

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

---

N. 1210

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BULGARELLI, BELLINI, DONATI,  
PALERMI, PELLEGATTA, PETERLINI, RIPAMONTI e TECCE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 DICEMBRE 2006

---

Norme in materia di informatizzazione della pubblica  
amministrazione, promozione del *software* a codice a  
sorgente aperto e utilizzo di formati aperti

---

ONOREVOLI SENATORI. - Tra le linee guida portate avanti dall'Unione europea, lo sviluppo della «società dell'informazione» rappresenta una delle politiche più incisive. Come riportato negli obiettivi indicati nelle stesse linee guida, la società dell'informazione ha lo scopo di cogliere le possibilità per migliorare la vita di tutti i cittadini attraverso servizi pubblici più efficaci, efficienti ed accessibili.

Il *software* libero o *open source software* ha sempre rappresentato un punto chiave nelle indicazioni fornite dalla Commissione europea in merito allo sviluppo della società dell'informazione. Seguendo l'Agenda di Lisbona del Marzo 2000, nel piano di azione presentato al Consiglio europeo di Siviglia presentato nel Giugno 2002 e denominato «e-Europe 2005: una società dell'informazione per tutti», la Commissione ha preso l'impegno di definire una disciplina per la interoperabilità per promuovere la fornitura di servizi paneuropei di *e-government* ai cittadini e alle imprese. In particolare raccomanda di sviluppare iniziative e specificazioni di natura tecnica con lo scopo di far cooperare i sistemi informativi della pubblica amministrazione in tutta l'UE. Alla base vi è l'uso di *standard* aperti con una forte raccomandazione all'impiego di *software* libero (FLOSS) per i quali la UE promuove attivamente attività di ricerca. Fra le azioni prioritarie della Commissione, al *software open source* viene assicurato un ruolo fondamentale sul tema dell'*e-government*.

In una recente comunicazione della Commissione sull'interoperabilità si evidenzia «la ricchezza di componenti *open source* disponibili e come la condivisione di queste soluzioni tra le amministrazioni verranno incoraggiate attraverso i programmi IST, eTEN

e IDABC». Tale ricchezza è frutto di decine d'anni di sviluppo e condivisione del *software* che ne hanno definitivamente consacrato la qualità ed i benefici che il loro utilizzo comporta, sia in termini economici che di sviluppo delle economie locali.

La ricerca di *e-businesswatch* della Commissione Europea ha mostrato come l'esigua disponibilità economica allocata a bilancio per *hardware* e *software* rappresentino una grossa limitazione all'adozione di nuove tecnologie e all'innovazione da parte delle piccole e medie imprese (PMI). Lo stesso studio ha mostrato, inoltre, una scarsa capacità di adozione di tecnologie di infrastruttura collegata alla bassa propensione all'acquisto ed alla limitata competenza tecnologica. Per questo, una delle possibili proposte è quella accompagnare le PMI finanziandole su piccoli progetti che si avvalgano di soluzioni FLOSS e servizi basati su competenze locali.

Diversi *report* della Commissione europea hanno inoltre mostrato come il FLOSS può essere efficacemente adottato nei laboratori di informatica delle scuole primarie e secondarie e tale adozione risulti essere particolarmente utile per abbattere le resistenze all'adozione del FLOSS stesso. Alcuni esempi significativi sono il progetto *Linex*, attuato nella regione dell'Estremadura in Spagna, il quale, inizialmente, ha previsto l'installazione nelle scuole di un *personal computer* con *Linux* ogni due studenti e poi ha esteso la diffusione di *software* libero a tutta la pubblica amministrazione. Un altro progetto interessante (FUSS), ha riguardato l'aggiornamento a *Linux* e *Software* libero di tutti i PC delle scuole italiane della Provincia autonoma di Bolzano. Non mancano importanti esempi di diffusione del FLOSS in altre parti del mondo come in Brasile, in Gran Bretagna

gna, in India fino agli Stati Uniti e all'Olanda e, non ultima, alla Slovenia. Quest'ultima ha attivato diversi processi atti a diffondere il *software* libero come il finanziamento della distribuzione *Linux* in lingua slovena *Pingo* per le scuole e l'università ed il bando del 31 Luglio 2006 per il finanziamento di progetti di localizzazione e disseminazione di *software open source*.

Anche in Italia, sia a livello centrale sia livello regionale, vi sono iniziative che perseguono i medesimi obiettivi. Il Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione-CNIPA, ad esempio, in attuazione della Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 19 dicembre 2003 (*Gazzetta ufficiale* del 7 febbraio 2004, n. 31), ha prima redatto un rapporto sull'*open source* e quindi costituito l'Osservatorio *open source* con lo scopo di promuovere e supportare la diffusione di esperienze maturate dalle pubbliche amministrazioni nel campo di applicazione del FLOSS. Nel rapporto del CNIPA ben si evidenziano sia i benefici che il FLOSS può portare alla diffusione delle tecnologie informatiche all'interno delle pubbliche amministrazioni e delle imprese sia il positivo sviluppo del mercato. Mercato che, date le caratteristiche peculiari delle PMI, ben si presta ad essere collante e catalizzatore per il sistema Paese.

Sul tema del FLOSS numerose anche le iniziative legislative in Italia a livello locale, segno di una spinta forte supportata anche dalle autonomie locali. Si possono citare, ad esempio, la legge regionale della Toscana e dell'Umbria e le mozioni e le delibere della Provincia di Pescara, dei Comuni di Lodi, Torino, Pistoia, Pisa, Siena, Argenta, Prato, Feltre, Ferrara, Firenze e altre ancora.

Una delle ultime e più interessanti iniziative è la costituzione del *Competence center open source* del Sud Tirolo che ha l'obiettivo di promuovere il FLOSS nella regione.

Oltre al FLOSS esiste però un tema fondamentale per garantire ai cittadini ed alla pubblica amministrazione l'accesso perpetuo alle

proprie informazioni. Tale tema è rappresentato dai formati aperti, che rappresentano l'unica garanzia alla accessibilità perpetua alle proprie informazioni. Su questo argomento, prima la Commissione Meo con il proprio rapporto e poi il Ministro dell'Innovazione Tecnologica con una Direttiva hanno raccomandato per la pubblica amministrazione l'uso di formati aperti per la memorizzazione dei documenti. A tale proposito la Commissione europea, attraverso l'IDABC (*Interoperable Delivery of European e-Government Services to public Administrations, Businesses and Citizens*) raccomanda esplicitamente l'uso del formato ODF (*standard ISO/IEC 23600*) per la memorizzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni e per lo scambio di informazioni fra di esse.

Molte pubbliche amministrazioni europee e nel resto del mondo, come già accennato, si stanno muovendo verso l'utilizzo massiccio degli *standard* aperti. Questo a testimonianza del fatto che l'utilizzo di tali *standard* garantisce contemporaneamente la creazione di mercati aperti e la tutela delle pubbliche amministrazioni nell'erogare i propri servizi e tutelare le proprie informazioni. A tale esempio si possono citare lo stato del Massachusetts, la regione dell'Estremadura in Spagna, il Belgio, la Danimarca, la Malesia, la Francia, la Germania.

Sull'importanza dell'uso di formati aperti per salvare le informazioni, deve far riflettere la scelta della *Society of Biblical Literature* di partecipare fin dalle prime battute al Comitato di standardizzazione del formato ODF.

La presente legge è composta da 13 articoli:

L'articolo 1 indica la finalità della legge.

L'articolo 2 chiarisce il significato dei vari termini tecnici contenuti nei vari articoli della presente legge.

L'articolo 3 contiene le indicazioni per gli archivi elettronici della pubblica amministrazione.

L'articolo 4 puntualizza che la pubblica amministrazione è tenuta ad utilizzare almeno un formato aperto per memorizzare i propri documenti.

L'articolo 5 indica i criteri di accessibilità delle informazioni messe a disposizione dalla pubblica amministrazione a cittadini ed imprese.

L'articolo 6 descrive gli obblighi per la pubblica amministrazione che, nella scelta dei programmi per elaboratore elettronico deve utilizzare prodotti che memorizzano le informazioni su formati aperti.

L'articolo 7 precisa che la pubblica amministrazione favorisce e sostiene l'adozione di FLOSS.

L'articolo 8 riconduce l'obbligo di elaborare annualmente un programma di ricerca specifica su FLOSS.

L'articolo 9 indica che si riconosce, nelle scuole di ogni ordine e grado, un particolare valore al FLOSS, promuovendone la diffusione.

L'articolo 10 indica il FLOSS come mezzo per abbattere le barriere digitali consentendo agli individui di partecipare a forme di cittadinanza attiva.

L'articolo 11 fa riferimento ai Regolamenti attuativi della presente legge.

L'articolo 12 contiene la norma transitoria.

L'articolo 13 si riferisce alla norma finanziaria.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### (Finalità)

1. La Repubblica promuove lo sviluppo della società dell'informazione al fine di sviluppare servizi pubblici più efficaci, efficienti ed accessibili. Favorisce altresì la diffusione dei saperi e della conoscenza come fattore determinante per abbattere le barriere digitali e la realizzazione personale e professionale nonché le forme di cittadinanza attiva.

2. Sono sostenute la diffusione e l'uso di *standard* e formati aperti secondo la definizione dell'articolo 2 come principio di garanzia per il pluralismo informatico e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche, garantendo altresì la competitività e la trasparenza del mercato.

3. Sono inoltre incoraggiate la diffusione e lo sviluppo di *software* libero ed *open source* quali programmi per elaboratore, secondo le definizioni dell'articolo 2, in considerazione delle sue ricadute sull'economia pubblica, sulla alfabetizzazione informatica, sulla diffusione dei saperi provenienti dallo sviluppo della ricerca scientifica innovazione ed una ricaduta in innovazione tecnologica sul territorio.

### Art. 2.

#### (Definizioni)

1. Per *free software*, o *software* libero, si intende la categoria di programmi per elabo-

ratori che vengono distribuiti con una licenza d'uso che concede all'utilizzatore:

a) la libertà di eseguire il programma per qualunque scopo, senza vincoli sul suo utilizzo;

b) la libertà di studiare il funzionamento del programma, e di adattarlo alle proprie esigenze;

c) la libertà di distribuire copie del programma;

d) la libertà di migliorare il programma e di distribuirne i miglioramenti.

Queste libertà sono irrevocabili. L'accesso al codice sorgente è un prerequisito

2. Per *software open source* detto anche *software a sorgente aperto* si intende un *software* sottoposto a licenza che garantisce i seguenti requisiti:

a) diritto alla redistribuzione libera: la licenza non può limitare nessuna delle parti nella vendita o nella fornitura di *software* come componente di una distribuzione di *software* aggregati, contenente programmi provenienti da fonti diverse. La licenza non può richiedere il pagamento di una *royalty* o di diritti per tale rivendita;

b) accesso al codice sorgente: il programma deve includere il codice sorgente, e deve consentire la distribuzione sia sotto forma di codice sorgente sia in forma compilata. Nei casi in cui un prodotto non venga distribuito con il codice sorgente, deve esserci la possibilità, ben pubblicata, di scaricare il codice sorgente senza costi aggiuntivi. Il codice sorgente deve essere la forma privilegiata in cui il programmatore modificherà il programma. Il codice sorgente deliberatamente nascosto non è ammesso. Forme mediate, come l'output di un preprocessore non sono ammesse;

c) garanzie su prodotti derivati: la licenza deve consentire l'attuazione di modifiche e di prodotti derivati, consentendo inoltre la loro distribuzione sotto gli stessi termini di licenza del *software* originale;

d) l'integrità del codice sorgente dell'autore: la licenza può imporre limitazioni sulla distribuzione del codice sorgente in forma modificata solamente se la licenza stessa consente la distribuzione di *file patch* insieme al codice sorgente con lo scopo di modificare il programma durante l'esecuzione del build. La licenza deve consentire esplicitamente la distribuzione di *software* realizzato a partire dal codice sorgente modificato. La licenza può richiedere che i prodotti derivati portino un nome o un numero di versione diverso dal *software* originale;

e) garanzia che non vi sia nessuna discriminazione verso singoli o gruppi: la licenza non deve porre discriminazioni verso qualsiasi persona o gruppo di persone;

f) garanzia che non vi sia nessuna discriminazione verso campi d'applicazione la licenza non deve porre limitazioni sull'uso del programma in un particolare campo di applicazione;

g) diritti di distribuzione della licenza: i diritti allegati al programma devono applicarsi a tutti coloro a cui viene ridistribuito il programma, senza la necessità di applicare una licenza supplementare per queste parti; la licenza non deve essere specifica per un prodotto: i diritti allegati al programma non devono dipendere dal fatto che il programma faccia parte di una distribuzione particolare; se il programma viene estratto da tale distribuzione e usato o distribuito nei termini della licenza del programma, tutte le parti a cui il programma viene ridistribuito devono avere gli stessi diritti garantiti in occasione della distribuzione originale del *software*; la licenza non deve contaminare gli altri programmi: la licenza non deve porre limitazioni su altro *software* che venga distribuito insieme con il *software* in licenza.

3. Per FLOSS (*Free Libre Open Source Software*), si intende tutta la categoria del *software* appartenente al *Software Libero* o al *Software Open Source*.

4. Sono *standard* aperti gli *standard*

a) che ricadono sotto la definizione dall'EIF (*European Interoperability Framework*) emanato dal programma della Commissione Europea IDABC (*Interoperable Delivery of pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens*);

b) uno *Standard* adottato e mantenuto da un'organizzazione *non-profit* ed il cui sviluppo avviene sulle basi di un processo decisionale aperto e a disposizione di tutti gli interlocutori interessati e le cui decisioni vengono prese per consenso o a maggioranza;

c) uno *Standard* pubblico il cui documento di specifiche è disponibile liberamente oppure dietro un costo nominale. Deve essere possibile farne copie, riusarle e distribuirle liberamente senza alcun costo aggiuntivo;

d) eventuali diritti di *copyright*, brevetti o marchi registrati devono essere irrevocabilmente concessi sotto forma di *royalty-free*;

e) Non deve essere presente alcun vincolo al riuso, alla modifica e all'estensione dello *standard*.

5. Per protocollo aperto si intende un protocollo di comunicazione che abbia le stesse proprietà di uno *standard* aperto

6. Per formato aperto si intende un formato di dati che abbia le stesse caratteristiche di uno *standard* aperto.

7. Per accessibilità si intende la capacità di un servizio o di una risorsa d'essere fruibile con facilità da una qualsiasi categoria d'utente.

Art. 3.

(*Archivi elettronici*)

1. Gli archivi elettronici utilizzati dagli uffici della pubblica amministrazione devono permettere l'accesso ai dati mediante protocolli aperti da parte della competente ammi-

nistrazione. Nessuna limitazione tecnica, di licenze da brevetti, di *copyright* o di marchi registrati deve essere posta nell'estrazione dei dati dall'archivio o al trasferimento su altro archivio.

2. Chiunque effettui la trattazione di dati personali mediante l'ausilio di mezzi elettronici, secondo la disciplina prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di dati la cui diffusione o comunicazione a terzi non autorizzati possa comportare pregiudizio per la pubblica sicurezza, è tenuto ad utilizzare programmi di cui si abbia a disposizione il codice sorgente.

#### Art. 4.

##### (Documenti)

1. La pubblica amministrazione è tenuta ad utilizzare almeno un formato aperto nella memorizzazione dei propri documenti e nella loro pubblicazione.

2. La pubblica amministrazione, nella gestione dei rapporti telematici con i cittadini, le imprese e le stesse pubbliche amministrazioni, si fa carico di mettere a disposizione gli strumenti *software* necessari, secondo i principi dell'articolo 5, e saranno resi disponibili pubblicamente sotto licenza FLOSS.

3. Chiunque faccia uso di programmi di firma digitale per sottoscrivere documenti è tenuto ad avere a disposizione il codice sorgente di tali programmi.

#### Art. 5.

##### (Accessibilità)

1. Tutti i servizi telematici messi a disposizione dalla pubblica amministrazione devono rispettare i criteri di accessibilità sia per i diversamente abili sia in termini di neutralità tecnologica.

2. La pubblica amministrazione si impegna ad utilizzare protocolli, formati e stan-

dard aperti nell'interscambio d'informazioni fra pubblica amministrazione, cittadini e aziende.

3. La pubblica amministrazione si impegna affinché tutti i servizi messi a disposizione a pubbliche amministrazioni, cittadini ed imprese siano interoperabili, facciano uso di protocolli e formati aperti, e permettano, attraverso lo sviluppo di piattaforme applicative, l'interazione e l'integrazione fra di loro.

#### Art. 6.

##### *(Obblighi per la pubblica amministrazione)*

1. La pubblica amministrazione favorisce l'utilizzo, nella propria attività, di programmi per elaboratore elettronico rilasciati con licenza FLOSS.

2. La pubblica amministrazione, nella scelta dei programmi per elaboratore elettronico necessari alla propria attività, ha l'obbligo di utilizzare prodotti che memorizzano le informazioni su formati aperti. Inoltre tali prodotti devono garantire l'interoperabilità e la comunicazione con altre applicazioni, attraverso l'uso di protocolli, formati e *standard* aperti.

3. Nella scelta dei programmi per elaboratore elettronico necessari alla propria attività l'amministrazione privilegia programmi appartenenti alla categoria del FLOSS.

4. Nell'acquisizione di prodotti informatici a mezzo gara d'appalto, le pubbliche amministrazioni dovranno redigere capitolati in grado di garantire a tutti la partecipazione e non potranno essere esclusi prodotti a priori. Dovranno essere garantiti meccanismi di comparazione oggettivi ed in grado di valutare il costo totale di possesso, il costo di uscita, la valorizzazione delle competenze tecniche possedute dall'amministrazione, l'interoperabilità per la pubblica amministrazione nel suo complesso, attraverso l'uso di formati dei dati e interfacce aperte e *stan-*

*dard*, l'interesse di altre amministrazioni al riutilizzo dell'applicazione da realizzare o acquistare. A tal fine la pubblica amministrazione provvede, nelle gare d'appalto, ad assegnare appositi punteggi alle offerte che valorizzano i benefici apportati dall'uso di tecnologie FLOSS e di formati e protocolli aperti.

#### Art. 7.

*(Sostegno all'informatizzazione)*

1. La pubblica amministrazione favorisce l'adozione delle tecnologie informatiche nelle imprese e nella pubblica amministrazione predisponendo appositi programmi di sostegno per l'adozione di *software* FLOSS da parte delle aziende e delle pubbliche amministrazioni.

2. La pubblica amministrazione stimola l'integrazione dei servizi fra pubbliche amministrazioni ed imprese predisponendo le opportune piattaforme tecnologiche che dovranno essere basate su FLOSS, protocolli, formati e *standard* aperti.

#### Art. 8.

*(Incentivazione alla ricerca e allo sviluppo)*

1. Il Ministero dell'università e della ricerca elabora annualmente un programma di ricerca specifico sul FLOSS, per progetti di ricerca, da parte di Università, centri di ricerca, enti pubblici o privati, orientato allo sviluppo di tecnologie informatiche per piccole e medie imprese e pubbliche amministrazioni.

2. I risultati dei progetti di ricerca e sviluppo finanziati con i fondi pubblici nazionali nell'ambito del *software* devono essere rilasciati con licenze appartenenti alla categoria del *Software Libero* e ne deve essere favorita la disseminazione.

## Art. 9.

*(Istruzione scolastica)*

1. Il Ministero della pubblica istruzione favorisce il recepimento del contenuto e dei principi della presente legge nell'ordinamento scolastico e nei programmi didattici all'interno della progressiva informatizzazione dell'istruzione pubblica.

2. È riconosciuto particolare valore formativo del FLOSS, se ne favorisce la diffusione e l'insegnamento nella scuola primaria e secondaria, e nel contempo si favoriscono interventi intensivi rivolti alla popolazione adulta nei Centri Territoriali Permanenti per l'Educazione e l'Istruzione in Età Adulta del MPI.

## Art. 10.

*(Cittadinanza attiva)*

1. La pubblica amministrazione riconosce un particolare valore al *software* FLOSS come mezzo per diffondere cultura informatica ed abbattere le barriere digitali permettendo agli individui di partecipare a forme di cittadinanza attiva.

2. Il governo istituisce programmi specifici di formazione e supporto, anche mediante sportelli fisici e *on-line* permanenti, rivolto a docenti, studenti e cittadini sulle tematiche relative al FLOSS.

3. Il Governo altresì favorisce l'informatizzazione del territorio mediante programmi di distribuzione di *software* FLOSS ed a programmi di sostegno all'acquisto o al recupero di *hardware* da essere utilizzato presso biblioteche, scuole, associazioni o a sostegno di privati cittadini con particolari requisiti.

## Art. 11.

*(Regolamenti attuativi)*

1. Il Governo, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, emana, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 regolamenti attuativi necessari per definire gli indirizzi per l'impiego ottimale del FLOSS nella pubblica amministrazione, i programmi di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso e di quelli da adottare relativi alla progressiva adozione di soluzioni con il FLOSS.

2. Il Governo, entro 180 giorni dalla pubblicazione della presente legge, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, emana, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 regolamenti attuativi necessari ai fini dell'applicazione in quanto previsto dagli articoli 8, 9, 10 della presente legge.

## Art. 12.

*(Termini di attuazione)*

1. Entro tre anni dall'approvazione della presente legge gli enti della pubblica amministrazione adeguano le proprie strutture e i propri programmi di formazione del personale secondo quanto stabilito dagli articoli 3, 4, 5 e 6.

## Art.13.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio

triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



