

**Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie**

Direttiva 19 Dicembre 2003

Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni

GU n. 31 del 7-2-2004

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

Visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato»;

Visto il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante «Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato»;

Visto il decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE», e successive modificazioni (con particolare riguardo al decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 402, in attuazione delle direttive 93/36/CEE e 97/52/CE);

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»;

Visto l'art. 12 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante «Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1997, n. 452, recante «Regolamento recante approvazione del capitolato di cui all'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, relativo alla locazione e all'acquisto di apparecchiature informatiche, nonché alla licenza d'uso dei programmi»;

Visto l'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», come modificato dall'art. 44 della legge 23 dicembre 1994, n. 724;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 573, recante «Norme per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario»;

Visto il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, recante «Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi», e successive modificazioni (con particolare riguardo al decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 65, in attuazione delle direttive 97/52/CE e 98/4/CE);

Visto il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, recante «Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi», e successive modificazioni (con particolare riguardo al decreto legislativo 25 novembre 1999, n. 525, in attuazione delle direttive 94/22/CE e 98/4/CE);

Visto l'art. 20, comma 8, allegato 1, punto 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa»;

Visto l'art. 24 della legge 24 novembre 2000, n. 340, recante «Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di approvazione del «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)»;

Vista la legge 27 dicembre 2002, n. 289, (legge finanziaria 2003), ed in particolare l'art. 26, comma 2, lettera a);

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 10 giugno 2001, di nomina del Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 agosto 2001, concernente delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie;

Visti i significativi sviluppi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ed in particolare il processo di produzione, distribuzione ed evoluzione di programmi informatici che si basa sulla disponibilità del codice sorgente aperto;

Considerati gli esiti dell'indagine conoscitiva sui programmi informatici a codice sorgente aperto svolta dalla Commissione appositamente istituita e composta da numerosi e qualificati esperti delle pubbliche amministrazioni, del mondo accademico e del settore delle imprese;

Ritenuto di dover fornire un indirizzo univoco relativo alle scelte delle soluzioni per la predisposizione e per l'acquisizione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni;

la seguente direttiva in materia di sviluppo e utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni.

1. Finalità

Con la presente direttiva si forniscono alle pubbliche amministrazioni indicazioni e criteri tecnici e operativi per gestire più efficacemente il processo di predisposizione o di acquisizione di programmi informatici. In particolare, nella presente direttiva si indica come le pubbliche amministrazioni debbano tener conto della offerta sul mercato di una nuova modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici, definita «open source» o «a codice sorgente aperto». L'inclusione di tale nuova tipologia d'offerta all'interno delle soluzioni tecniche tra cui scegliere, contribuisce ad ampliare la gamma delle opportunità e delle possibili soluzioni, in un quadro di equilibrio, di pluralismo e di aperta competizione.

2. Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende:

- a) per «formato dei dati» la modalità con cui i dati vengono rappresentati elettronicamente in modo che i programmi informatici possano elaborarli. Il formato specifica la corrispondenza fra la rappresentazione binaria e i dati rappresentati (testo, immagini statiche o dinamiche, suono, ecc.). Esempi di formati sono Bitmap, GIF, JPEG, ecc.;
- b) per «formato aperto», un formato dei dati reso pubblico e documentato esaustivamente;
- c) per «tecnologia proprietaria», una tecnologia posseduta in esclusiva da un soggetto che in genere ne mantiene segreto il funzionamento;
- d) per «formato proprietario» un formato di dati utilizzato in esclusiva da un soggetto che potrebbe modificarlo a proprio piacimento;
- e) per «standard» una specifica o norma condivisa da una comunità. Lo standard può essere emanato da un ente di standardizzazione oppure essersi imposto di fatto (industry standard). Nel caso dei formati dei dati o dei documenti, un formato è standard quando è definito da un ente di standardizzazione (per esempio, il formato XML), o è di fatto condiviso da una comunità (per esempio, il formato PDF);
- f) per «interoperabilità» la capacità di sistemi informativi anche eterogenei di condividere, scambiare e utilizzare gli stessi dati e funzioni d'interfaccia;
- g) per «programmi informatici ad hoc o custom» applicazioni informatiche sviluppate o mantenute da un fornitore per soddisfare specifiche esigenze di uno o più clienti. Normalmente questo tipo di sviluppo viene eseguito all'interno di un contratto di servizio per il quale il cliente corrisponde al fornitore un compenso;
- h) per «programmi a licenza d'uso», o «pacchetti», applicazioni informatiche che vengono cedute in uso (e non in proprietà) dal fornitore al cliente. Tale cessione d'uso è regolata da opportune licenze che indicano i vincoli e i diritti che sono garantiti al titolare della licenza stessa;
- i) per «programmi di tipo proprietario», applicazioni informatiche basate su tecnologia di tipo proprietario, cedute in uso dietro pagamento di una licenza, che garantisce solo la fornitura del codice eseguibile e non del codice sorgente. Esempi di tali prodotti sono MS Windows, IBM DB2, Oracle DB;
- j) per «programmi a codice sorgente aperto» o «open source», applicazioni informatiche il cui codice sorgente può essere liberamente studiato, copiato, modificato e ridistribuito;
- k) per «costo totale di possesso», l'insieme dei costi che nel corso dell'intera vita operativa di un sistema informativo è necessario sostenere affinché esso sia utilizzabile proficuamente dall'utenza;
- l) per «costo di uscita», l'insieme dei costi da sostenere per abbandonare una tecnologia o migrare verso una tecnologia o soluzione informatica differente. Comprende i costi di conversione dati, di aggiornamento dell'hardware, di realizzazione interfaccia e di formazione;
- m) per «piattaforma», infrastruttura informatica, comprendente sia hardware che software, su cui vengono elaborati i programmi applicativi;
- n) per «portabilità», possibilità di trasferire un programma informatico da una piattaforma a un'altra.

3. Analisi comparativa delle soluzioni

1. Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n. 241 e del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, acquisiscono programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato.

2. In particolare, valutano la rispondenza alle proprie esigenze di ciascuna delle seguenti soluzioni tecniche:

- a) sviluppo di programmi informatici ad hoc, sulla scorta dei requisiti indicati dalla stessa amministrazione

committente;

- b) riuso di programmi informatici sviluppati ad hoc per altre amministrazioni;
- c) acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso;
- d) acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto;
- e) acquisizione mediante combinazione delle modalità di cui alle lettere precedenti.

3. Le pubbliche amministrazioni valutano quale soluzione, tra le disponibili, risulta più adeguata alle proprie esigenze mediante comparazioni di tipo tecnico ed economico, tenendo conto anche del costo totale di possesso delle singole soluzioni e del costo di uscita. In sede di scelta della migliore soluzione si tiene altresì conto del potenziale interesse di altre amministrazioni al riuso dei programmi informatici, dalla valorizzazione delle competenze tecniche acquisite, della più agevole interoperabilità. La prospettazione degli elementi di cui sopra è peraltro oggetto di valutazione da parte del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione in sede di rilascio del parere di cui all'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. La suindicata valutazione va inclusa nell'ambito dello studio di fattibilità prescritto dall'art. 13 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, allorché si tratti di contratti di grande rilievo.

4. Criteri tecnici di comparazione

Le pubbliche amministrazioni, nella predisposizione o nell'acquisizione dei programmi informatici, privilegiano le soluzioni che presentino le seguenti caratteristiche:

- a) soluzioni informatiche che, basandosi su formati dei dati e interfacce aperte e standard, assicurino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione, salvo che ricorrano peculiari ed eccezionali esigenze di sicurezza e segreto;
- b) soluzioni informatiche che, in assenza di specifiche ragioni contrarie, rendano i sistemi informatici non dipendenti da un unico fornitore o da un'unica tecnologia proprietaria; la dipendenza è valutata tenendo conto dell'intera soluzione;
- c) soluzioni informatiche che, con il preventivo assenso del C.N.I.P.A. ed in assenza di specifiche ragioni contrarie, garantiscano la disponibilità del codice sorgente per ispezione e tracciabilità da parte delle pubbliche amministrazioni, ferma la non modificabilità del codice, fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale del fornitore e fermo l'obbligo dell'amministrazione di garantire segretezza o riservatezza;
- d) programmi informatici che esportino dati e documenti in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto.

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.

6. Trasferimento della titolarità delle licenze d'uso

Le pubbliche amministrazioni si assicurano contrattualmente la possibilità di trasferire la titolarità delle licenze d'uso dei programmi informatici acquisiti, nelle ipotesi in cui all'amministrazione che ha acquistato la licenza medesima ne subentri un'altra nell'esercizio delle stesse attività; parimenti va contrattualmente previsto l'obbligo del fornitore di trasferire, su richiesta dell'amministrazione, senza oneri ulteriori per l'amministrazione stessa, e salve eccezionali cause ostative, la licenza d'uso al gestore subentrante, nel caso in cui l'amministrazione trasferisca a terzi la gestione di proprie attività, ovvero l'obbligo di emettere, laddove possibile, nuova licenza d'uso con i medesimi effetti nei confronti del nuovo gestore.

7. Riuso

1. Al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle amministrazioni, nei capitolati o nelle specifiche di progetto dovrà essere previsto, ove possibile, che i programmi sviluppati ad hoc siano facilmente portabili su altre piattaforme.

2. Nei contratti di acquisizione di programmi informatici sviluppati per conto e a spese delle amministrazioni, le stesse includono clausole, concordate con il fornitore e che tengano conto delle caratteristiche economiche ed organizzative di quest'ultimo, volte a vincolarlo, per un determinato lasso di tempo, a fornire, su richiesta di altre amministrazioni, servizi che consentono il riuso delle applicazioni. Le clausole suddette definiscono le condizioni da osservare per la prestazione dei servizi indicati.

8. Supporto alle amministrazioni.

Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione promuove l'attuazione della presente direttiva e fornisce alle amministrazioni adeguato supporto.

Roma, 19 dicembre 2003

Il Ministro: Stanca

Registrato alla Corte dei conti il 23 gennaio 2004 Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 1, foglio n. 129