

Politiche di e-government e “riuso” di programmi applicativi.

di Giuseppe Cammarota, Michele Morciano, Alessandro Osnaghi

1. Premessa. L’ammodernamento dell’amministrazione pubblica passa per una sua profonda riorganizzazione e razionalizzazione attraverso interventi di semplificazione normativa e l’impiego di tecnologie (ICT) in grado di assicurare più avanzati livelli di efficienza nell’uso delle risorse; gli investimenti necessari per portare a compimento questo disegno sono ingenti ed occorre dunque razionalizzarli per evitare sprechi e massimizzare i risultati conseguibili. Le amministrazioni pubbliche, peraltro, pur nella loro specializzazione istituzionale e funzionale e complessità organizzativa, mostrano, all’interno di “comparti omogenei” (amministrazioni centrali, amministrazioni regionali, amministrazioni locali, etc.) normative di riferimento e caratteristiche operative simili, tali da consentire importanti economie di scala anche nell’ambito degli interventi di ammodernamento.

Un settore che offre ampie possibilità di razionalizzazione degli investimenti è quello dei sistemi applicativi che possono essere sviluppati in modo da assicurare una loro ampia diffusione, almeno tra le amministrazioni appartenenti allo stesso “comparto”; si tratterebbe, in questo caso, di riusare a titolo gratuito applicativi sviluppati da altre amministrazioni, conseguendo in tal modo importanti economie di scala e una maggiore standardizzazione dei processi di servizio.

Sul piano pratico, la possibilità di riuso di un sistema applicativo dipende in primo luogo dalla sostanziale omogeneità delle caratteristiche funzionali e organizzative dei sottostanti processi di servizio delle amministrazioni che sviluppano e delle amministrazioni che intendono riusare tali sistemi, oltre che da condizioni di carattere tecnico dei sistemi informativi; infatti, le soluzioni applicative non sono riusabili allorché richiedono un ambiente di esecuzione (una piattaforma tecnologica) non disponibile o replicabile presso altre amministrazioni, o quando non sia assicurato il supporto e l’evoluzione delle soluzioni realizzate.

Il “riuso” di sistemi applicativi è già stato oggetto di un intervento normativo¹, che, non a caso, dopo l’approvazione del *Piano di azione di e-government*², stabiliva che 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”. Tale materia è stata ulteriormente affrontata nell’ambito del D.L.vo 7 marzo 2005 n. 82, “Codice dell’amministrazione digitale”, soprattutto negli artt. 69 (“*Riuso dei programmi informatici*”) e 70 (“*Banca dati dei programmi informatici riutilizzabili*”).

L’attuazione di una *politica per il riuso*, al contrario dei casi in cui si vogliano valutare *ex post* singoli sistemi, comporta che le condizioni che assicurano il successivo riuso dei sistemi, soprattutto sul piano normativo ed organizzativo, devono essere, innanzi tutto, oggetto di una esplicita politica di razionalizzazione, così da porre le premesse per un più efficiente piano di investimenti. L’attuazione di una *politica per il riuso* implica, pertanto la definizione, già in fase di disegno, di specifiche funzionali, organizzative e tecniche tali da soddisfare una pluralità di esigenze di diverse amministrazioni; occorre, quindi, che la progettazione di tali sistemi non risulti vincolata alle sole specifiche di una singola amministrazione.

¹ Cfr. legge 24 novembre 2000 n. 340, art. 25, comma 1.

² Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Piano di azione di e-government*, Roma, 22 giugno 2000.

Il tema del riuso e' stato affrontato anche nel corso della XIV Legislatura: ne e' stata data "sistemazione" sotto il profilo normativo, attraverso il richiamato "Codice", ed e' stata prevista una specifica iniziativa del programma di *e-government*, (*"Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese"*), a favore della diffusione di "processi di innovazione" e mediante un finanziamento derivante dai fondi UMTS³.

Con la definitiva pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*⁴ del "Codice dell'amministrazione digitale" e l'avvio dell'iniziativa sul riuso, i vari tasselli che dovrebbero costituire una politica a favore del riuso dei sistemi applicativi sono oramai tutti definiti; vi sono, quindi, gli elementi per una piu' approfondita riflessione, sia sugli aspetti normativi, sia sui concreti risultati conseguiti dal programma di *e-government* del governo Berlusconi.

Le maggiori perplessita' che derivano dalla nostra analisi riguardano, sul piano normativo, la evidente diversita' di approccio allo sviluppo dei sistemi informativi espresso dal "Codice" in confronto con quanto gia' stabilito dal D. L.vo 12 febbraio 1993, n. 39, che potrebbe contribuire a indebolire ulteriormente la capacita' contrattuale delle amministrazioni. L'art. 69 si sviluppa su commi che sono ambigui, ridondanti e scarsamente coerenti tra di loro; il comma 4, in particolare, introduce parametri di valutazione che dovrebbero rimanere estranei all'amministrazione e la sua applicazione rischia di sottrarre alla concorrenza un segmento di domanda potenzialmente importante; anche il dispositivo dell'art.70 mostra diverse ambiguita' e, per di piu', non e' neanche stato recepito dal Cnipa in relazione alla cosiddetta *Fase 2* del programma di *e-government*.

Piu' in generale, appare nel Codice un eccesso di imposizione normativa su tematiche anche di natura organizzativa e tecnica che sarebbe stato meglio affrontare invece attraverso strumenti piu' flessibili e incisivi di tipo programmatico o, al piu', regolamentativo.

Sotto un profilo piu' operativo emergono perplessita' ancora maggiori, dato che nessuno dei sistemi applicativi sviluppati attraverso progetti finanziati nella cosiddetta *Fase 1* del programma di *e-government* risulta oggetto di riuso presso un'altra amministrazione; non solo, i termini del bando emanato dal Cnipa per il finanziamento di progetti di riuso sono stati rinviati a data da stabilirsi, con il risultato, fra l'altro, che rimane ancora inutilizzata una quota di fondi (€ 60 milioni), a disposizione sin dal marzo del 2001. La manifesta carenza di risultati della politica sul riuso e' dipesa principalmente dalla mancanza di coerenza tra le due *Fasi* del programma di *e-government*: si e' infatti preteso di attuare il "riuso" di sistemi informativi senza minimamente preoccuparsi, in fase progettuale, di condividere e generalizzare i requisiti funzionali, organizzativi e tecnici degli applicativi da sviluppare; non sembra sia mai emersa la consapevolezza che una politica di sistematico riuso di applicazioni informatiche implichi la standardizzazione delle procedure e dei servizi e che vada accompagnata da politiche industriali idonee a favorire la crescita di un mercato piu' maturo a sostegno, sia della razionalizzazione degli investimenti, sia dello sviluppo delle imprese del settore.

2. Il "riuso" nel "Codice dell'amministrazione digitale". Il D.L.vo 7 marzo 2005, n. 82 dedica il Capo VI, artt. 67-70, allo "*Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici*

³ Per la disciplina sui fondi UMTS cfr. i DPCM 6 marzo 2001 e 14 febbraio 2002. In materia: Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, *L'e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione*, Roma, 27 novembre 2003; Cnipa, *Avviso per la presentazione delle offerte di riuso e la realizzazione del catalogo delle soluzioni di e-Government*, G.U. 27 ottobre 2004, n. 253; Cnipa, "*Catalogo delle soluzioni di e-government*", www.cnipa/catalogoriuso; Cnipa, *Avviso per la realizzazione dei progetti di riuso*, G.U. 11 marzo 2006, n. 59; per il rinvio dei termini di scadenza del bando sul riuso cfr. G.U. 8 luglio 2006, n. 157; Cnipa, *Linee guida per la costituzione e l'avvio dei CST*, Roma, 2005.

⁴ Cfr. G.U. 16 maggio 2005 n.112 - Supplemento Ordinario n. 93.

nelle pubbliche amministrazioni”, soffermandosi in particolare sulla tematica del riuso agli artt. 69 e 70 che qui di seguito analizziamo e commentiamo.

2.1. “Riuso dei programmi informatici” (art. 69, D.L.vo 7 marzo 2005, n. 82).

L’art. 69 dedica quattro commi al tema del riuso, stabilendo una disposizione generale in materia (comma 1) e le condizioni che le amministrazioni e i fornitori devono rispettare per sviluppare programmi applicativi riusabili ed attuare concretamente e correttamente il riuso (commi 2, 3, e 4).

Con il *comma 1* il Codice stabilisce un vincolo preciso alla “circolazione” dei programmi applicativi tra amministrazioni: “Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno l’obbligo di darli in formato sorgente, completi della documentazione disponibile, in uso gratuito ad altre amministrazioni che li richiedono e che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni”.

Da questa disposizione si evince chiaramente che le pubbliche amministrazioni hanno l’*obbligo* di fornire gratuitamente i programmi applicativi di cui siano proprietarie ad ogni amministrazione pubblica che li richieda per adattarli alle proprie esigenze (riuso). Simmetricamente, le amministrazioni pubbliche hanno *facoltà* di richiedere ed ottenere gratuitamente i programmi applicativi di proprietà pubblica.

L’obiettivo della disposizione è chiaro: allo scopo di ridurre i costi di progettazione e sviluppo dei programmi applicativi che potrebbero ostacolare il processo di informatizzazione, soprattutto per i Comuni e le altre amministrazioni di minori dimensioni, il legislatore ha stabilito che la *facoltà* attribuita alle amministrazioni proprietarie di fornire i propri programmi applicativi alle amministrazioni che ne facessero richiesta (cfr. la citata Legge n. 340/2000) diventasse *obbligo* da parte delle amministrazioni proprietarie in favore delle amministrazioni richiedenti.

Nel regime previgente, era l’*amministrazione proprietaria del programma* che, eventualmente, (esercitando la *facoltà* attribuita dal legislatore *ex art. 25* della citata Legge n. 340/2000), consentiva la circolazione dei programmi di cui era proprietaria in favore di altre amministrazioni che intendevano riusarli. Nel regime vigente, invece, è l’*amministrazione che intende riusare i programmi* che può attivare in proprio favore il riuso.

Malgrado la generalità della disposizione, e’ opportuno ricordare che la riusabilità di un programma e’ un concetto relativo che in questo contesto può essere misurata attraverso il costo che un’amministrazione deve sostenere per poter effettivamente riusare un programma; tale costo sarà compreso, necessariamente, tra zero - un programma direttamente riusabile senza necessità di alcun adattamento - e il costo di un suo totale sviluppo ex-novo; nel nostro caso, dato che il riuso e’ strumentale al conseguimento di economie di scala, esso sarà necessariamente circoscritto a quei programmi che per le loro caratteristiche potranno essere riusati da altre amministrazioni, a parità di altre condizioni, a costi più contenuti rispetto ad un loro sviluppo ex-novo; alcune applicazioni, pur disponibili in astratto, non potranno mai in pratica essere portate su altre piattaforme perché il costo di un loro riuso supererebbe il costo di un loro completo rifacimento. E’ evidente dunque che l’obbligo di fornire un programma per il suo riuso può ragionevolmente essere circoscritto, nella pratica, a quei programmi il cui riuso consenta effettivamente di conseguire importanti risparmi rispetto ad un loro sviluppo ex-novo; lo stesso legislatore collega, nel comma 1, l’obbligo della cessione gratuita dei sorgenti alla finalità del riuso.

Il comma 1 si riferisce dunque, necessariamente, a quei programmi applicativi già sviluppati dall’amministrazione e di cui essa ha la piena titolarità, essendone stato

completato lo sviluppo e superato il collaudo⁵, che rispettino tutte le condizioni funzionali, organizzative e tecniche per un loro riuso da parte di un'altra amministrazione, inclusa anche la "portabilità" a cui fa riferimento il successivo comma 2, e che magari risultino già in esercizio. E' anche opportuno qui ribadire che con il collaudo e la liquidazione delle ultime eventuali spettanze, la titolarità dei sorgenti passa inequivocabilmente all'amministrazione committente, da cui deriva anche, automaticamente, la perdita da parte del fornitore di qualsiasi forma di titolarità sul programma sviluppato per conto dell'amministrazione e la facoltà della stessa amministrazioni di sublicenziare il programma stesso ad altre amministrazioni, senza che ciò incida minimamente sulla titolarità dell'amministrazione che rimane intatta, né sul valore patrimoniale del programma concesso in licenza d'uso ad altre amministrazioni che non viene scalfito da tale concessione gratuita.

Il comma 1 dell'art. 69, pertanto, non desta perplessità in considerazione dell'opportunità di adottare una disposizione che incentivasse il riuso dei programmi presso le pubbliche amministrazioni modificando in *obbligo* la mera *facoltà* di consentire il riuso nel settore pubblico già prevista dall'art. 25 della Legge n. 340/2000.

Mentre il comma 1 dell'art. 69 stabilisce l'obbligatorietà della concessione di una licenza sorgente gratuita dei programmi applicativi, i successivi tre commi stabiliscono invece le condizioni che le amministrazioni e i fornitori devono osservare per assicurare la riusabilità dei sistemi sviluppati dalle amministrazioni.

Allo scopo di rendere riusabile il maggior numero possibile di programmi applicativi sviluppati dalle amministrazioni, il *comma 2* fa esplicito riferimento alla loro "portabilità", stabilendo che "Al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 1, nei capitoli o nelle specifiche di progetto è previsto ove possibile, che i programmi appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione siano facilmente portabili su altre piattaforme".

Tale disposizione solleva alcune perplessità.

La *facoltà* dell'amministrazione ("ove possibile") di prevedere nei capitoli o nelle specifiche di progetto che i programmi siano facilmente portabili su altre piattaforme e' di per se' assolutamente ovvia, dato che si riferisce alla facoltà dell'amministrazione di valutare quali siano le specifiche tecniche del programma che meglio si attagliano alle sue necessità. Tuttavia, una tale possibilità (lo sviluppo di programmi portabili su diverse piattaforme) comporta non solo un aumento dei costi di progettazione e sviluppo, ma implica altresì l'identificazione delle altre piattaforme a cui fare riferimento. Se da una parte dunque tale facoltà e' di per se' ovvia, non potendosi obbligare in generale un'amministrazione a farsi carico di costi aggiuntivi per soddisfare un obbligo astratto, dall'altra, il mero richiamo a tale facoltà sembrerebbe svuotare di contenuto l'obbligo stabilito dal comma 1, che sembrerebbe un obbligo generale, poichè, laddove il requisito della portabilità non fosse richiesto dalle amministrazioni committenti, pur in presenza di altre condizioni favorevoli alla riusabilità, i programmi realizzati dai fornitori risulterebbero, sulla base di una scelta dell'amministrazione committente, non riusabili.

Il disposto del comma 2, oltre a ribadire l'ovvietà della facoltà di scelta di un'amministrazione, e' inapplicabile per la difficoltà di identificare già in fase di progettazione le altre piattaforme di riferimento; comporterebbe un aumento dei costi di progettazione e sviluppo e, inoltre, solleva un problema di coerenza con il principio generale stabilito dal comma 1 poichè l'*obbligo* di concedere per finalità di riuso (per le

⁵ Ricordiamo che l'effettiva assunzione di titolarità da parte dell'amministrazione avviene con l'accettazione del verbale di collaudo che, a tal fine, costituisce "atto formale indispensabile", cfr. *Cassazione Civ.*, Sez. II, sentenza n.1146 del 24.2.1982. Cfr. anche il D. L.vo n. 39/1993, art. 11, comma 2, lettera l), in base al quale i capitoli prevedono in ogni caso "la dichiarazione che i titolari dei programmi applicativi sviluppati nell'ambito dei contratti di fornitura siano le amministrazioni".

amministrazioni proprietarie dei programmi applicativi) e il *diritto* al riuso (per le amministrazioni che intendono riusare programmi acquisiti da altre amministrazioni) perdono efficacia se condizionati alla *discrezionalità* dell'amministrazione committente nel prevedere o meno, all'interno degli atti di avvio delle procedure di acquisizione, la portabilità dei programmi da acquisire. Sulla base del comma 2 sembrerebbe che laddove il requisito della portabilità non fosse richiesto dalle amministrazioni committenti, pur in presenza di altre condizioni favorevoli alla riusabilità, i programmi realizzati dai fornitori risulterebbero, sulla base di una scelta dell'amministrazione committente, non riusabili.

Il *comma 3* dell'art. 69 stabilisce che le "pubbliche amministrazioni inseriscono, nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici, di cui al comma 1, clausole che garantiscano il diritto di disporre dei programmi ai fini del riuso da parte della medesima o di altre amministrazioni".

Anche questo comma solleva non poche perplessità.

Innanzitutto, il riferimento al "diritto di disporre" dei programmi da parte delle amministrazioni pare ambiguo, dato che il riferimento a tale "disponibilità", senza altra specificazione, potrebbe anche essere interpretata come conseguenza di una licenza concessa dal fornitore all'amministrazione, mentre nei casi di programmi sviluppati su specifiche dell'amministrazione la disponibilità deriva dalla *titolarità* (proprietà) dei sorgenti da parte dell'amministrazione; in questi casi la *titolarità* (proprietà) dei sorgenti è sempre e comunque dell'amministrazione che ha commissionato il programma e che ne ha, dunque, anche la disponibilità.

Di conseguenza, l'amministrazione titolare dei sorgenti del programma non ha bisogno di alcuna clausola da inserire nei "contratti per l'acquisizione di programmi informatici", dato che essa può liberamente (senza condizionamento alcuno da parte del fornitore) disporre dei sorgenti e quindi concederne licenza al fine del riuso.

L'eventuale mancato inserimento nei contratti con i fornitori delle clausole di cui al comma 3 non scalfisce in alcun modo il diritto delle amministrazioni di richiedere per fini di riuso i programmi acquisiti alle amministrazioni proprietarie e, simmetricamente, rimarrebbe intatto l'obbligo delle amministrazioni proprietarie di concedere in riuso i programmi di cui fossero proprietarie, (obbligo stabilito dal comma 1).

Comunque, in merito alle clausole da inserire nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici è opportuno richiamare quanto già stabilito dal D.L.vo 39/1993, art. 11, comma 2, lettera l), cit. che stabilisce che ["I capitolati prevedono in ogni caso"]..... "la dichiarazione che i titolari dei programmi applicativi sviluppati nell'ambito dei contratti di fornitura siano le amministrazioni".

Inoltre, un mero rilievo letterale: le clausole da inserire nei contratti ai sensi del comma 3 garantiscono il diritto di disporre dei programmi per fini di riuso "da parte della medesima [amministrazione committente] o di altre amministrazioni". Al riguardo, sembra pleonastico prevedere che l'amministrazione committente abbia il diritto di disporre per fini di riuso dei programmi da essa acquisiti⁶.

Il *comma 4*, infine, stabilisce che nei contratti stipulati con i fornitori, le amministrazioni contraenti hanno facoltà, (non già obbligo), di "includere clausole, concordate con il fornitore, che tengano conto delle caratteristiche economiche ed

⁶ L'espressione pleonastica "da parte della medesima" è presente anche nell'art. 68, comma 1, lettera b), ai sensi del quale le "pubbliche amministrazioni...acquisiscono...programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa...tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato: ... b) riuso di programmi informatici sviluppati per conto e a spese della *medesima* o di altre amministrazioni". Anche in questo caso, come nel comma 3 dell'art. 69, la disposizione è pleonastica poichè significherebbe che "le amministrazioni committenti possono riusare i programmi che esse stesse hanno acquisito".

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”.

Anche questa disposizione solleva non poche perplessità.

Innanzitutto non vi è fondamento alcuno nelle norme in base al quale un'amministrazione, (titolare dei sorgenti), possa stabilire clausole, per di più sulla base delle necessità dei fornitori, (tenendo “conto delle caratteristiche economiche ed organizzative” dei fornitori), i cui costi dovrebbero poi gravare sui bilanci di una diversa amministrazione, (che intende riutilizzare i programmi); non si vede infatti come, attraverso un contratto di fornitura, si possa vincolare una terza parte ad usufruire dei servizi previsti in quel contratto; senza considerare che in questo caso un'amministrazione diverrebbe, di fatto, ancorché indirettamente, fornitrice di servizi per altre amministrazioni.

La fornitura dei servizi alla cui erogazione le amministrazioni possono “vincolare” i fornitori, rischia di divenire, nella prassi, un “obbligo indiretto” per le amministrazioni che avessero necessità di acquisire servizi per adattare i programmi da riutilizzare, limitando così la loro facoltà di scegliere in modo trasparente sul mercato un fornitore sulla base delle proprie esigenze e non invece sulla base delle esigenze del fornitore che ha sviluppato il programma. In pratica, una simile eventualità, non solo pone dei vincoli sulla libera scelta del fornitore da parte di una amministrazione, ma potrebbe addirittura configurarsi come un “costo implicito” nel riuso di un programma.

2.2. “Banca dati dei programmi informatici riutilizzabili” (art.70, D. L.vo 7 marzo 2005, n. 82). Il tema del riuso di programmi applicativi è ulteriormente sviluppato dall'art. 70 che, attraverso due commi, disciplina la “Banca dati dei programmi informatici riutilizzabili”.

Il *comma 1* stabilisce che “Il Cnipa, previo accordo con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, valuta e rende note applicazioni tecnologiche realizzate dalle pubbliche amministrazioni, idonee al riuso da parte di altre pubbliche amministrazioni.”

Con questo primo comma il legislatore implicitamente istituisce (“...rende note”) la banca dati dei programmi informatici riutilizzabili dalle amministrazioni, attribuendo la responsabilità della valutazione della idoneità al riuso dei sistemi applicativi, evidentemente, ai sensi del comma 1 dell'art. 69 del “Codice”, *in solido* (“previo accordo”) alla Conferenza unificata e al Cnipa.

Sulla base di questo dispositivo il Cnipa e la Conferenza unificata dovranno dunque valutare *tutti* i programmi applicativi di *tutte* le pubbliche amministrazioni⁷ per stabilire quali di questi siano idonei al riuso.

Per quanto detto in precedenza, l'attività di valutazione dovrà necessariamente prendere in considerazione, caso per caso, tutte quelle caratteristiche che fanno sì che una applicazione informatica sia suscettibile di riuso: innanzitutto si dovrà valutare la effettiva titolarità dell'applicativo da parte dell'amministrazione, sulla base, quantomeno, di un verbale di collaudo, andato a buon fine, s'intende; inoltre, anche se qui si ricordano tutte le perplessità già espresse in precedenza, si dovrà valutare la presenza o meno, nei capitoli e nei contratti, delle condizioni e delle clausole richiamate ai commi 2, 3 e 4 del citato art.69. Si

⁷ *Tutte* le pubbliche amministrazioni come stabilito dal “Codice...”, cit., art.2, comma 2 e dal richiamato D. L.vo 30 marzo 2001, n. 165, art.1, comma 2, che quindi sono “...tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale”.

dovranno inoltre verificare, ovviamente, tutte le altre caratteristiche funzionali e tecniche dell'applicativo che consentono un eventuale suo riuso, a richiesta e a titolo gratuito, da parte di un'altra amministrazione.

Il *comma 2* stabilisce che “Le pubbliche amministrazioni centrali che intendono acquisire programmi applicativi valutano preventivamente la possibilità di riuso delle applicazioni analoghe rese note dal Cnipa ai sensi del comma 1, motivandone l'eventuale mancata adozione.” Una previsione, questa, in astratto condivisibile, ma che risulta superflua rispetto a quanto già previsto dal citato D. L.vo n. 39/1993. Si deve ritenere, infatti, che la motivazione dell'eventuale “mancata adozione” dovrà essere indirizzata al Cnipa⁸, che però, nell'ambito delle procedure del piano triennale, riceve già le proposte dalle amministrazioni “con la specificazione.... degli studi di fattibilità”⁹. E' evidente che sarà proprio lo studio di fattibilità, richiamato dal citato D. L.vo n. 39/1993, a costituire l'occasione e il mezzo per analizzare, comparare e motivare una decisione riguardo a tutte le alternative disponibili, compresa quindi la possibilità di riuso di un applicativo.

Questa disposizione, inoltre, se eventualmente combinata con quanto previsto dal comma 4 dell'art. 69, potrebbe rendere difficoltoso per le amministrazioni centrali osservare la regola generale stabilita dal D. L.vo n. 39/1993 e provvedere “con proprio personale”¹⁰ alla personalizzazione dei sistemi oggetto di riuso, o comunque rivolgersi a società diverse da quella che ha fornito il sistema all'amministrazione committente.

L'intento del legislatore, nell'art. 70, sembra essere quello di tentare, in qualche modo, anche se solo ex-post, di perseguire una sorta di razionalizzazione delle attività di sviluppo dei sistemi informativi delle amministrazioni, le quali, seppur soggette al comma 1 dell'art. 69, non hanno però incentivi per attuare una effettiva standardizzazione dei propri sistemi.

2.3. Rilievi critici. Permanendo tutte le perplessità di dettaglio espresse in precedenza su questo articolato, è opportuno qui aggiungere alcune considerazioni di carattere più generale.

L'art. 69 del “Codice dell'amministrazione digitale” è espressione di un approccio alla complessa tematica dell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica e, in particolare, allo sviluppo dei sistemi informatici necessari all'attuazione dell'*e-government*, incentrato sull'esternalizzazione di queste attività a fornitori privati. In tal modo, si rovescia l'impostazione seguita dal legislatore a partire dal già citato D. L.vo n. 39/1993, ai sensi del quale, le “amministrazioni provvedono di norma con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi automatizzati” (art. 2, comma 1) e soltanto “ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate, le amministrazioni possono conferire affidamenti a terzi” (art. 2, comma 2).

Mentre nel D. L.vo n. 39/1993 lo sviluppo dei programmi è attribuito *di regola* alle amministrazioni ed eccezionalmente ai fornitori privati, l'art. 69 del “Codice” presuppone, in contraddizione, che la regola sia l'esternalizzazione dello sviluppo dei programmi mediante acquisizione da fornitori privati.

La principale perplessità che deriva da questa impostazione riguarda gli effetti che essa può produrre sulla capacità della pubblica amministrazione di confrontarsi sul mercato in termini non subalterni rispetto ai fornitori e, quindi, di promuovere l'offerta verso prodotti-servizi e processi innovativi.

⁸ Escludendo che le amministrazioni centrali debbano motivare la loro decisione anche alla Conferenza unificata.

⁹ Cfr. D.L.vo 12 febbraio 1993 n. 39, art. 9, comma 2, lettera b).

¹⁰ Cfr. D.L.vo 12 febbraio 1993 n. 39, art. 2: “Le amministrazioni provvedono di norma con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi automatizzati. Ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate, le amministrazioni possono conferire affidamenti a terzi, anche tramite concessione, qualora la relativa proposta sia accolta nel piano triennale di cui all'art. 9”.

Lo stesso tema dei rapporti tra amministrazione pubblica e mercato è affrontato più esplicitamente nel comma 4 dell'art. 69. È qui evidente il tentativo del legislatore di mediare tra il diritto, anzi, per certi versi, l'assoluta necessità, dell'amministrazione pubblica di attuare incisive politiche di razionalizzazione e di contenimento della spesa e la tutela degli interessi dei fornitori. Infatti, la razionalizzazione e standardizzazione dei processi produttivi delle amministrazioni ed il più efficiente utilizzo dei fondi pubblici, possono condurre ad economie di scala e risparmi per l'amministrazione, ma, per i fornitori, potrebbe anche tradursi in un progressivo restringimento del mercato delle commesse pubbliche. Con il comma 4, inserendo in maniera esplicita l'interesse del fornitore tra i parametri di cui l'amministrazione potrà tener conto in previsione di un successivo riuso del sistema, il legislatore crea un "mercato secondario" delle applicazioni oggetto di riuso, che viene, di fatto, sottratto alla concorrenza¹¹.

Il legittimo interesse del legislatore a voler tutelare, oltre all'interesse generale, espresso in questo caso attraverso le politiche di approvvigionamento delle amministrazioni, anche l'interesse dei fornitori, potrebbe risultare meno ambiguo e più efficace se perseguito attraverso più idonei e trasparenti strumenti (quali, ad esempio, misure di politica industriale), evitando interventi normativi che, di fatto, possono potenzialmente contribuire a creare posizioni dominanti sul mercato. Manca, in tutta evidenza, una politica che sappia coniugare i processi di ammodernamento dell'amministrazione e di razionalizzazione della spesa pubblica con lo sviluppo delle imprese del settore dell'ICT.

Dall'analisi della disciplina sul riuso contenuta nel "Codice" emerge, inoltre, la evidente progressiva burocratizzazione dei processi di ammodernamento della P.A. attraverso l'introduzione di norme che prevedono clausole di vario genere nei capitolati, nelle specifiche di progetto, nei contratti, per di più con dubbia coerenza con norme già esistenti, nonché nuovi meccanismi amministrativi di valutazione, commissioni e "cataloghi" che non possono che contribuire a rendere ancora più farraginosi i processi di ammodernamento, senza contribuire minimamente, peraltro, a scalfire le fondamentali carenze "produttive" e progettuali delle amministrazioni.

In definitiva, riguardo al contenuto normativo degli artt. 69 e 70 del "Codice", si ritiene che, sulla base delle considerazioni svolte, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 69, essendo incoerenti tra loro, fonte di ambiguità e, in generale, ridondanti, andrebbero eliminati dal corpo dell'art. 69. Di questo articolo andrebbe conservato il solo comma 1 che, stabilendo in capo alle amministrazioni proprietarie l'obbligo di concedere in riuso i programmi, rafforza la rilevanza del riuso rispetto alla precedente disposizione di cui all'art. 25 della Legge n. 340/2000.

3. Il riuso dei sistemi applicativi nel programma di e-Government. Nell'ambito del programma di *e-government* è stata avviata una specifica iniziativa con l'obiettivo di diffondere i "processi di innovazione già avviati" nel corso della cosiddetta *Fase 1* dello stesso programma: con il bando pubblicato sulla G.U. 27 ottobre 2004, n. 253, il Cnipa ha invitato le amministrazioni che già avevano partecipato alla *Fase 1* del programma di *e-government*, a individuare, tra le "soluzioni relative ai progetti cofinanziati dal primo avviso di *e-government*"¹², gli applicativi da offrire in riuso alle altre amministrazioni.

¹¹ Anzi, questo comma, se applicato, potrebbe perfino configurarsi nella fattispecie richiamata dall'art. 15, comma 1 del citato D. L.vo n. 39/1993, che prevede che "Ove il Cnipa ravvisi atti o comportamenti che possano ingenerare dubbi sulla loro conformità alle regole della concorrenza, ne riferisce tempestivamente al presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato".

¹² Cfr. Cnipa, Avviso per la presentazione delle offerte di riuso e la realizzazione del catalogo delle soluzioni di *e-government*, art. 1, comma 1, in G.U. 27 ottobre 2004, n. 253.

Le amministrazioni interessate hanno segnalato al Cnipa gli applicativi che intendevano offrire per il riuso e, previa “validazione” da parte di una apposita commissione¹³, è stato costituito il “*Catalogo delle soluzioni di e-government*”¹⁴.

Una volta costituito il “Catalogo”, il Cnipa ha richiesto alle amministrazioni, per mezzo di un secondo “Avviso”¹⁵, di proporre “progetti di trasferimento e riuso” di soluzioni applicative selezionate tra quelle disponibili nel “Catalogo”; progetti che potranno godere di un finanziamento che ammonta, complessivamente, a € 60 milioni.

3.1. Istituzione e popolamento del “Catalogo delle soluzioni di e-government” e i progetti di riuso. Sulla base delle proposte delle amministrazioni e in base all’attività di validazione della Commissione di valutazione, sono entrate a far parte del “*Catalogo delle soluzioni di e-government*”, 264 soluzioni applicative proposte dai coordinatori di 84 progetti della *Fase 1*; va da sé che tutti gli applicativi presenti nel catalogo dovrebbero possedere tutti i requisiti necessari per un loro effettivo riuso.

Dato che tale iniziativa è espressamente indirizzata a riutilizzare applicativi sviluppati nel corso della precedente *Fase 1* del programma, una prima perplessità sorge, innanzi tutto, in ordine alla effettiva disponibilità di tali sistemi, dato che al momento del popolamento del “Catalogo”, ben pochi progetti della *Fase 1* risultavano essere stati portati a termine, anche volendo includere tra i progetti “conclusi” quelli per i quali risulterebbe uno stato di avanzamento dei lavori pari al 100 %¹⁶; evidentemente la Commissione di valutazione ha scelto di considerare come disponibili per il riuso anche soluzioni progettuali ancora in fase di realizzazione e pertanto non ancora nella titolarità dell’amministrazione¹⁷.

In ogni caso, dato che la possibilità di riuso di un sistema applicativo dipende essenzialmente dalla sostanziale omogeneità delle specifiche funzionali, organizzative e tecniche dei sottostanti processi di servizio, sembra difficile, vista la genesi dei progetti della *Fase 1*, sviluppati in situazioni di sostanziale autarchia dalle amministrazioni, che ben 264 soluzioni applicative riferibili a tali progetti possano risultare oggetto di riuso.

Ricordiamo, infatti, che il modello di definizione e di finanziamento dei progetti adottato nella *Fase 1* ha spinto le amministrazioni a proporre un elevato numero di progetti indipendentemente le une dalle altre, senza tener conto della necessità di standardizzare processi simili, specifiche funzionali e requisiti; è stata scelta la strada di sollecitare “dal

¹³ La commissione incaricata di valutare le proposte delle amministrazioni è la “Commissione di valutazione” già istituita per la valutazione dei progetti della *Fase 1* del programma di *e-government*, cfr. *Avviso per la presentazione delle offerte di riuso...*, cit., art. 6, comma 1 e DPCM 14 febbraio 2002, cit., art. 3, comma 4.

¹⁴ Per il “Catalogo”, cfr. www.cnipa.gov.it/catalogoriuso.

¹⁵ Cfr. Cnipa, *Avviso per la realizzazione dei progetti di riuso*, G.U. 11 marzo 2006, n. 59.

¹⁶ Che la titolarità di un applicativo possa essere esplicitamente riconosciuta al raggiungimento del 100 % dello stato avanzamento lavori (SAL) è molto dubbio, come pure è certamente inesatto affermare che il progetto risulti “concluso”; la titolarità di un applicativo è legata, come si è rilevato (cfr. nota 5), al superamento del collaudo.

¹⁷ Le ambiguità sui fondamentali concetti di *collaudo* e di *titolarità* di un programma informatico che caratterizzano sia il Codice sia l’attuazione dei programmi di *e-government* sono ravvisabili già nel primo bando sul finanziamento dei progetti degli enti locali, cfr. Cnipa, *Avviso per la selezione di progetti proposti dalle regioni e dagli enti locali per l’attuazione dell’e-government*, G.U. 3 aprile 2002, n.78. Ad esempio, all’art.4, comma 5 non si fa alcun riferimento alla titolarità dei programmi sviluppati da una aggregazione di amministrazioni; all’art.5, comma 3, lettera d) si parla indistintamente di “termine del progetto”, di “effettiva realizzazione” e di “completamento”, senza alcun puntuale riferimento, ad esempio, al verbale di collaudo; in relazione al “Riuso dei progetti”, art.10, il comma 2 stabilisce che “Le amministrazioni beneficiarie dei finanziamenti si impegnano a rendere disponibili alle altre amministrazioni pubbliche le esperienze e le soluzioni realizzate nell’ambito dei progetti finanziati nel rispetto della normativa vigente, e sulla base di specifici accordi”, un inciso che sembra prefigurare le ambiguità evidenziate ai commi 3 e 4 dell’art. 69 del Codice.

basso” iniziative progettuali, senza curarsi invece di indirizzare le amministrazioni verso pochi progetti di rilevanza generale.

Con tali premesse il cosiddetto “*Catalogo delle soluzioni di e-government*” è stato alimentato in base a criteri burocratico-formali e senza alcuna effettiva valutazione delle caratteristiche tecniche e funzionali che rendono riusabile una soluzione informatica; e’ molto probabile, dunque, che ben pochi degli applicativi selezionati soddisfino le condizioni tecniche minime per il riuso da parte di altre amministrazioni¹⁸.

Il bando per finanziare il riuso di applicativi sviluppati nel corso della *Fase 1* del programma di *e-government* non ha sortito alcun effetto, tanto che il Cnipa si e’ visto costretto a deliberare il rinvio del termine di scadenza, originariamente stabilito al 9 luglio 2006, attraverso un nuovo “Avviso” pubblicato sulla G.U. 8 luglio 2006, n. 157; riguardo al nuovo termine per la presentazione dei progetti, esso verra’ definito “sulla base delle valutazioni e delle proposte del Tavolo Congiungo Permanente”¹⁹.

3.2. Normativa sul riuso e progetti di riuso. Ci sembra del tutto plausibile, a questo punto, un rapido confronto tra quanto stabilito dalla vigente normativa e le iniziative di riuso fin qui avviate nell’ambito del programma di *e-government*. Tralasciando, per ora, questioni di merito sulla riusabilita’ di un sistema applicativo, e’ opportuno ricordare quanto viene stabilito dal “Codice dell’amministrazione digitale” a tale proposito: il Codice interviene sulle regole di utilizzo dei programmi da parte di amministrazioni pubbliche diverse da quella di volta in volta committente (art. 69, comma 1), sulla portabilita’ che, possibilmente, dovra’ essere prevista nei capitolati e nelle specifiche di progetto (art. 69, comma 2), sulla disponibilita’ dei programmi, che dovra’ essere prevista nei contratti (art. 69, comma 3), sulle clausole, facoltative, che definiscono le condizioni sui servizi prestati dai fornitori (art. 69, comma 4), sulla valutazione congiunta delle applicazioni da parte del Cnipa e della Conferenza unificata e sulla pubblicizzazione di tali valutazioni (art. 70, comma 1), sulla preventiva valutazione dei programmi a cui sono chiamate le amministrazioni centrali (art. 70, comma 2).

A tale proposito, sulla base di quanto reso noto dal Cnipa sull’attuazione dei progetti della *Fase 1* del programma²⁰, e’ evidente che per la maggior parte delle “soluzioni applicative” del “Catalogo” non sembra rispettato il fondamentale requisito della titolarita’ degli applicativi (art. 69, comma 1) e non risulta chiaro, se e per quali applicativi, nei capitolati o nei contratti risultino eventualmente presenti le clausole espressamente richiamate dal “Codice” (art.69, commi 2, 3 e 4).

Non solo, ma la valutazione degli applicativi in relazione alla loro idoneita’ al riuso e’ stata assegnata alla “Commissione di valutazione” di cui al DPCM 14 febbraio 2002, invece di essere svolta congiuntamente dal Cnipa e dalla Conferenza unificata come espressamente stabilito dal “Codice”.

¹⁸ Infatti, come recita l’ “Avviso per la presentazione delle offerte di riuso...”, cit., art. 6, comma 2, “La validazione ha l’obiettivo di garantire la chiarezza e la completezza dell’offerta presentata e consiste nella verifica della documentazione fornita e nell’esame del livello di dettaglio dichiarato dal proponente in fase di presentazione dell’offerta di riuso”.

¹⁹ Cfr. il comunicato del Cnipa del 28 giugno 2006, www.cnipa/E-gov per Regioni ed Enti locali e il Comunicato stampa, stessa data; inoltre, Cnipa, *Deliberazione del Presidente* n. 17, 28 giugno 2006. Il Tavolo Congiungo Permanente e’ stato istituito con il DPCM 14 febbraio 2002, cit., art. 2, comma 2.

²⁰ Al 1° maggio 2006, da quanto risulta dal monitoraggio regolarmente compiuto dal Cnipa sull’andamento dei progetti, solo per 36 di essi era stato verificato uno “stato di avanzamento lavori” (SAL) al 100%, mentre ben 19 progetti mostravano ancora un SAL inferiore al 60%; cfr. Cnipa, *Elenco dei progetti per stato di avanzamento dei lavori*, Roma, 1 maggio 2006 e Gentili M., *Recupero dei cofinanziamenti destinati ai progetti a rischio della prima fase del piano di e-government*, Cnipa, Roma, 2005.

3.3. Progetti di e-government e politiche a favore del riuso. La valutazione della idoneità al riuso dei sistemi applicativi (e quindi la effettiva attuazione di una politica a favore del riuso) non può rimanere vincolata alla “verifica della documentazione fornita” e all’esame del “livello di dettaglio dichiarato dal proponente in fase di presentazione dell’offerta di riuso”²¹, o alla conformità della proposta formale con la “modulistica predisposta dal Cnipa”²².

Ben altri avrebbero dovuto essere i parametri di valutazione: la rilevanza e le caratteristiche funzionali e organizzative dei sottostanti processi di servizio, innanzi tutto, al fine di perseguire una effettiva standardizzazione delle procedure; le caratteristiche delle piattaforme tecnologiche utilizzate e la loro disponibilità o replicabilità presso altre amministrazioni, naturalmente a costi contenuti e verificandone la complessità di gestione e la possibilità di integrazione con le soluzioni tecnologiche esistenti; la qualità del *software* sviluppato; la utilizzabilità anche su piattaforme *open source*; il supporto e l’evoluzione delle soluzioni realizzate.

Una rigorosa applicazione di questi criteri avrebbe, purtroppo, con molta probabilità, prodotto un “Catalogo” pressoché vuoto di “soluzioni” e tutto ciò ci riporta, inevitabilmente, ai progetti di *e-government* della *Fase 1*, alle modalità di selezione e di finanziamento; in breve, alle politiche effettivamente perseguite e alla strategia di attuazione.

Il sostanziale fallimento del bando sul riuso è conseguenza diretta di una visione che ha sempre privilegiato i soli aspetti tecnologici dell’*e-government*, senza riuscire a ricomprendere all’interno di un organico disegno di ammodernamento delle amministrazioni tutti i fattori che sovrintendono al loro funzionamento: norme, funzioni e organizzazione, prima di tutto.

Il programma di *e-government* è stato così frammentato in una serie di iniziative non collegate tra di loro sul piano funzionale e organizzativo, che hanno dato origine ad un numero elevatissimo di progetti, talvolta “mini-progetti”, derivanti da sollecitazioni locali e autarchiche delle amministrazioni e finanziati contro qualsiasi logica di standardizzazione e di razionalizzazione dell’amministrazione. Una mancanza di visione strategica che si è inevitabilmente riflessa anche nelle confuse e ambigue previsioni del “Codice dell’amministrazione digitale” già ampiamente disatteso dalla stessa amministrazione che ne è stata proponente.

Il Cnipa, con la sua recente delibera sul rinvio dei termini del bando sul riuso²³, ha dovuto prendere atto del suo sostanziale fallimento, ma da tale delibera non traspaiono significativi mutamenti di rotta. Pur prendendo atto di sostanziali ritardi nella realizzazione dei progetti della *Fase 1*²⁴, il Cnipa, ritenendo “utile rivedere il catalogo del riuso”²⁵ anche “..in funzione dello stato ulteriormente avanzato nella realizzazione dei progetti...” e considerando che appare “opportuno consentire al tavolo congiunto permanente una ulteriore valutazione sulle tematiche dei processi relative al riuso”, introduce due nuovi “concetti guida”: la “convergenza” tra i progetti dei Centri Servizi Territoriali (CST) e le politiche di riuso e la “compatibilità temporale” tra l’avvio dei CST e l’avvio dei progetti di riuso. Al riguardo, pur prescindendo dal significato letterale delle due citate “considerazioni”, ci

²¹ Cfr. *Avviso per la presentazione delle offerte di riuso...*, cit., art. 6, comma 2.

²² Cfr. *Avviso per la presentazione delle offerte di riuso...*, cit., art. 4, comma 1 e art.5 comma 1.

²³ Cfr. Cnipa, *Deliberazione del Presidente* n. 17, 28 giugno 2006. A rigore, in base all’art. 70, comma 1, del Codice, anche la delibera del Cnipa, almeno per le considerazioni che riguardano il “Catalogo”, avrebbe dovuto essere formalmente concordata con la Conferenza unificata.

²⁴ Ricordiamo che il superamento delle carenti capacità progettuali e realizzative delle amministrazioni avrebbe dovuto essere un altro degli obiettivi prioritari delle politiche di *e-government* ma, con tutta evidenza, i risultati non sembrano confortanti.

²⁵ Qui e segg., cfr. Cnipa, *Deliberazione del Presidente*, cit..

sembra quanto mai arduo ipotizzare che i CST possano in alcun modo intervenire sui progetti in essere o su applicazioni già in uso e non riusabili per rendere gli applicativi idonei al riuso.

La considerazione più rilevante della delibera è comunque che “la politica del riuso di modelli di innovazione....costituisce un caposaldo irrinunciabile per le politiche di e-government...”: purtroppo però, oltre a questa affermazione di principio, largamente condivisibile, non sembra emergere la consapevolezza del legame fortissimo che esiste tra strumenti e obiettivi di una politica di ammodernamento dell’amministrazione pubblica; l’obiettivo dell’ammodernamento dell’amministrazione *implica*, infatti, la standardizzazione e la razionalizzazione dei processi di servizio e le politiche di riuso ne costituiscono il passo intermedio e strumentale; tali politiche, inoltre, possono essere effettivamente dispiagate solo attraverso una strategia che sappia operare simultaneamente su più piani e in sinergia con altri irrinunciabili strumenti, quali le politiche industriali e sugli approvvigionamenti pubblici, in modo da coniugare, senza ambiguità a livello normativo, il più efficiente uso dei fondi pubblici con le politiche di sviluppo del settore ICT.

Pur nella consapevolezza dei forti limiti della strategia adottata nella *Fase 1* e nella *Fase 2* del programma di e-government, si dovrà comunque cercare di avviare una efficace politica di (standardizzazione e) riuso dei programmi che, date le premesse, e a normativa vigente, dovrebbe *almeno*, innanzi tutto, rendere coerenti le modalità di valutazione degli applicativi con quanto stabilito dall’art.70 del Codice; sfortire drasticamente il “Catalogo” verificando *nel merito* la riusabilità degli applicativi; selezionare per il successivo finanziamento solo quegli applicativi che siano coerenti con una politica di *standardizzazione* dei procedimenti amministrativi; prevedere il finanziamento degli applicativi selezionati lungo tutto il loro *ciclo di vita* comprese le attività di gestione ed evoluzione.