



PROPOSTA DI LEGGE N. 124

<<Norme per la promozione e diffusione di sistemi di *software* libero nonché per la trasparenza, l'accessibilità e la portabilità nella Pubblica Amministrazione>>

Presentata dal consigliere Honsell

il 18 gennaio 2021

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Egregio Presidente ed egregie Colleghe e Colleghi,

sin dal 2005 nella Pubblica Amministrazione italiana vige l'obbligo di non utilizzare software proprietario, là dove sia disponibile *software libero* o a *codice sorgente aperto* con prestazioni analoghe. Tale obbligo fu stabilito dal Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82 che definì il *Codice dell'amministrazione digitale* e fu ulteriormente rafforzato dalle sue successive modifiche e in particolare il Decreto Legislativo 26 agosto 2016 n. 179. Nonostante questa normativa il nostro paese soffre sempre di più, purtroppo, il peso finanziario e lo svantaggio economico e tecnologico di un forte *colonialismo digitale* e di una sudditanza ad un ristretto gruppo di aziende multinazionali.

La drammaticità della situazione si è rivelata particolarmente seria in occasione della diffusione accelerata di tecnologie software a sostegno della *didattica a distanza* e dello *smart working* a seguito delle misure di contrasto alla diffusione della pandemia introdotte in questo ultimo anno. Incombono cupi sulle nostre istituzioni pubbliche (amministrazioni, scuole, aziende sanitarie, tribunali, ecc.) nonché su tante aziende private due rischi principali. In primo luogo vi è la certezza, o quasi, del termine a breve dell'utilizzo gratuito di dispositivi proprietari offerto con "pelosa" generosità dalle multinazionali, che peserà significativamente sui costi di gestione e manutenzione dei sistemi telematici impoverendo il paese. In secondo luogo la perdurante raccolta di informazioni e abitudini digitali degli utenti raccolte dai fornitori di questi servizi, con tutti i rischi connessi alla *profilazione* degli utenti, viola la sostanza del principio di riservatezza. La mancanza di una pluralità di strumenti per la comunicazione ed elaborazione digitale ha inoltre due effetti perversi. Il primo ci espone all'arbitrio delle scelte da parte dei fornitori di tali servizi, soprattutto quando i servizi sono forniti sulla base di contratti non vincolanti e spesso poco trasparenti, dall'altro mantiene la nostra industria del software domestico in una condizione di nanismo. Negli anni '50 e '60 il nostro paese era all'avanguardia dell'allora nascente industria elettronica e digitale, si pensi ad Adriano Olivetti. Oggi invece l'industria software ci vede soprattutto coinvolti nel ruolo di utilizzatori, o peggio ancora di meri consumatori, e non produttori e nemmeno *utilizz-attori*, come invece dovrebbe essere il ruolo del cittadino digitale.

In particolare la nostra regione dovrebbe svolgere un ruolo primario nel mondo digitale in quanto a Udine nacque nel 1979 il 5° polo universitario italiano dell'Informatica con l'istituzione del corso di *Laurea in Scienze dell'Informazione* ben prima di Milano, Padova e Bologna, che vide formarsi

proprio a Udine quasi tutta la prima generazione di informatici del Nord-est negli anni '80 e '90.

Per contrastare tutti i rischi sopra elencati e ottenere tutti i vantaggi culturali ed economici è dunque cruciale per la nostra regione dare un fortissimo incentivo allo sviluppo e all'uso di software libero. Non solamente il suo utilizzo ridurrebbe i costi, i rischi alla riservatezza, ma sosterrrebbe lo sviluppo di un'industria digitale locale nonché favorirebbe la diffusione della trasparenza, dell'accessibilità, della portabilità e della conoscenza libera.

Il software libero costituisce infatti il baricentro del movimento di pensiero della *conoscenza aperta e libera*. La nuova era digitale, o come viene a volte chiamata, *società 5.0*, necessita di rendere esigibili nuovi diritti che garantiscano il cittadino digitale la riservatezza, la trasparenza dell'interazione, l'accessibilità, standard e formati aperti. Va garantito che almeno i software appositamente sviluppati per conto delle amministrazioni siano rilasciati con licenza libera e siano a disposizione della popolazione per *auditing* di sicurezza, ispezione, ecc. Vanno eliminati i rischi di dipendenza e vincoli non espliciti, dei quali i più quotidiani sono quelli legati alle problematiche della *legacy* del software e della gestione della sua obsolescenza che spesso lascia chi ha comperato costosi prodotti con nulla in mano dopo alcuni anni.

Questa proposta di legge, che è stata sviluppata di concerto con esponenti del mondo accademico, della ricerca, dell'industria e dell'associazionismo, interviene in tre direzioni principali: la promozione della cultura del software libero, l'incentivo all'utilizzo di software libero soprattutto nella pubblica amministrazione e nelle scuole, anche attraverso forme di assistenza e l'introduzione di freni all'uso inconsapevole di software proprietario. Anche se le politiche attive sono rivolte primariamente al sistema pubblico nella nostra regione, indirettamente producono, come argomentato, benefici molto significativi a livello di sistema industriale.

Nell'**articolo 1** sono delineate le finalità della legge come illustrate sopra, discutendo il contesto nel quale la legge si inserisce. Vengono in particolare esplicitati i principi della *conoscenza aperta* e della *cittadinanza digitale attiva* per superare il *digital divide* e spingere la pubblica amministrazione nella direzione di un uso maggiore di software libero e quindi di una maggiore consapevolezza dell'efficienza, economicità ed efficacia del software in generale, e di conseguenza favorire lo sviluppo dell'industria domestica del software.

L'**articolo 2** definisce i concetti di software libero (*free software*), software a codice sorgente aperto (*open source software*), FLOSS (*Free Libre Open Source Software*), software proprietario e formati di dati aperti (*open data*). Questo articolo riprende i concetti fondamentali. Di volta in volta nelle azioni promosse dalla legge si andranno a specificare ulteriori classificazioni, in particolare relativamente alle problematiche di tutela della proprietà intellettuale, attraverso varie forme e limiti alle modalità di brevettazione.

L'**articolo 3** delinea le politiche attive della Regione nella promozione della cultura del software libero, ovvero l'incentivazione alla creazione di imprese in tale settore, promozione della cultura e dell'adozione di sistemi di software libero, partecipazione a progetti. Il secondo comma prevede la definizione di un piano triennale degli interventi in relazione alle finalità previste dalla Legge.

L'**articolo 4** individua un comitato per guidare l'applicazione della presente legge, che coinvolge rappresentanti della pubblica amministrazione, Università, enti di ricerca, associazioni di categoria e associazioni di utenti che promuovono il software libero. Il significato di questo articolo è quello di creare una cabina di regia integrata che possa facilitare lo sviluppo di quanto parzialmente avviene già, ma molto più faticosamente, in modo autonomo e spontaneo.

Il fallimento del Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n. 82/2005) deriva dal fatto che non esistono vere sanzioni per le sue violazioni. Non è certo tra le competenze legislative regionali la facoltà di inserire elementi sanzionatori ma l'**articolo 5** introduce disincentivi all'utilizzo del software proprietario, introducendo il dovere di argomentare in modo esplicito da parte di ogni pubblica amministrazione la scelta di software fatta, pena la perdita del contributo regionale.

L'**articolo 6** individua nella Regione l'attore fondamentale nella promozione del software libero favorendo la sua sperimentazione e adozione nei suoi progetti di lavoro agile, sostenendo percorsi di formazione tra i propri dipendenti e creando un *cloud* regionale come *knowledge base* e *datacenter* per i cittadini della regione.

L'**articolo 7** esplicita l'impegno della Regione nella promozione della cultura del software libero in ambito scolastico nonché il suo utilizzo, anche attraverso attività di formazione, di consulenza alle scuole, e l'assegnazione di premi in occasione dell'istituenda Giornata dell'*Open Source*.

L'**articolo 8**, infine, costituisce la norma finanziaria della presente legge.

HONSELL

INDICE

Art. 1 - **(Finalità)**

Art. 2 - **(Definizioni)**

Art. 3 - **(Politiche attive regionali)**

Art. 4 - **(Comitato per lo studio, la promozione e diffusione di sistemi di software libero e aperto, per la trasparenza e l'accessibilità nella pubblica amministrazione)**

Art. 5 - **(Disincentivo all'utilizzo di software proprietario)**

Art. 6 - **(Sostegno alla formazione e al lavoro agile attraverso sistemi basati su software libero)**

Art. 7 - **(Promozione della cultura del software libero in ambito scolastico)**

Art. 8 - **(Norma finanziaria)**

Art. 1
(Finalità)

1. La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia:

- a) sostiene i principi della conoscenza aperta e libera, dell'accessibilità e della trasparenza quali basi imprescindibili per una società aperta democratica e digitale e favorisce il processo di innovazione organizzativa e tecnologica delle pubbliche amministrazioni del territorio regionale in un contesto organizzato di cooperazione istituzionale;
 - b) promuove lo sviluppo della società dell'informazione a tutti i livelli con la finalità di sviluppare servizi pubblici più economici, efficaci, efficienti ed accessibili;
 - c) favorisce la diffusione di conoscenze come fattore determinante per colmare i divari digitali (*digital divide*) presenti e la realizzazione personale e professionale nonché forme di cittadinanza attiva;
 - d) sviluppa politiche attive di promozione della diffusione e utilizzo del *software* libero a partire dalle proprie articolazioni amministrative e dal sistema delle autonomie territoriali, anche con la finalità di ridurre il "colonialismo digitale";
 - e) nel quadro del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* e successive modifiche, specialmente con riferimento a quella del Decreto Legislativo 26 agosto 2016 n. 179, incentiva la diffusione e lo sviluppo del *software* libero o a codice sorgente aperto, secondo le definizioni all'art. 2 della presente legge, in particolare degli enti pubblici operanti in Friuli Venezia Giulia, al fine di favorire positive ricadute sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, sull'impatto occupazionale nonché sulla riduzione dei costi e sull'economia locale e regionale.
1. Nel perseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione opera per rimuovere e prevenire qualsiasi ostacolo che possa impedire la piena parità di accesso alla conoscenza e alle tecnologie dell'informazione e della

comunicazione nonché garantire la piena tutela della riservatezza dei dati e delle informazioni.

Art. 2
(Definizioni)

1. Ai fini della presente Legge si intende per:

a) *Software libero (free software)*: categoria di applicazioni *software*, caratterizzate da licenza d'uso con cui vengono garantite quattro libertà fondamentali: i) la libertà di eseguire il programma per qualsiasi scopo e senza alcun vincolo sul suo utilizzo; ii) la libertà di studiare il programma e di modificarlo; iii) la libertà di ridistribuire copie del programma; iv) la libertà di migliorare il programma e di distribuirne pubblicamente i miglioramenti.

b) *Software a codice sorgente aperto (Open Source Software)*: categoria di applicazioni *software*, caratterizzate da alcuni aspetti quali: libertà di redistribuzione; libertà di consultare il codice sorgente; necessità di approvazione per i prodotti derivati; integrità del codice sorgente dell'autore; assenza di discriminazioni verso singoli, gruppi di persone o verso i settori di applicazione. La licenza di tale software deve essere distribuibile, non può essere specifica per un prodotto, non può contaminare altri *software*, e deve essere tecnologicamente neutrale.

c) *FLOSS (Free Libre Open Source Software)*: tutta la categoria del *software* appartenente al *Free Software* o al *Open Source Software* caratterizzata dalla garanzia delle quattro libertà di cui al punto a) del presente comma.

d) *Software proprietario*: categoria di applicazioni *software* la cui licenza consente al beneficiario il suo utilizzo sotto specifiche condizioni ed impedendone lo studio, la modifica, la condivisione e la redistribuzione.

e) *Formati di dati aperti (Open Data)*: formati di memorizzazione e interscambio di dati informatici che hanno specifiche note, sono liberamente utilizzabili e permettono di considerare i dati stessi quali *beni comuni*. I formati di dati aperti sono documentati adeguatamente e presentati in modo da consentire, senza restrizioni, la loro elaborazione.

Art. 3
(Politiche attive regionali)

1. La Regione realizza le finalità di cui all'articolo 1 attraverso interventi volti a:

- a) incentivare attività di ricerca e sviluppo, anche mediante forme di supporto alle imprese esistenti e contributi volti alla creazione di nuove imprese nel settore del *software* libero a sorgente aperto;
 - b) promuovere l'adozione di applicazioni e sistemi a *software* libero nella pubblica amministrazione locale e nelle istituzioni scolastiche, nonché supporto nella manutenzione e sviluppo degli stessi;
 - c) sostenere e partecipare attivamente a progetti di sviluppo di *software* libero e formati di *open data*;
 - d) avviare azioni di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza e alle categorie professionali sulla cultura del *software* libero e di sostegno alle associazioni e alle realtà senza scopo di lucro rivolte a tale scopo.
1. Per le finalità di cui al precedente comma, la Giunta regionale adotta un piano triennale di interventi e relativi adeguamenti annuali qualora necessari.

Art. 4

(Comitato per lo studio, la promozione e diffusione di sistemi di software libero e aperto, per la trasparenza e l'accessibilità nella pubblica amministrazione)

1. La Regione costituisce, mediante intesa con le Università e gli enti locali, e la collaborazione delle associazioni per la diffusione del *software* libero e con altri soggetti interessati, un Comitato per lo studio, la promozione e diffusione di tecnologie conformi agli *standard* internazionali sul *software* libero e aperto.
2. Il Comitato è costituito presso l'assessorato competente per i servizi generali e sistemi informativi ed è formato dall'Assessore che lo presiede, due rappresentanti indicati dalla commissione consiliare competente e da rappresentanti delle università, delle autonomie territoriali e delle associazioni coinvolte nella diffusione del *software* libero.
3. Modalità di composizione del comitato, durata in carica e ulteriori indicazioni operative verranno adottate tramite apposito regolamento da adottarsi entro 180 giorni dall'approvazione della presente legge.

Art. 5

(Disincentivo all'utilizzo di software proprietario)

1. La Regione finanzia con contributi propri l'acquisto e la diffusione di applicazioni e sistemi basati su *software* proprietario, da parte delle autonomie locali e degli istituti scolastici, esclusivamente a seguito della presentazione della relazione di tipo tecnico ed economico in cui risulti

motivatamente l'impossibilità di accedere a soluzioni già disponibili all'interno della pubblica amministrazione o a software liberi o a codici sorgente aperto, adeguati alle esigenze da soddisfare, ai sensi dell'articolo 68 del D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e del successivo D.lgs. 26 agosto 2016 n. 179.

2. La Regione istituisce reti di supporto e consulenza per la transizione verso il *software libero* e la relativa manutenzione, nonché sistemi per i dati aperti, con apposito bando emesso a cadenza biennale rivolto a soggetti pubblici o privati attivi sul territorio regionale.

Art. 6

(Sostegno alla formazione e al lavoro agile attraverso sistemi basati su software libero)

1. La Regione, in osservanza ai principi della presente legge, supporta e sostiene percorsi di formazione professionale finalizzati all'utilizzo di sistemi basati su *software* libero, con particolare riferimento alla sua diffusione in ambienti di lavoro.
2. La Regione promuove sperimentazioni e metodologie di lavoro agile basate su sistemi a *software* libero.
3. La Regione promuove la creazione di un *cloud* regionale gratuito quale base di conoscenza e *data center* regionale per la condivisione di dati e informazioni relativi ai sistemi FLOSS.

Art. 7

(Promozione della cultura del software libero in ambito scolastico)

1. La Regione considera la diffusione della cultura del *software* libero centrale per lo sviluppo del senso di autonomia e di condivisione da parte dei ragazzi e delle ragazze in età scolare, nella convinzione che la logica di apertura della conoscenza e di collaborazione nella sua diffusione siano elementi di primaria importanza nel processo di formazione in età adolescenziale.
2. La Regione sostiene la diffusione del *software* libero negli istituti scolastici pubblici e parificati del territorio regionale attraverso attività di formazione, consulenza e supporto alla scelta dei *software* e alla loro manutenzione e sviluppo.
3. La Regione organizza ogni anno la giornata del *software* libero, durante la quale assegna un premio all'istituto scolastico che si è distinto per la promozione della cultura del *software* libero.

Art. 8

(Norma Finanziaria)

Per le attività previste dalla presente legge, la Regione individua annualmente le risorse necessarie sulla base di una pianificazione triennale, come previsto dall'articolo 3 comma 2, ed aggiornamenti annuali da compiersi con atto collegato alla legge di bilancio.