

Alcune possibili risposte: premio di produzione (incentivante); incarico remunerato extra-impiego.

Và osservato che il premio di produzione è limitativo, perchè comunque non può remunerare del tutto lo sviluppo di un'applicazione; ciò deriva dalla ratio che sottende il premio incentivante, mirata a dare un plus di remunerazione ai lavoratori sia per il raggiungimento di obiettivi prefissati, ma comunque inerenti il lavoro svolto e sia per remunerare lo svolgimento di ulteriori servizi rivolti al miglioramento del processo amministrativo. Il premio incentivante ha un massimo pro-capite che deriva da calcoli, svolti nella annualità successiva a quella di riferimento, che tengono conto di due vincoli: la dotazione del premio che viene definita per ogni singola Area dell'Ente, e il numero di dipendenti assegnato a quell'Area. Ne consegue l'inadeguatezza a remunerare una tipologia di lavoro quale quella richiesta per realizzare un Riuso del software.

Le leggi e i regolamenti ci permettono di intravedere altre due soluzioni. La prima, adottata dal settore tecnico di ogni Ente Locale, che è stata introdotta dalla Legge Merloni sul coordinamento e progettazione di lavori pubblici: ad ogni incaricato del Servizio che segue i lavori viene data una somma in danaro pari ad una percentuale definita relativa all'importo dell'appalto cui ci si riferisce. Altra soluzione: conferire un incarico extraimpiego⁵⁹ con contratto di collaborazione a progetto o prestazione occasionale. Tale conferimento sarebbe assegnato sulla base del curriculum vitae associato a specifica esperienza, anche maturata all'interno dell'Ente, tale da dare la possibilità di affidare l'incarico evidenziando la puntuale qualificazione a svolgere quel determinato compito. In questo caso il rapporto di esclusività, che già lega il dipendente della P.A. con l'Amministrazione, gli impedisce di avere un ulteriore rapporto di lavoro subordinato.

⁵⁹ D. Lgs. n. 165/2001.

Bisogna annotare che la legge 662/1996 in materia di misure di razionalizzazione della finanza pubblica⁶⁰ permette ai dipendenti pubblici che abbiano un contratto di prestazione di lavoro part-time, non superiore al 50%, di svolgere attività libero professionale ed attività di lavoro subordinato o autonomo con il vincolo di non poter svolgere ulteriori attività lavorative nella struttura pubblica presso la quale prestano servizio part-time. Inoltre il dipendente dovrà svolgere un lavoro che non sia incompatibile con l'impiego svolto abitualmente nell'Amministrazione di appartenenza.

Va aggiunto a quanto detto anzi, che anche i lavoratori a tempo pieno possono svolgere tipologie di "lavoro a progetto"⁶¹ e svolgere solo alcuni specifici lavori, senza incorrere in vincoli di incompatibilità⁶². Considerando quindi la portata delle norme citate risulta che: la tipologia lavorativa "a progetto" consente al dipendente di lavorare ad un progetto, realizzare un programma o occuparsi di una fase specifica di un progetto non configurandosi come un tipo di lavoro subordinato, ma autonomo.

In questo caso si va a verificare se la remunerazione annua, da intendersi sull'anno solare, sia inferiore o superiore a € 5000,00⁶³ e se il periodo di lavoro sia di durata non superiore a 30 giorni. Qualora questi due limiti siano rispettati si rientra nella previsione di prestazione occasionale. Se invece il compenso è superiore a 5000 euro per anno solare, e la prestazione lavorativa supera i trenta giorni si ha una prestazione di lavoro a progetto. Punti fermi che permettono di assegnare un incarico di lavoro extra-impiego sono: il lavoro deve essere temporaneo e non deve esistere personale competente nel servizio a svolgere lo stesso per previsione di mansione, l'incarico sia rispondente agli obiettivi previsti dalla P.A., vi sia una proporzione tra i compensi erogati all'incaricato e l'utilità per la P.A.. A parziale deroga dei limiti di remunerazione citati va annotato che il budget individuato per un eventuale incarico ai dipendenti è fissato dai Regolamenti degli Enti Locali. Le Amministrazioni possono predisporre regolamenti con criteri oggettivi e predeterminati per l'eventuale attività extra-impiego dei dipendenti e di tutti gli adempimenti previsti. La Regione Toscana, relativamente ai propri dipendenti per incarico extra-impiego fissa il limite annuo dei compensi⁶⁴. Quest'ultima soluzione risulta la migliore coniugando le esigenze di professionalità acquisite, anche all'interno dell'Amministrazione, contemperandola con le esigenze di correttezza dell'azione amministrativa pubblica. Tale da poter risultare economicamente motivante anche nel settore tecnico-informativo, venendo incontro anche alle professionalità emergenti del settore di riferimento e permettendo, per questa via, uno sviluppo del principio del Riuso coniugato ad una adeguata professionalità dei singoli.

⁶⁰ Art. 1 comma 56 e seguenti della legge n. 662 del 23 dicembre 1996.

⁶¹ D. Lgs. n. 276 del 2003.

⁶² Art.53 comma 6, D. Lgs. 29/93.

⁶³ Art. 61 comma 2, del D. Lgs. 276/2003.

⁶⁴ Art. 58 l. r. n. 26 del 17 marzo 2000 "Per i dipendenti inquadrati nelle categorie il compenso annuale non può superare il cinquanta per cento del trattamento economico in godimento."

Considerazioni

“Senza modificazione non c'è evoluzione e l'evoluzione, per essere efficace, non dovrebbe avere vincoli⁶⁵”.

Se consideriamo questa frase, mediata da analisi tecniche, legislative e regolamentari, che abbracciano campi vasti e necessariamente connessi, come epilogo del presente lavoro posso delineare alcune considerazioni.

Questo lavoro è iniziato considerando l'ipotesi di studio e di fattibilità del Riuso così come possibile nel contesto di riferimento che è quello di un Ente locale dell'Amministrazione italiana.

Il Riuso come uno dei fattori che permettono di mettere in pratica una delle misure considerate nel piano d'azione *eEurope*. Il piano d'azione *eEurope* è costruito su una metodologia che prevede l'adozione in tempi rapidi delle misure giuridiche necessarie a realizzare una crescita sociale sostenibile, il riorientamento dei programmi di sostegno finanziario esistenti e un'analisi comparativa⁶⁶. Lo stesso piano, inoltre, fornisce un monitoraggio continuo dello stato di avanzamento di queste politiche. In questo ambito l'uso dell'analisi comparativa, come processo di apprendimento, che fornisce la comparabilità dei risultati resa possibile da una metodologia comune a tutti gli Stati Membri dell'Unione. *eEurope* va nella direzione della realizzazione di una cittadinanza compiuta anche mediante il tendenziale superamento del gap tecnologico di opportunità/accesso (*digital divide*). Tale gap va superato con programmi di *e-inclusion* per la formazione e l'accesso alle strutture informatiche.⁶⁷

Riuso come uno dei fattori di crescita sostenibile capace, contemporaneamente, di diffondere il sapere in modo democratico e tale da favorire economie di spesa sullo sviluppo di software.

Questa considerazione sull'Open Source è un argomento attuale, già inserito sul sito *eEurope*, che riprende quanto previsto dalle tappe di attuazione della Strategia di Lisbona, e prevede come fasi operative successive due conferenze internazionali sull'Open Source⁶⁸ di cui una tenutasi il 25-26 ottobre 2005 a Mèrida (Extremadura, Spagna) e la seconda prevista nel febbraio 2006 a Malaga (Andalusia, Spagna).

L'Open Source viene considerato quale strumento attivo della Strategia di Lisbona in quanto è preferibile l'introduzione di software *Open Source*, anche dal punto di vista economico. Perché come analizzato nei paragrafi del presente lavoro, pur in presenza di alti costi di acquisizione dell'Os, si riscontra, in seguito, un risparmio consistente che si realizza grazie al minor costo delle licenze Open e al minor costo di aggiornamento del software. Come valore aggiunto, il software Os, intrinsecamente libero, può impedire il formarsi di monopoli: della conoscenza specifica e delle reti di distribuzione.

Dopo questo studio posso aggiungere quale considerazione pacifica che il movimento Open Source è un fenomeno in continua crescita, destinato a mutare il mercato dell'ICT e i sistemi informativi. Anche quelli degli Enti locali. È attraverso questo riguardo che valuto positivamente e possibile l'introduzione, aldilà delle astratte previsioni normative, di processi e prodotti di Riuso nelle P.A.. Allo stesso tempo il Riuso, a mio modo di vedere, permette che si creino anche all'interno delle P.A., relativamente ai sistemi informativi, professionalità nuove, altamente specializzate e dinamicamente disposte, con orientamento al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, all'innovazione.

⁶⁵ Luca Didoné, tesi dal titolo: “*Modelli di business per il software libero*” - Università degli Studi di Trento a.a. 2000/2001.

⁶⁶ Da “Analisi comparativa dei progressi di *eEurope* 2002” Bruxelles 05/02/2002.

⁶⁷ Per quanto riguarda l'Italia possiamo citare uno dei modelli usati, quale il programma televisivo “Non è mai troppo tardi” (per l'alfabetizzazione informatica dei comuni cittadini) in onda sulle reti RAI, finanziato dal MIT.

⁶⁸ http://www.opensourceworldconference.com/conferencia_en.html

I prodotti del Riuso restano comunque prodotti software, come tali opere dell'ingegno. Nel panorama normativo italiano per quel che concerne il software, che viene considerato quale opera dell'ingegno, è possibile ancora la brevettazione⁶⁹.

Devo aggiungere che, a fronte di una siffatta normativa sulla brevettabilità, l'Italia non sembra essere al passo con la nuova frontiera tecnologica dal punto di vista del recepimento delle varie licenze Open Source. Tant'è che in questo periodo la nostra normativa cerca di adeguarsi alla crescita costante dell'uso delle nuove licenze Open, in maniera da tutelare al meglio il diritto d'autore e garantire la nuova visione del sapere aperto.

A questo proposito la comunità Open Source assieme a OSI⁷⁰, FSF⁷¹, OSDL⁷² e altre associazioni hanno aperto un dibattito riguardante il consolidamento delle Licenze. Perché esistono diverse Licenze e il mix di queste (quando si "acquista" un prodotto con una licenza e se ne rilascia una versione con un'altra) magari crea una nuova licenza e ciò è causa del proliferare di licenze Open. Questa mancanza di standard condivisi crea confusione nei possibili acquirenti ed in coloro che vogliono avvalersi del Riuso. Questo a mio avviso è uno dei nodi che andranno sciolti, anche col contributo delle P.A., per rendere attuabile il Riuso. In proposito, in ambito internazionale, si vorrebbe realizzare Licenze standardizzate, amichevoli e semplificate, per coprire l'80% del software già realizzato e quindi estenderne l'uso a tutta la comunità e alle *corporate*.

Al momento in cui scrivo, questo lungo dibattito, durato un anno, ha acquisito alcuni punti fermi circa le licenze che verranno classificate in tre modi: Preferred, Ordinary e Deprecated (Preferite, Ordinarie, Sconsigliate). L'obiettivo è definire un insieme sufficientemente piccolo di licenze da renderne gestibili le interazioni. I cambiamenti verranno pubblicati su un *white paper*⁷³ sul sito web OSI⁷⁴. Apprezzo in questo processo di standardizzazione che per permettere di rendere accettabili internazionalmente le licenze, OSI preveda all'interno del suo comitato, membri di origine europea, indiana, cinese e sudamericana.

Il processo di Riuso, considerato nel contesto italiano, porta necessariamente l'attenzione sulle modifiche nei rapporti cittadino/P.A. che si stanno operando in questi anni.

Sotto questo profilo i mutamenti sociali, avvertiti in tempo reale, possono determinare momenti di vero e proprio "salto di qualità" nell'operato delle Amministrazioni. Anche se è necessario ricordare che esse non debbono mirare unicamente al raggiungimento di risultati di tipo quantitativo, perché debbono provvedere a soddisfare interessi complessivi della collettività amministrata. In questo ambito, rispetto alla prassi vigente in precedenza, hanno acquistato rilievo anche gli aspetti qualitativi dei servizi, oltre a quelli tradizionali di carattere economico-finanziario. Tale indicazione risponde alla crescente domanda dei cittadini-fruitori di avere: un servizio efficiente, tecnologicamente avanzato ed articolato nell'offerta.

Ne consegue anche un processo di digitalizzazione della P.A. e dei suoi servizi on-line per quanto riguarda archiviazione di documenti, workflow, protocollo, firma digitale, documento di identità elettronico, carta nazionale dei servizi e carta nazionale sanitaria; si assiste ad una vera e propria smaterializzazione dei documenti in rapporto al *value for money*. L'informazione è un bene, che ha un valore economico.

Conseguentemente gli operatori, in particolare quelli locali, si trovano a dover garantire una sorta di "servizio personalizzato", vicino alle domande dei consumatori, perché è sempre di più su questo terreno che si misura l'esito del processo concorrenziale, in assenza di quote di mercato garantite e protette. Il ruolo dell'Ente Locale cambia attraverso un passaggio da programmatore della diffusione del servizio, a garante dell'accesso al servizio stesso; adesso le P.A. si stanno muovendo verso il *web accessibile*.

⁶⁹ NdA: malgrado il 06/07/2005 il Parlamento Europeo ha espresso un voto negativo circa la brevettabilità del software.

⁷⁰ Open Source Iniziative.

⁷¹ Free Software Foundation.

⁷² Open Source Development Labs.

⁷³ <http://www.opensource.org/whitepaper>

⁷⁴ <http://www.opensource.org/>

Si assiste ad un'evoluzione legata anche ad esigenze di competitività. Si sta così determinando un modello organizzativo, basato sulla "responsabilità manageriale" a cui si accompagna l'introduzione di sistemi di gestione, orientati per obiettivi. Si offre un servizio maggiormente rispondente alle esigenze dell'utenza, cercando anche di operare in una dimensione di vero e proprio "marketing territoriale", allo scopo di compiere scelte valide per il medio periodo. Proprio per questo assumono sempre maggiore importanza strumenti atti ad individuare i diversi aspetti delle diverse esigenze degli utenti.

In questo modo si chiude idealmente il cerchio, che ha la sua origine nella Strategia di Lisbona, con il seguito di Göteborg, che prosegue con l'attuazione del piano eEurope, che prevede una sua implementazione attraverso il Riuso del software.

Uno degli esempi concreti di Riuso è quello in attuazione presso i Servizi del Circondario Empolese Valdelsa.

In questo caso il concetto di Riuso è stato declinato come espansione di un applicativo esistente al fine di ottenere un nuovo software che permette l'erogazione di servizi evoluti parallelamente ad un costo di acquisizione dei nuovi servizi, relativamente basso.

Nel particolare, la finalità del software sui pagamenti on-line è quella di migliorare il servizio: l'attività di customer-care, attraverso la creazione di un'unica interfaccia e la fornitura di servizi on-line, mantenere la proprietà del software, maggiore cooperazione (fra gli Enti che fanno parte del Circondario Empolese Valdelsa) e collaborazione. Questo porta ad investire nel personale, creando competenze professionalizzanti per una economia più dinamica.

Il lavoro svolto durante questo periodo, mi ha permesso di rilevare che le persone facenti parte del servizio sono specializzate per poter acquisire e sviluppare i possibili software dei quali è previsto un riuso. Le analisi effettuate per l'acquisizione di ogni software, o l'eventuale sviluppo ex-novo, sono state eseguite dettagliatamente e gli studi di fattibilità condotti con molta peculiarità, oserei dire quasi distintivi.

L'approccio seguito è risultato coerente con i passi successivi, poiché in questo caso sia il committente (la G.A.) che il fornitore (il dipendente incaricato) avevano un'idea ben chiara del prodotto da realizzare, ma non è sempre così. Durante l'iter procedurale di sviluppo di un prodotto, ho condotto anche una ricerca mirata a conoscere e decidere la licenza Open migliore con cui rilasciare un software. Per approdare ad una soluzione che è, dettata dai principi ispiratori della GPL, ma che coniuga i metadati e il riepilogo della licenza GNU GPL: la CC-GNU GPL (Creative Commons GNU GPL) per rendere chiaro l'obiettivo che si prefigge un software Open Source.

Tante le regole da seguire e molto lungo e farraginoso il cammino che porta al riuso di tutte le applicazioni; ma è importante un inizio che, sia pur lento e graduale, porti ad uno sviluppo non legato ad un prodotto o ad una tecnologia specifica.

Un'osservazione di alcuni amici mi faceva notare una caratteristica che non avevo mai osservato, la domanda era: qual è il mezzo più sicuro e leggibile di registrazioni dei dati? Risposi dicendo: in questo momento CD e DVD. Loro mi fecero notare che l'unico mezzo leggibile sempre e in qualunque momento durante i secoli e a tutt'oggi è la carta; basti pensare che alcuni anni fa si usavano alcuni tipi di floppy, adesso questi ultimi non sono leggibili, perché non vi è più hardware e/o software in grado di leggerli. La cosa mi ha destato perplessità. Adesso, dopo una lunga pausa di riflessione sono in grado di affermare che: è importante non essere vincolati a date tecnologie, a questo o quel fornitore; ciò permette di essere liberi. Se dobbiamo essere legati allora che vi sia la giusta documentazione per poter avviare in qualsiasi momento ai vari e differenti problemi che si possono presentare e soprattutto che permettano di leggere i dati sempre. La G.A. ha colto a pieno il problema di base che regola il riuso; ma come tanti Enti rimane legata a prodotti Microsoft per alcune applicazioni e macchine. Comunque il Riuso, come spiraglio che si è aperto, rappresenta un

passo verso un'innovazione che è continua. Uno dei vincoli col quale si deve combattere è: il budget di ogni Ente, che non consente di effettuare cambiamenti radicali, solo piccoli passi, che danno facoltà di aprire il nuovo orizzonte per l'*Open Source*.

Considero favorevolmente i principi cardine che hanno caratterizzato la new economy: competitività e innovazione. E sembra che la Pubblica Amministrazione abbia fatto propri tali principi, prima con normative quadro di riferimento, e poi con la previsione del riuso⁷⁵.

Il cammino è all'inizio, non è semplice e risulta chiaro che tante sono le pressioni esterne su tale progetto. Dovute al fatto che il tradizionale è ovvio e naturale e non ha i rischi derivanti dall'acquisizione di un nuovo modo di analizzare e affrontare le varie problematiche. La sperimentazione è in atto e lascia ampio margine di speranza per assumere addirittura che non deve essere bandito il software proprietario; può anche essere adottato, naturalmente, dopo un'analisi attenta, che permetterà di scegliere per poter agire di conseguenza.

È doveroso che si scelga con coscienza critica per non incorrere in una scelta scontata fin dall'inizio.

⁷⁵ Vedi portale del Riuso sul sito del MIT.

Fonti normative

(In ordine di recepimento dello Stato italiano per le Direttive CEE)

- Legge 633 del 22 aprile 1941 (Protezione del diritto d'autore e di diritti connessi al suo esercizio).
- Convenzione di Berna sulla protezione delle opere artistiche e letterarie (Parigi, 1886) e recepita nel nostro ordinamento con L. 399/78.
- Direttiva CEE 91/250 del 14 maggio 1991 recepita con D.Lgs. 29 dicembre 1992 n° 518 (estensione della tutela autorale al software).
- D. Lgs. n. 39 del 12 febbraio 1993 (AIPA art. 4, comma 1).
- D. Lgs. 29/93.
- Direttiva CEE 93/98 del 24 novembre 1993 (ha esteso i termini di protezione del copyright per le opere postume).
- Direttiva CEE 92/100 del 19 novembre 1992 recepita con D. Lgs. 16 novembre 1994 n° 685. (riconosce il diritto di autorizzare o proibire prestito degli originali e delle copie delle opere protette).
- Direttiva CEE 96/9 del 27 marzo 1996 recepita con D. Lgs. 6 maggio 1999 n° 169 (verte sui database).
- Legge regionale n. 38 del 29 maggio 1997.
- Legge n. 662 del 23 dicembre 1996.
- Legge n. 675 del 31 dicembre 1996 e L. 196/2003.
- Legge 340/2000.
- D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL).
- Legge Costituzionale n. 3 2001 (Riforma titolo V).
- D. Lgs. n. 165/2001.
- Legge regionale n. 40 del 16 agosto 2001.
- Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri n. 338 del 21 dicembre 2001.
- Legge n. 196 del 30 giugno 2003 (art. 176 AIPA è trasformata in CNIPA).
- Direttiva MIT 19/12/2003 (Regole del riuso).
- Legge regionale n. 26 del 17 marzo 2000.
- Legge 248 del 18 agosto 2000 (nuove norme di tutela del diritto d'autore).
- D. Lgs. 276/2003.
- Legge regionale n. 60 del 22 dicembre 2003.
- Legge n. 4 del 9 gennaio 2004.
- Legge regionale n. 1 del 26 gennaio 2004 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana").
- D. Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale).
- Direttiva del 27 luglio 2005 (Direttiva per la qualità dei servizi on-line e la misurazione della soddisfazione degli utenti).

Sitografia

(In ordine di consultazione)

<http://www.crcitalia.it/document.aspx?Categoria=4&Documento=5198>
<http://www.crcitalia.it/UserFiles/2904.pdf>
<http://www.crcitalia.it/UserFiles/2905.pdf>
http://db.formez.it/fontinor.nsf/0/8fc91c66654b4c18c1256fab0038a1e9?OpenDocument#_Section2
<http://www.formez.it>
<http://www.forumpa.it/forumpa2004/convegni/relazioni/1275-nicola-cracchi-bianchi/1275-nicola-cracchi-bianchi.ppt>
<http://www.forumpa.it/archivio/2000/2500/2530/2535/egovVeneto1.pdf>
http://www.csig.it/sito/upload_allegati/tutte/431.pdf
<http://www.crcitalia.it/UserFiles/2750.pdf>
<http://www.innovazione.gov.it/ita/egovernment/entilocali/regioni/toscana/toscana.shtml>
http://www.vnunet.it/detalle.asp?ids=/Notizie/E-business/Soluzioni_~_Tecnologie/20040503003&from=buscar&pagina=1
http://www.vnunet.it/detalle.asp?ids=/Notizie/PC_e_Mondo_Digitale/PC_~_Portatili/20050128012&from=buscar&pagina=1
http://www.jus.unitn.it/users/caso/ingegno/argomenti/intro/1_file/frame.htm
http://www.jus.unitn.it/users/caso/ingegno/argomenti/intro/2_file/frame.htm
<http://ww2.unime.it/scienzeformazione/dirittiautore.pdf>
<http://www.glp.us/it/copyright/index.php>
<http://www.popolodellarete.it/archive/index.php/f-6.html>
<http://www.siae.it>
<http://www.forumpa.it/forumpa2004/convegni/relazioni/436-carla-guidi/436-carla-guidi.pdf>
http://www.salpa.pisa.it/salpa/21/88/84/SALPA_ATTACH_FILE218884.pdf
<http://www.interlex.it/testi/pdf/scenariooss.pdf>
<http://osa.aster.it/seminario-sl/atti/garavini.pdf>
<http://www.regione.toscana.it/gestioniassociate/ambiti/riordino/riordino.html>
<http://luca.superdido.com/>
<http://www.ubertazzi.it/it/opensource/aliprandi-indice.htm>
<http://www.osdl.org>
<http://www.opensource.org>
http://www.fsf.org/licensing/licenses/index_html
<http://www.fsf.org>
<http://www.portalino.it/nuke/mp3/dainesi/Beltel%20maggio.pdf>
<http://www.e-europe.eu>
<http://www.mit.it>
http://dipartimento_funzione_pubblica
<http://www.gnu.org>
<http://eric-raymond.biography.ms/>
<http://www.fsfeurope.org/>
<http://www.rtrt.it/>
<http://www.innovazione.gov.it/index.html>
<http://www.italia.gov.it/>
<http://www.cnipa.gov.it/>
<http://www.aipa.it/>
<http://www.pubbliaccesso.it/>
<http://www.crcitalia.it/>
<http://www.creativecommons.it/>
http://www.opensourceworldconference.com/conferencia_en.html
<http://www.rete.toscana.it/>

Sempre della collana “I quaderni *e-gov*”

Anno 2002





C O M M O N S D E E D

Attribuzione - Non Commerciale - Condividi allo stesso modo 2.0 Italia

Tu sei libero:

- di riprodurre, distribuire, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, rappresentare, eseguire o recitare l'opera
- di creare opere derivate

Alle seguenti condizioni:



Attribuzione. Devi riconoscere il contributo dell'autore originario.



Non commerciale. Non puoi usare quest'opera per scopi commerciali.



Condividi allo stesso modo. Se alteri, trasformi o sviluppi quest'opera, puoi distribuire l'opera risultante solo per mezzo di una licenza identica a questa.

- In occasione di ogni atto di riutilizzo o distribuzione, devi chiarire agli altri i termini della licenza di quest'opera.
- Se ottieni il permesso dal titolare del diritto d'autore, è possibile rinunciare ad ognuna di queste condizioni.

Le tue utilizzazioni libere e gli altri diritti non sono in nessun modo limitati da quanto sopra

Questo è un riassunto in linguaggio accessibile a tutti del [Codice Legale \(la licenza integrale\)](#).

[Limitazione di responsabilità](#)



Rete Civica Unitaria Empolese Valdelsa - Nucleo Operativo

P.zza della Vittoria 54 - 50053 EMPOLI (FI)

Tel.05719803.11 Fax 05719803.333

<http://www.empolese-valdelsa.it>

rcu@empolese-valdelsa.it

Eugenia Cutrona 2005

