



Area 5 - LA PA NELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

Modulo 4 – Il Piano triennale per l'informatica nella PA

Lezione 5.4.2 – Acquisizione e riuso di software da parte delle PA

Introduzione

Ciao, sono Elvira Zollerano e mi occupo di sviluppare progetti formativi per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Benvenuto/a a questa lezione dedicata alle Linee guida sull'acquisizione e il riuso di software per le Pubbliche Amministrazioni.

Adottate dall'Agenda per l'Italia Digitale (AgID) con Determinazione n. 155 del 9 maggio 2019, queste Linee guida contengono le regole di attuazione dagli Artt. 68 e 69 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), il testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

Gli Articoli 68 e 69 del CAD

Iniziamo proprio da questi due articoli e vediamo cosa regolamentano.

L'Art. 68 del CAD stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni acquisiscono programmi informatici a seguito di una "valutazione comparativa" di tipo tecnico ed economico tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato.

L'Art. 69 stabilisce invece l'obbligo per le PA titolari di soluzioni e programmi informatici di renderne disponibile il codice sorgente, pubblicato sotto licenza aperta e in uso gratuito, ad altre PA che intendano adattarli alle proprie esigenze.

I due aspetti sono strettamente collegati: infatti i principi di economicità, di efficienza, di tutela degli investimenti e di neutralità tecnologica sanciti dal comma 1 dell'Art. 68 possono essere raggiunti attraverso il riuso dei programmi informatici di proprietà delle PA previsto dall'Art. 69.

Analizziamo nel dettaglio i due aspetti.

I concetti di riuso e open source

Partiamo dal riuso. In base al CAD, il riuso è il processo con il quale un'Amministrazione distribuisce (dunque "mette a riuso") un software di cui ha titolarità in favore di altre Amministrazioni che possono utilizzarlo (cioè "prendere a riuso"), adeguandolo alle proprie esigenze.

L'Amministrazione che "riusa" riceve il software gratuitamente dall'Amministrazione cedente e lo acquisisce sostenendo solo le spese per il suo adattamento, risparmiando su quelle di progettazione e realizzazione.

Il software in riuso è rilasciato da una Pubblica Amministrazione con licenza aperta o open source: una modalità attraverso cui il titolare del software concede al pubblico i diritti di uso, copia, modifica e distribuzione di copie anche modificate del software.



Occorre però ricordare che il software a riuso è sempre open source, ma che non tutti i software open source sono a riuso: infatti, non tutti i programmi rilasciati sotto licenza aperta sono di titolarità di un'Amministrazione. Come vedremo, le Linee guida distinguono tra software delle PA, assoggettati a licenza aperta, e software open source di terzi.

Il processo di messa in riuso di un software da parte della PA

Nel capitolo dedicato al riuso, le Linee guida definiscono il processo che le Pubbliche Amministrazioni devono seguire per mettere in riuso il software di cui detengono la titolarità, adempiendo così all'obbligo dell'Art. 69 del CAD.

Questo percorso si articola in 4 passi:

- individuazione di uno strumento di code hosting, ovvero di una piattaforma che consente la pubblicazione di codice sorgente, scelta tra quelli disponibili sul mercato che garantiscono una serie di funzionalità minime;
- scelta di una licenza aperta da utilizzare;
- pubblicazione del codice sorgente del software e della relativa documentazione tecnica sullo strumento di code hosting individuato;
- registrazione del software su Developers Italia, la piattaforma dedicata allo sviluppo di software open source a supporto dei servizi pubblici digitali, dotata di un'apposita sezione dedicata al software disponibile per il riuso.

Software esistente e soluzioni ex novo

Il processo appena descritto è valido sia per il software esistente, già di proprietà delle Amministrazioni, sia per il software sviluppato ex novo.

Nel caso di soluzioni esistenti, l'Amministrazione è chiamata a censire il software di cui è già in possesso, verificarne la titolarità e una volta superati i controlli procedere al rilascio sotto licenza aperta.

Lo sviluppo ex novo può invece essere realizzato sia tramite risorse proprie dell'Amministrazione, sia tramite il ricorso ad un appalto. In entrambi i casi, l'Amministrazione deve assicurarsi la piena titolarità del nuovo software e che il rilascio sotto licenza aperta venga considerato fin dall'inizio dello sviluppo.

L'acquisizione di software

Oltre a un capitolo sul riuso, le Linee guida dedicano un capitolo anche all'acquisizione del software. In questa sezione vengono definite le modalità e i criteri tramite i quali un'Amministrazione deve effettuare la valutazione comparativa prevista dall'Art. 68 del CAD.

In base al comma 1, tale valutazione deve essere effettuata tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:

- a. software sviluppato per conto della Pubblica Amministrazione: in questo caso, la PA affida a un fornitore lo sviluppo ex novo di un software o la modifica di un software esistente;
- b. riutilizzo di software (o parti di esso) sviluppato per conto della PA: in questo caso, la PA ricorre al riuso di una soluzione già utilizzata presso un'altra Amministrazione;
- c. software libero o a codice sorgente aperto: in questo caso, la PA ricorre a un software con licenza open source;
- d. software fruibile in modalità cloud computing: in questo caso, la PA acquisisce il software come servizio. Il programma viene infatti erogato da un fornitore direttamente attraverso internet, secondo un modello definito Software as a Service;



- e. software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso: in questo caso, la PA acquisisce un software di proprietà del fornitore, che viene installato in locale (on premise) sulle singole postazioni di lavoro o su un server interno all'Amministrazione;
- f. un software che è la combinazione delle precedenti soluzioni.

I criteri di valutazione

Nello svolgimento della valutazione comparativa, la PA deve tenere conto di una serie di criteri:

- il costo complessivo dell'intero ciclo di vita del software. Occorre quindi considerare non solo i costi di acquisizione, ma anche quelli relativi a licenze, personalizzazioni, manutenzioni, formazione del personale e migrazione dei dati da una soluzione all'altra;
- l'utilizzo di formati di dati e interfacce aperte, in grado di assicurare l'interoperabilità tra i sistemi informatici delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi. Ti ricordo che l'interoperabilità è la capacità di sistemi differenti e autonomi di cooperare e di scambiare informazioni in maniera automatica, sulla base di regole condivise;
- i livelli di sicurezza della soluzione, indipendentemente dalla natura giuridica del titolare o dell'erogatore;
- la conformità di processi e procedure alla normativa in materia di protezione dei dati personali;
- il rispetto di determinati livelli di servizio da parte del fornitore.

Le fasi del processo di valutazione

In base alle Linee guida, la valutazione comparativa tra le soluzioni si articola in tre macro-fasi:

- l'individuazione delle esigenze;
- l'analisi delle soluzioni a riuso e open source;
- l'analisi delle altre soluzioni.

Vediamole insieme nel dettaglio.

L'individuazione delle esigenze

Durante la prima macro-fase vengono individuate le esigenze cioè le PA specificano i propri bisogni e definiscono i vincoli organizzativi ed economici che condizionano la scelta della soluzione.

Le PA devono dunque dapprima effettuare un'analisi dei propri bisogni, tenendo conto di aspetti quali:

- le caratteristiche dell'Amministrazione,
- i flussi operativi interessati dal software da acquisire,
- i requisiti che il software deve garantire.

Devono poi individuare i vincoli, rappresentati da:

- la disponibilità di bilancio,
- i tempi per la messa in esercizio,
- le eventuali norme e linee guida che il software dovrà seguire nella propria implementazione.

Infine, le PA devono redigere un documento descrittivo delle proprie esigenze che tenga conto delle evidenze emerse nei due passaggi precedenti.



Analisi delle soluzioni a riuso e open source

Nella seconda macro-fase, le PA devono accertare la possibilità di soddisfare le proprie esigenze ricorrendo o a soluzioni già in uso presso altre Pubbliche Amministrazioni o a soluzioni open source. Le Linee guida riconoscono quindi a queste due opzioni una priorità rispetto a tutte le altre soluzioni elencate dall'Art. 68 del CAD.

In particolare, al fine di razionalizzare la spesa complessiva delle PA, le Amministrazioni devono prima considerare le soluzioni a riuso, e solo successivamente quelle open source.

Le PA possono ricercare le soluzioni in riuso all'interno della piattaforma Developers Italia, attraverso un apposito motore di ricerca, e valutarle in base ai criteri descritti in precedenza.

Una volta individuata quella maggiormente corrispondente alle proprie esigenze, l'Amministrazione potrà approvvigionarsi della soluzione riusabile.

Qualora non sia possibile individuare una soluzione a riuso, l'Amministrazione può

allargare la ricerca alle soluzioni open source non di titolarità di una PA, adottando gli stessi criteri di valutazione.

L'analisi delle altre soluzioni

Qualora sia accertata l'impossibilità di ricorrere a soluzioni a riuso o open source, la PA può proseguire la valutazione comparativa, allargando la ricerca alle altre soluzioni disponibili sul mercato individuate dall'Art. 68 del CAD.

Si tratta della terza e ultima macro-fase del processo, durante la quale le PA devono analizzare contestualmente le opportunità offerte dalle soluzioni proprietarie e quelle di una realizzazione ex novo.

La valutazione di soluzioni proprietarie

Nella valutazione delle soluzioni proprietarie, la PA deve verificare che il software rispetti i seguenti vincoli:

- rispetto delle regole sull'interoperabilità emanate in attuazione dell'Art. 73 del CAD;
- conformità alle normative sulla protezione dei dati personali;
- conformità ai livelli minimi di sicurezza previsti per le PA;
- conformità ai requisiti di accessibilità previsti dalla Legge 4/2004;
- possibilità di esportare gratuitamente e in ogni momento l'intera base di dati in formato standard, aperto e documentato.

La mancanza anche di uno solo di questi vincoli rende la soluzione non eleggibile.

I software che rispettano tali vincoli, vengono sottoposti a valutazione comparativa volta a verificare il rispetto dei requisiti funzionali e dei vincoli economici e organizzativi definiti nella macro-fase 1, nonché gli eventuali ulteriori costi connessi all'installazione o alla fruizione del software, all'integrazione della soluzione con i sistemi già in uso e alla formazione del personale destinato alla gestione.

Scelta tra soluzione proprietaria e realizzazione ex novo

Dopo aver individuato l'esistenza o meno di una soluzione proprietaria confacente ai propri bisogni, la PA elabora un progetto di fattibilità di una soluzione ex novo, contenente la stima delle attività, dei costi e dei tempi da sostenerne per la realizzazione.



Successivamente, l'Amministrazione opera la valutazione comparativa tra le due opzioni, tenendo conto di vantaggi e svantaggi connessi a ciascuna delle due soluzioni.

Infine, la PA provvede all'approvvigionamento della soluzione scelta, secondo le procedure previste dal Codice dei contratti pubblici.

Conclusioni

Si conclude così il processo di acquisizione di software per la PA... e anche questo video!

In questa lezione abbiamo visto insieme le Linee guida che regolano l'attuazione degli Art. 68 e 69 del CAD. Siamo partiti dall'analisi del processo di riuso dei software, indicata come prioritaria per le PA. Abbiamo poi approfondito il processo di acquisizione di software soffermandoci sul processo di valutazione, le sue fasi e le diverse opzioni che la PA può adottare.

Grazie mille per la tua attenzione, arrivederci!