

**Il software libero nella pubblica
amministrazione:
le prime norme di Stato e
Regioni(*)**

Marina Pietrangelo

SOMMARIO: Premessa. 1. Cenni su software libero e open source. 1.1. Il Free Software (o software libero). 1.2. Il Software Open Source (o software con codice sorgente aperto). 2. Le prime norme aventi ad oggetto l'utilizzo di software libero o open source. 2.1. La cosiddetta direttiva-Stanca sull'open source. 2.2. La legge della Regione Emilia Romagna. 2.3. La legge della Regione Toscana. 3. Competenza a regolare giuridicamente l'impiego di software libero o open source. 4. Alcune considerazioni finali

* * *

Premessa

Il riferimento nel titolo di questo scritto al software libero (Free Software), piuttosto che al software con codice sorgente aperto (Open Source Software), come ora si vedrà, è dovuto al fatto che in qualche modo il secondo è contenuto nel primo. Da ciò la scelta di impiegare l'espressione più ampia "software libero", pur riferendosi gli interventi normativi di seguito richiamati talora all'uno talora all'altro tipo di soluzione.

1. Cenni su software libero e open source

Per poter meglio comprendere il tenore giuridico delle disposizioni che verranno esaminate, occorre preliminarmente ricordare quantomeno di cosa parliamo quando parliamo di software libero e di open source, e se con tali espressioni si indicano fenomeni differenti (1).

1.1. Il Free Software (o software libero)

Molto schematicamente si ricorda che il software libero (Free Software) è quel software per il quale all'utente è consentito "eseguire", "studiare", "ridistribuire" e "migliorare" il programma stesso. L'elemento che lo caratterizza non è dunque la gratuità, potendo essere tale programma redistribuito gratuitamente o a pagamento. L'utente del software libero può

esercitare quattro libertà, ognuna corrispondente ad una delle quattro azioni sopra elencate. Lo studio del funzionamento del programma ed il suo eventuale miglioramento richiedono l'accesso al codice sorgente, condizione questa necessaria perché possa parlarsi di software libero. Il software libero permette di capire le modalità di lavoro del programma e di adattarlo alle proprie esigenze, consente la redistribuzione illimitata di copie ed il miglioramento dello stesso, anche attraverso la collaborazione degli utenti.

Il software libero può essere comunque oggetto di attività a scopo di profitto, purché la sua distribuzione avvenga sempre sotto una licenza che mantenga per i destinatari le quattro fondamentali libertà prima citate. Al riguardo, si ricorda che esistono diversi tipi di licenza applicata al software libero, la più diffusa delle quali è la General Public License (GPL), detta copyleft o "diritto di copia di sinistra" o ancora "permesso d'autore", redatta e mantenuta dalla Free Software Foundation.

La Free Software Foundation è un'associazione non profit nata nel 1985 per sostenere il progetto GNU (GNU's Not Unix) di Richard Stallman. Stallman è il ricercatore al quale fa capo il cosiddetto movimento del Free Software, colui che nel 1983 decise di scrivere una nuova versione dell'efficiente sistema operativo proprietario Unix, lo GNU appunto (2). La General Public License prevede la possibilità per chiunque di modificare e ridistribuire il prodotto, con l'impegno al rispetto delle medesime regole, ovvero qualora il prodotto venga migliorato esso dovrà essere redistribuito liberamente, in altri termini senza restrizioni di tipo individuale sulle modifiche apportate.

Uno dei più attenti studiosi del software libero nel nostro paese, A. Raffaele Meo, ci ricorda che "alla base della costruzione del software libero si trovano tanto un'impostazione culturale di natura libertaria ed egualitaria, quanto una forte passione per la tecnologia informatica e una grande capacità scientifica" (3).

La critica dei fautori del software libero al sistema del software proprietario è dovuta al fatto che pur incentivando tale sistema prodotti sempre diversi e nuovi, spesso tali prodotti non corrisponderebbero ai reali bisogni dell'utente e non converrebbero per qualità e prezzo. All'opposto l'idea di Stallmann era quella di costruire un sistema basato sul decentramento e sulla cooperazione volontaria, in cui le persone avessero la libertà di decidere le proprie azioni e in particolare di aiutare gli altri, modificando e migliorando strumenti comuni (4).

Pur essendo fortemente rilevante nel software libero l'aspetto relativo alla possibilità di riuso della soluzione, con la conseguente riduzione di tempi e costi - aspetto questo che, vedremo, è centrale nell'open source -, tuttavia la ragion d'essere del software libero sembra doversi rinvenire altrove. Essa muove, infatti, dal principio della libera circolazione del software, che trae origine dal più generale diritto ad un'informazione libera e condivisa, un diritto funzionale alla crescita sociale, alla partecipazione e dunque allo sviluppo democratico. Il software libero vuole essere, nelle intenzioni dei promotori e degli utilizzatori, non solo e non tanto uno strumento tecnico, quanto piuttosto uno stimolo allo sviluppo della conoscenza ed alla sua diffusione.

1.2. Il Software Open Source (o software con codice sorgente aperto)

Il software open source (Open Source Software - OSS), allo stesso modo che il software libero, viene rilasciato con il codice sorgente aperto, ovvero disponibile pubblicamente. Tuttavia, esso può essere oggetto di specifici accordi di licenza, i quali variano in relazione a quanto con quel codice è consentito fare. Dunque, esattamente come per il software libero, anche l'open source può non essere gratuito, ma il costo che, per il primo, è dovuto alla distribuzione (masterizzazione dei supporti digitali, spedizione, stampa e copie dei manuali d'uso), alla formazione, alla consulenza, ed in genere a servizi o prodotti di valore aggiunto al software stesso, nel caso dell'open source può configurarsi anche come pagamento di una licenza d'uso per il software stesso. E', infatti, possibile che un produttore rilasci il codice sorgente di un programma o di un sistema operativo, che - pur con codice sorgente aperto - resta proprietario e soggetto al pagamento della licenza. Quindi, se la distribuzione del software libero deve sempre avvenire con licenza GPL o analoghe, la licenza di utilizzo di un programma open source può variare a seconda delle esigenze del licenziante. In ogni caso, le licenze di programmi open source hanno mediamente costi notevolmente inferiori a quelli delle licenze di programmi proprietari e/o con codice non disponibile (5).

I vantaggi che solitamente si attribuiscono all'impiego dell'open source sono il contenimento dei prezzi, la trasparenza e la sicurezza, la non dipendenza da un unico fornitore, l'elevata usabilità (6). Giacché è evidente che si tratta degli stessi vantaggi che possono essere ricondotti anche all'uso del free software, può giovare per rendere in modo immediato la differenza tra open source e free software un'immagine che

sovente viene utilizzata, ovvero quella secondo cui l'open source è una metodologia di sviluppo, mentre il software libero è una scelta di tipo etico, un movimento di carattere sociale.

2. Le prime norme aventi ad oggetto l'utilizzo di software libero o open source

L'impiego del software libero o open source da parte delle pubbliche amministrazioni è oggetto di molta letteratura, massimamente di tipo tecnico e sociologico (7). Si tratta evidentemente di letteratura che in gran parte ha tratto origine dalle numerose esperienze di utilizzo di programmi con codice sorgente aperto nelle pubbliche amministrazioni italiane, esperienze quasi sempre accompagnate, in specie nelle amministrazioni locali, dall'approvazione di documenti di intenti o appositi atti di indirizzo (8).

L'elemento di novità, dunque, è oggi costituito dall'approvazione di prime atti normativi che regolano proprio l'impiego di software libero o open source da parte delle pubbliche amministrazioni.

La fine dello scorso anno e l'inizio dell'anno in corso segnano uno spartiacque tra la fase dei documenti di intenti e delle proposte di legge mai poste in discussione a quella della regolamentazione giuridica del fenomeno, ovvero delle prime disposizioni di legge o di atti secondari che - evidentemente - non disciplinano il software libero o l'open source, trattandosi di fenomeno tecnico, ma ne assumono innanzitutto l'esistenza, ed in taluni casi ne promuovono l'impiego.

Le disposizioni oggi in vigore cui ci si riferisce sono contenute in una direttiva ministeriale ed in due leggi regionali. Si tratta della direttiva 19 dicembre 2003 recante "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni" (G.U. n. 31 del 7/2/2004), della LR Toscana 26 gennaio 2004, n. 1, *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza. Disciplina della Rete telematica regionale toscana* (BUR n. 3 del 30/1/2004) e della LR Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11, *Sviluppo regionale della società dell'informazione* (BUR n. 65 del 25 maggio 2004) (9).

2.1. La cosiddetta direttiva-Stanca sull'open source

La direttiva ministeriale intende "fornire 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 dell'offerta sul mercato di una modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici, definita "open source" o a "codice sorgente aperto". L'inclusione di tale nuova tipologia di 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" (art. 1. Finalità).

Dunque, l'open source figura nella direttiva unicamente come una nuova modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici presente sul mercato, di cui le amministrazioni sono invitate a tener conto al momento della scelta del software da predisporre o acquisire. La comparazione delle soluzioni va

effettuata sulla base di criteri tecnici ed economici; l'open source - sembra dedursi dall'atto ministeriale - è un fatto meramente tecnico, il cui impiego può giovare massimamente per ragioni generali di "efficacia della spesa informatica e telematica", e quindi anche per "generare significativi risparmi" (10). Le pubbliche amministrazioni sono, infatti, chiamate a valutare "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 riutilizzo dei programmi informatici, della valorizzazione delle competenze tecniche acquisite, della più agevole interoperabilità" (art. 3, co. 3).

Qualche perplessità suscita invero la lettura dell'art. 2 (Definizioni) della direttiva, secondo cui i "programmi a codice sorgente aperto" o "open source" sono "applicazioni informatiche il cui codice sorgente può essere liberamente studiato, copiato, modificato e ridistribuito" (lett. j). Al di là del nomen utilizzato, la definizione introdotta richiama in modo espresso le quattro libertà che caratterizzano il software libero, e dunque indirettamente la filosofia che ne è alla base, una filosofia che - come già accennato - tende a rappresentare la scelta di un dato strumento tecnologico come l'aspetto di una più generale scelta di tipo etico. Dunque, una definizione senz'altro smentita dal tenore del successivo articolato, dal quale - come detto - si dedurrebbe il solo intento di segnalare alle pubbliche amministrazioni la presenza sul mercato di "una nuova modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici" (art. 1, co.1) e nulla più; evidentemente senza favorire l'adozione della

soluzione con codice sorgente aperto rispetto ad altre, ma soprattutto senza voler richiamare la filosofia che muove il movimento del software libero.

Ora, se nulla è possibile obiettare sui contenuti dell'atto amministrativo, ovvero sulla ratio politica da cui esso trae origine, si può almeno notare - in punta di diritto - che i contenuti della direttiva si discostano fortemente dalla definizione di "programma a codice sorgente aperto o open source" introdotta, forse incautamente, nell'art. 2 della stessa. O forse si deve pensare che l'estensore della norma ha consapevolmente posto quella definizione, molto semplicemente in ossequio alla teoria delle definizioni stipulative o humptidumptiane, che prescrivono il significato dei termini, discostandosi del tutto dagli usi preesistenti. Con buona pace di Uberto Scarpelli e di Lewis Carroll.

2.2. La legge della Regione Emilia Romagna

Veniamo ora a considerare la scelta del legislatore emiliano, che, in relazione all'impiego di programmi a codice aperto da parte della p.a., sembra non discostarsi da quella compiuta dal Ministro per l'innovazione.

La legge regionale disciplina come detto lo "Sviluppo regionale della società dell'informazione". La Regione, attraverso la diffusione e l'utilizzo delle ICT nelle pubbliche amministrazioni e nel contesto sociale persegue "lo sviluppo delle condizioni di vita dei cittadini attraverso un più facile e diffuso accesso alla conoscenza, rimuovendo le cause di divario digitale fra cittadini e tutelando il diritto alla riservatezza e alla autodeterminazione nell'uso dei dati personali" (art. 1, co. 1, lett. a). La Regione

opera, inoltre, per "lo sviluppo economico e sociale del territorio, stimolando la competitività del sistema-regione con particolare riferimento all'adeguamento delle infrastrutture, alla diffusione omogenea dell'utilizzo delle nuove tecnologie, alla ricerca e alla sperimentazione di soluzioni di eccellenza per i profili tecnologici ed organizzativi, al supporto delle capacità delle imprese regionali di rispondere alle nuove esigenze del mercato" (art. 1, co. 1, lett. b).

Nell'ambito di queste finalità generali l'Emilia Romagna s'impegna al perseguimento di alcuni obiettivi specifici, tra i quali "l'interoperabilità attraverso l'uso di formati di dati e protocolli di comunicazione conformi a standard liberi e/o aperti, in accordo a quanto definito dagli enti internazionalmente preposti" (art. 3, co. 1, lett. f) e "l'accessibilità e la disponibilità dei dati che deve essere garantita attraverso l'utilizzo di almeno un formato standard libero e/o aperto" (art. 3, co. 1, lett. g).

Queste prime disposizioni introducono un concetto essenziale, ed anzi probabilmente centrale nel disegno del legislatore emiliano, ovvero quello dell'uso di formati liberi e/o aperti, concetto attorno al quale è costruita anche la norma che qui più espressamente interessa, ovvero l'art. 5 rubricato "Pluralismo informatico". Il primo comma di tale norma recita: "Al fine di garantire ai cittadini la massima libertà di accesso all'informazione pubblica, la Regione promuove attivamente l'uso di formati di documentazione elettronica e di basi dati su formati non proprietari. La Regione promuove la competitività e la trasparenza del mercato, assumendo quale linea-guida il principio del pluralismo informatico e di libera scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche; promuove il riuso di

software di cui le pubbliche amministrazioni sono proprietarie ed è impegnata alla rimozione di barriere dovute alla diversità di formati non standard nella realizzazione dei programmi e delle piattaforme e all'impiego ottimale sia del software a sorgente aperto che di quello a sorgente chiuso nella pubblica amministrazione".

Dunque, una norma che promuove in generale il principio del pluralismo informatico e che, con riguardo in particolare all'uso di programmi con codice sorgente aperto, impegna la Regione ad un impiego ottimale sia dei programmi con codice sorgente aperto che di quelli con codice sorgente non disponibile. Si diceva sopra che l'approccio del legislatore emiliano non si discosta da quello ministeriale, deducendo tale considerazione appunto dalla lettura dell'art. 5 che - allo stesso modo della direttiva - impone alla Regione di utilizzare sia programmi con codice sorgente aperto che programmi con codice sorgente non rilasciato, purché di entrambi si faccia un impiego ottimale. Le analogie sono ravvisabili proprio nella scelta di porre sullo stesso piano, senza indicazione di preferenza, due diverse soluzioni tecniche e di prendere in considerazione il software con codice sorgente aperto giustappunto solo come soluzione tecnica. Dal che si ritiene di poter dedurre - sebbene in assenza di espresse definizioni - anche per la legge emiliana il riferimento all'open source piuttosto che al software libero.

Ciononostante, pur in presenza di tali analogie, va detto che la direttiva ministeriale indica in modo chiaro e puntuale i criteri, tecnici ed economici, sulla base dei quali le pubbliche amministrazioni devono operare la scelta tra le diverse soluzioni

offerte dal mercato, mentre il testo della norma regionale risulta ambiguo su tale punto o quantomeno incompleto.

Innanzitutto sfugge in generale il significato dei termini "impiego ottimale". Ad ogni modo, se pure ci sforzassimo di interpretare tale espressione, intendendo secondo buon senso l'impiego ottimale di un programma informatico come la risultante di un'attività di valutazione delle caratteristiche tecniche e dei costi totali dei programmi stessi, anche in termini di comparazione tra ciascuna delle tipologie considerate, la norma risulterebbe comunque priva dell'indicazione della tipologia dei criteri di valutazione. Poiché la scelta dell'amministratore pubblico deve informarsi a tali criteri, è evidente come la loro indicazione sia essenziale. E se è corretto ed opportuno che la legge si limiti ad indicare i principi dell'azione regionale e non contenga norme di dettaglio - norme che risultano invece appropriate in un atto di indirizzo quale è la direttiva -, è pur vero che impegnarsi ad impiegare genericamente in modo "ottimale" uno strumento di tipo tecnico vuol dire davvero molto poco.

In verità, l'aspetto al quale sembra aver tenuto particolarmente il legislatore emiliano, come accennato sopra, è quello dell'uso di formati, tanto di dati quanto di protocolli di comunicazione, conformi a standard liberi e/o aperti. Per i fini generali perseguiti con la nuova legge, ovvero per garantire la massima libertà di accesso all'informazione pubblica e la condivisione delle conoscenze, questa Regione intende sostenere e promuovere innanzitutto l'uso di formati aperti, per garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi, l'accessibilità e la disponibilità dei dati.

E' questo l'aspetto su cui insiste il legislatore emiliano, fino al punto di prevedere espressamente l'impegno della Regione a promuovere attivamente l'uso di formati di documentazione elettronica e di basi di dati "su formati non proprietari" (art. 5, co. 1). Vedremo a seguire che l'utilizzo di formati aperti è principio guida anche nella legge della Regione Toscana.

2.3. La legge della Regione Toscana

La legge della Regione Toscana annovera, tra i principi e criteri guida delle azioni di e-government (art. 4, co. 1), il seguente: " promozione, sostegno ed utilizzo preferenziale di soluzioni basate su programmi con codice sorgente aperto, in osservanza del principio di neutralità tecnologica, al fine di abilitare l'interoperabilità di componenti prodotti da una pluralità di fornitori, di favorirne la possibilità di riuso, di ottimizzare le risorse e di garantire la piena conoscenza del processo di trattamento dei dati" (lett. i).

Per una lettura corretta di tale norma occorre aver riguardo alla definizione di "programma a codice sorgente aperto" data dall'articolo 3, secondo cui il "programma a codice sorgente aperto" è un "programma per elaboratore la cui licenza di distribuzione consente all'utente di accedere al codice sorgente per studiarne il funzionamento, apportarvi modifiche, mantenerlo nel tempo, estenderlo e redistribuirlo" (art. 3, co. 1, lett. d). E' appunto tale definizione - che richiama espressamente le caratteristiche del software libero, in particolare la possibilità di modificare e redistribuire il programma - che ci ha indotto a considerare, come sopra anticipato, la scelta del legislatore toscano differente rispetto a quella compiuta sia dal Ministro per

l'innovazione che dalla Regione Emilia Romagna. Certamente la definizione ampia di "programma con codice sorgente aperto" introdotta dall'articolo 3 non esclude anche il riferimento al software open source, poiché - come si è tentato di sottolineare nel paragrafo 1 - quest'ultimo presenta caratteristiche che appartengono anche al software libero.

Ma tornando al contenuto dell'articolo 4, primo comma, lettera i), due sono gli elementi che rilevano: da un lato l'utilizzo "preferenziale" del software con codice sorgente aperto cui le pubbliche amministrazioni devono tendere, dall'altro le finalità che motivano tale indicazione di preferenza. Quanto all'impiego preferenziale, come meglio diremo poi, esso viene configurato come principio generale dell'azione amministrativa, e dunque in ogni caso principio posto a garanzia della scelta dello strumento più idoneo al perseguimento dell'interesse pubblico. Un'indicazione di preferenza, evidentemente non una scelta a priori definitiva. D'altro canto, il programma con codice sorgente aperto non sembra assumere, non fosse altro perché la definizione chiaramente allude al free software, solo e semplicemente la veste di strumento tecnico o di prodotto informatico presente sul mercato. Esso indubbiamente, per i fini puntuali cui è legato il suo utilizzo, e perché viene annoverato tra i "principi e criteri guida" delle azioni di *e-government* (art. 4, co.1), nell'ambito delle più generali finalità della legge (art. 1), tende ad assumere una valenza che appunto va oltre quella di mera soluzione tecnica.

In questo senso è strumento sì, ma strumento al quale il legislatore toscano sembra riconoscere, con una valutazione politica, che certo muove anche e soprattutto da considerazioni

di natura tecnica, una più qualificata attitudine a favorire uno sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza basato sul pluralismo e sulla condivisione dei saperi. In altre parole una soluzione tecnica che meglio di altre può concorrere al perseguimento dei fini generali che la Regione si è data con la nuova legge.

Pur tuttavia, trattandosi di principio, è evidente come nei fatti la scelta della soluzione informatica da predisporre o acquisire sarà sempre effettuata con riguardo al contesto complessivo, non escludendo quindi a priori né l'impiego di programmi proprietari né quello di programmi open source. Questi ultimi, peraltro, in ragione delle caratteristiche tecniche consentirebbero - allo stesso modo che i programmi free - di perseguire le finalità specifiche indicate nella lettera i), ovvero l'interoperabilità di componenti prodotti da una pluralità di fornitori, il riuso, l'ottimizzazione delle risorse, nonché la piena conoscenza del processo di trattamento dei dati.

Una disposizione a prima vista poco chiara è, invece, quella contenuta nell'articolo 4, secondo comma, lettera c), che reca un principio guida per le azioni di promozione dello "sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza in ambito regionale a fini di progresso sociale e miglioramento della qualità della vita, favorendo la realizzazione personale e professionale nonché le forme di cittadinanza attiva". Secondo tale principio, la Regione e gli altri soggetti pubblici devono operare per "un'educazione all'uso consapevole della Rete e degli strumenti con particolare riferimento ai vantaggi connessi all'utilizzo di programmi liberi e a codice sorgente aperto". Se per un verso la norma sembra far riferimento a due diverse

tipologie di programmi, quelli "liberi" e quelli "con codice sorgente aperto" - alludendo forse qui alla nota distinzione tra free software e software open source -, per altro, è vero anche che manca all'articolo 3 la definizione di "programma libero". Giacché la lettera c) sopra richiamata dai lavori preparatori risulta frutto di un apposito emendamento approvato nella Commissione consiliare di merito, verrebbe da pensare che probabilmente è mancato il coordinamento di quella con le altre disposizioni del progetto relative ai programmi con codice sorgente aperto.

Quanto all'adozione di formati aperti, anche nella legge della Regione Toscana - così come in quella dell'Emilia Romagna - tale adozione è assunta come principio generale dell'azione amministrativa. L'articolo 4, co. 1, che reca i principi e criteri guida per le azioni di *e-government*, annovera tra questi alla lettera c), la "utilizzazione di standard informativi e documentali aperti negli scambi tra amministrazioni pubbliche e con riferimento ai dati da rendere pubblici".

3. Competenza a regolare giuridicamente l'impiego di software libero o open source

Una volta prestata attenzione ai contenuti delle singole disposizioni, è al tipo di intervento normativo scelto per regolare giuridicamente l'utilizzo del software libero o dell'open source nelle pubbliche amministrazioni che, a nostro avviso, occorre guardare. Ciò al fine di comprendere esattamente a quale soggetto istituzionale appartenga, ed in che limiti, la competenza a normare il fenomeno che qui interessa e quali effetti le nuove norme introdotte producano sulla pubblica amministrazione centrale, regionale e locale.

Senza dubbio, e legittimamente, la direttiva ministeriale afferisce alla competenza legislativa dello Stato in materia di "coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" di cui all'art. 117, co. 2, lett. r) della Costituzione. Com'è noto il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione assegna allo Stato, nelle materie di propria competenza esclusiva, anche la potestà regolamentare e dunque, ove espressamente previsto in legge, il potere di emanare i necessari provvedimenti di indirizzo.

Che la potestà normativa esclusiva dello Stato nella materia "coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" si riferisca all'esercizio di una funzione di "coordinamento tecnico" si desume dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che sappiamo aver elaborato la figura del "coordinamento tecnico" statale proprio a partire dalla sentenza n. 242 del 1989 relativa alle funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico svolte dall'Istat nei confronti degli uffici statistici regionali (11).

Sulla natura di coordinamento tecnico del "coordinamento informatico" tipizzato alla *lettera r)* si è peraltro pronunciata la stessa Corte in due sentenze dello scorso gennaio - Corte Cost. n. 17/2004 e Corte Cost. n. 36/2004 (12) -, con cui in sostanza confermato la precedente giurisprudenza sul coordinamento tecnico come potere "tipicamente statale (che) si svolge attraverso direttive" atte a conferire ai rapporti tra gli uffici statali e quelli regionali "quel minimo di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di

buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili" (13).

Giova ricordare, tra l'altro, che la direttiva ministeriale in oggetto è espressamente prevista dall'articolo 26 (Disposizione in materia di innovazione tecnologica), comma 2, lettera a) della legge finanziaria per il 2003 (14). Tale disposizione, infatti, attribuisce al Ministro per l'innovazione il compito di definire con proprie direttive le "linee strategiche, la pianificazione e le aree di intervento dell'innovazione nelle pubbliche amministrazioni", al fine di "assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, di generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia".

La Corte ci ha detto che "il potere ministeriale di emanare direttive o norme tecniche rispondenti a finalità generali che trascendono gli interessi che si intendono tutelare con le competenze attribuite alle regioni e alle province autonome non è lesivo delle competenze di queste ultime" (15), tuttavia le norme contenute nella direttiva che ci interessa non paiono essere propriamente "norme tecniche", quanto piuttosto criteri e procedure di organizzazione. E dunque, laddove per regolamenti o direttive recanti norme tecniche, che in quanto applicazione delle scienze esatte avrebbero natura oggettiva e neutrale, non occorrerebbe alcuna espressa previsione di legge, nel caso che qui interessa occorreva un'espressa previsione di legge (16).

Previsione, come detto, contenuta nel citato art. 26 della legge n. 289/2002.

Se allora in tale contesto la direttiva ministeriale deve intendersi come atto che persegue il fine del coordinamento, con riguardo alle procedure tecniche di scelta dei programmi informatici, evidentemente gli indirizzi politici, ovvero il potere di programmare, dirigere e gestire, appartengono all'autonoma legislazione regionale. Non a caso le disposizioni di entrambe le Regioni promuovono e favoriscono alcune soluzioni tecniche in luogo di altre, perché più rispondenti al raggiungimento delle finalità generali perseguite. La Regione Toscana promuove, sostiene e s'impegna all'utilizzo in via preferenziale del software libero; la Regione Emilia Romagna promuove attivamente l'utilizzo di formati non proprietari.

Né va dimenticato che il processo di innovazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni del sistema regionale attraverso le ICT, il cosiddetto *e-government*, oggetto di entrambe le leggi regionali, è legittimamente regolato dalle Regioni se è vero che esse hanno in materia di organizzazione una competenza legislativa piena.

I principi di organizzazione contenuti nella legge regionale peraltro s'impongono non solo all'ente Regione, ma anche alle altre amministrazioni locali del territorio, pur nel rispetto della loro autonomia statutaria e regolamentare.

La legge n. 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia), infatti, ha espressamente previsto che in tema di organizzazione la potestà regolamentare degli enti locali debba essere esercitata comunque "nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità" (17). Ed è evidente come la scelta di strumenti tecnici adeguati per lo scambio dei dati e l'interoperabilità dei sistemi informativi dei diversi enti, a fini di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, debba corrispondere necessariamente ad esigenze di uniformità.

Che alle Regioni competano gli indirizzi strategici ed allo Stato il coordinamento tecnico, d'altronde, è stato ribadito dalla stessa Corte nelle pronunce sopra ricordate. Il potere di coordinamento statale - si legge nella sentenza n. 17/2004 - deve essere inteso come "limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione". E se gli enti, anche quelli che hanno regolato con legge ciò che è oggetto della direttiva statale, devono ottemperare alle disposizioni della direttiva in ragione della necessità di coordinarsi negli aspetti tecnici, da ciò non può certo derivarne un limite al potere di indirizzo politico delle Regioni, purché le norme che esprimono tale indirizzo non siano di ostacolo per le esigenze del coordinamento tecnico di competenza statale.

Difficile è ora comprendere, anche alla luce delle prime indicazioni della Corte, se i criteri ai quali lo Stato dovrà far riferimento per la propria attività di coordinamento debbano

essere fissati dallo stesso in via autonoma o se, al contrario, non sia invece opportuno che gli stessi vengano definiti congiuntamente da Stato e Regioni in un'ottica di collaborazione e di condivisione, attraverso sedi o strumenti noti di accordo, come da ultimo la Corte ha inteso suggerire, seppure con riguardo ad un ambito di competenza concorrente (18).

Tra l'altro, l'articolo 8 della legge n. 131/2003, relativo all'attuazione dell'articolo 120 Cost. sul potere sostitutivo statale, prevede in via generale al comma 6 che il Governo possa promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata "dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni".

Un'ipotesi, quella dell'intesa sui parametri del coordinamento statale, non peregrina se si tiene conto della rilevanza dell'elemento tecnico nella materia di cui si ragiona e di come l'imposizione dall'alto di *standard* eventualmente difforni da quelli già utilizzati a livello substatale nell'immediato risulterebbe - con riguardo ai tempi ed ai costi dell'eventuale migrazione verso il nuovo *standard* comune - quantomeno contraria ai parametri basilari della buona amministrazione.

4. Alcune considerazioni finali

Nel paragrafo precedente si è tentata una ricostruzione degli ambiti di competenza di Stato e Regioni con riguardo alla disciplina che qui interessa, ricostruzione che non può essere slegata dalla considerazione della diversa natura degli atti emanati ed oggi in vigore.

Riassumendo quanto sopra detto, da un lato, allora la direttiva ministeriale ben s'inserisce nell'ambito delle competenze statali in materia di coordinamento informatico, limitandosi ad indicare alle amministrazioni una regola procedurale da ottemperare per l'acquisto o l'utilizzo di programmi informatici; dall'altro, le Regioni e le altre amministrazioni locali conservano il potere di autonoma programmazione delle scelte in materia.

Alla luce di quanto già detto, e tenuto conto di alcune ulteriori considerazioni, vediamo allora se davvero la questione del contrasto tra le disposizioni su software libero o a codice sorgente contenute nell'atto ministeriale e nelle leggi regionali non debba ritenersi del tutto mal posta.

Ad un contrasto tra gli atti che qui interessano ha espressamente alluso il Ministro per l'innovazione, intervenendo presso l'Aula della Camera in risposta ad un'interrogazione del deputato Lucetti (19) avente ad oggetto la corretta interpretazione della direttiva ministeriale.

Il Ministro ha innanzitutto precisato che nella direttiva "non viene comunque fatta una scelta prescrittiva (in favore dell'open source, ndr), per certi versi ideologica, per di più imbalsamata in una norma che sarebbe con la sua aprioristica rigidità in contraddizione con la dinamica tipica delle nuove tecnologie, oltre che con la libertà del mercato e della concorrenza". Ciò premesso, ha tuttavia aggiunto che la direttiva reca "l'introduzione dell'obbligo di considerare sempre" la nuova soluzione offerta dal mercato, obbligo che verrebbe "garantito dal ruolo che ha il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione nell'esaminare ed esprimere un parere

su tutti i contratti della pubblica amministrazione centrale, per la miglior scelta di tipo tecnico ed economico, tenendo conto che quando si usa denaro pubblico per acquistare beni e servizi bisogna perseguire l'obiettivo della massima efficienza" (20).

Così ricostruita la portata giuridica del proprio atto, il Ministro ha poi riferito sulla norma relativa al software libero contenuta nella legge della Regione Toscana, sottolineandone la valenza normativa poco chiara, valenza che, "ove non rettammente interpretata, potrebbe incidere sulla *par condicio* dei mercati, violando la normativa in materia di concorrenza a danno di soluzioni di altro genere, quali, ad esempio, quelle dei sistemi proprietari" (21).

Diversamente dall'interpretazione delle norme della legge toscana data dal Ministro, a noi sembrava invece che, non facendo tale legge semplicemente riferimento ad un'applicazione informatica per favorirla in luogo di altre, ma fissando come principio guida dell'azione delle pubbliche amministrazioni la promozione, il sostegno e l'utilizzo preferenziale di soluzioni basate su programmi con codice sorgente aperto, la Regione avesse legittimamente esercitato il proprio potere di indirizzo strategico per le azioni di innovazione amministrativa attraverso le ICT. Una scelta preferenziale abilitata dal perseguimento delle finalità generali cui tende la Regione con l'intervento legislativo nel suo complesso (22). L'utilizzo preferenziale del software libero da parte delle pubbliche amministrazioni toscane va inteso quale parametro per azioni di *e-government* sempre necessariamente orientate a "rimuovere e prevenire gli ostacoli che di fatto impediscono la piena parità di accesso alle informazioni e alle tecnologie dell'informazione e della

comunicazione, tenendo conto in particolare delle situazioni di disabilità, disagio economico e sociale e diversità culturale" (art. 1, co. 2).

Pur in presenza di una disposizione di principio, che – come detto – giustificerebbe la scelta preferenziale sulla base di una valutazione di strategia politica, che in ogni caso non vale a sottrarre la pubblica amministrazione locale dal conformarsi ai noti parametri della buona amministrazione, non si ignorano i dubbi da più parti avanzati circa la conformità di tale norma alle regole sulla concorrenza (23). Se è vero, infatti, che l'Autorità Antitrust ha più volte ricordato i bandi di gara non devono in nessun modo lasciar intendere che vi sia il favore per alcuni fornitori in luogo di altri, è pur vero che qualora il principio di legge venisse traslato in bandi di gara dal tenore analogo, esso comunque tenderebbe alla medesima esigenza, ovvero quella di garantire l'interesse della pubblica amministrazione attraverso lo strumento che si qualifica *ab origine* come il più adeguato, nella valutazione della minor attitudine di altre tipologie di soluzioni (non di altri prodotti riferibili ad un dato fornitore) al perseguimento dell'interesse pubblico. Il legislatore toscano non sembra, infatti, essersi posto il problema dell'impatto sulle dinamiche della concorrenza, non solo non considerando peraltro unitario l'universo dei produttori e distributori di free software e di open source, ma anche potendo in astratto la soluzione informatica dallo stesso indicata come ottimale essere sviluppata e o distribuita anche da fornitori che attualmente praticano esclusivamente software proprietario. E in tale direzione sembra peraltro che stiano muovendosi anche alcune note aziende produttrici di software, le quali riconoscono all'utente pubblica

amministrazione il diritto ad esaminare il codice sorgente, pur senza alcuna possibilità di modifica e/o integrazione.

In definitiva, allora se la direttiva attiene al coordinamento tecnico, le amministrazioni ne dovranno tener conto unicamente per ragioni di omogeneità delle procedure da seguire per l'acquisto di programmi informatici, essendo nella direttiva ministeriale stabilite regole per la spesa informatica e telematica. In altre parole, se con la direttiva s'impone il rispetto di una procedura, con le norme di legge si indica un principio d'azione strategica generale che, nella valutazione politica del legislatore regionale, meglio corrisponde agli obiettivi che esso ha in animo di perseguire con il proprio intervento. D'altro canto, proprio la diversa regolamentazione dell'impiego del free software e dell'open source nelle due leggi regionali conferma la natura politica della scelta operata in sede regionale, e dunque la sua piena legittimità, anche nel discostarsi dall'indicazione, che è invece squisitamente tecnica, contenuta nell'atto ministeriale.

Se allora, come suggerito, si presta attenzione sia alla diversa natura della fonte (regole procedurali omogenee, da un lato, e principi di azione strategica, dall'altro) sia al diverso fine perseguito con le norme che qui interessano (razionalizzazione della spesa informatica, da un lato, sviluppo della società dell'informazione secondo i principi del pluralismo e della condivisione delle conoscenze), ci sembra di poter sostenere che non sussiste alcun contrasto tra la direttiva e le norme regionali.

Ed anzi, la presenza di tali disposizioni, apparentemente analoghe e provenienti da soggetti con competenze istituzionali

differenti, può semmai giovare proprio alla difficile opera di ricostruzione dell'esatto ambito di competenze di Stato e Regioni nella complessa e trasversale materia dell'informatizzazione pubblica oggi, ancor più se si condivide l'acuta e, a nostro avviso, sempre attuale osservazione secondo cui "l'informatica non è uno strumento aggiuntivo nella P.A., ma uno strumento di riforma" (24).

15 settembre 2004

NOTE

(*) Pubblicato in Parlamenti Regionali, n. 11/2004, pp. 243-260".

(1) Una precisazione, in verità scontata, sull'uso del termine software: con esso ci riferiamo a tutto l'insieme di programmi, intesi come sequenze di istruzioni memorizzate ed eseguite all'interno di un elaboratore, quindi sia al programma applicativo per l'utente finale (elaboratore di testi, navigatore per Internet, foglio elettronico, gestore di immagini, etc.), sia anche al sistema operativo, ai driver delle periferiche, agli strumenti di amministrazione del sistema, etc. Un Comitato di esperti dell'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (WIPO – World Intellectual Property Organisation) nel 1984 a Canberra ha elaborato la seguente definizione di "software": "l'espressione di un insieme organizzato e strutturato di istruzioni (o simboli) contenuti in qualsiasi forma o supporto (nastro, film, circuito, disco), capace direttamente o indirettamente, di fare eseguire o fare ottenere una funzione, un compito o un risultato particolare per mezzo di un sistema di elaborazione elettronica dell'informazione" (<http://www.wipo.int>).

(2) Tutte le informazioni sul progetto GNU sono disponibili all'indirizzo <http://www.gnu.org>; il sito della Free Software Foundation è raggiungibile all'indirizzo <http://www.fsf.org>.

(3) ¹ M. Berra, A. R. Meo, *Informatica solidale. Storia e prospettive del software libero*, Torino, 2001, p.82.

(4) Una ricostruzione dell'attività di Stallman è nel bel libro di S. Levy, *Hackers, gli eroi della Rivoluzione Informatica*, Milano, 1996. Il volume è stato pubblicato a New York nel 1984.

(5) Di seguito alcuni esempi dai quali è possibile cogliere le differenze fra open source e free software.

La Sun Microsystems ha rilasciato gratuitamente ed in open source il linguaggio, gli strumenti di sviluppo e l'ambiente operativo Java, incoraggiando i produttori di software e di hardware ad integrare lo stesso nelle proprie soluzioni, ma con l'impegno di non modificarlo se non dietro approvazione del produttore. La stessa Sun ha intentato, e vinto, una causa contro la Microsoft, la quale aveva sì integrato Java nell'architettura proprietaria Windows, ma modificandone il codice.

Sempre la Sun Microsystem, che rilascia il sistema operativo Solaris dietro il pagamento di una licenza d'uso il cui costo è dipendente dalla potenza e numero di processori installati nel sistema e può andare dal gratuito a più 150 mila dollari, proprio in questi giorni ha manifestato l'intenzione di rilasciare in open source questo sistema.

Il motore del sistema operativo MacOSX della Apple, Darwin, contiene il kernel Mach3 che è uno Unix basato sulla Berkeley Software Distribution (BSD) n. 4.4, ed un'altra serie di programmi open source, sviluppati in ambiente collaborativo anche dalla stessa Apple. Darwin è rilasciato sotto la licenza "Apple Public Source License", analoga alla GPL, mentre l'interfaccia grafica del sistema MacOSX è proprietaria.

(6) Secondo quanto emerso nell'Indagine ministeriale sull'uso del software con codice sorgente aperto nella p.a. (vedi infra nota 8) il 39 per cento della spesa per l'acquisto di software da parte della pubblica amministrazione nel 2001, spesa complessivamente pari a 675 milioni di euro, è stato utilizzato per acquistare licenze di pacchetti software.

(7) Un'attenta e documentata ricostruzione del quadro normativo comunitario, statale e regionale in tema di software libero ed open source è in C. Ciampi, *Open Source Software. Normativa europea, nazionale e regionale*, Relazione al Convegno nazionale "Open Source e pubblica amministrazione", Pisa, 14 marzo 2003, all'indirizzo

<http://www.salpa.pisa.it/salpa/convegno2003/docs/Ciampi.pdf>.

Più in generale, sulla tutela giuridica del software nel nostro ordinamento e sulle questioni poste dall'impiego delle nuove soluzioni Free e Open Source si veda G. Scorza, "L'open source nella pubblica amministrazione. Aspetti giuridici", pp. 253-295, in F. S. di S. Ippolito (a cura di), *E-government. Profili teorici e applicazioni pratiche*, Piacenza, 2003.

(8) Numerose sono le esperienze di adozione di soluzioni FS/OSS da parte di amministrazioni centrali e locali. Alcune di queste sono segnalate nell'*Allegato I: alcune iniziative OSS nella PAC e PAL* agli Atti dell'*Indagine conoscitiva sul software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione*, pubblicati nell'aprile 2003. Si tratta dello studio condotto da un'apposita Commissione istituita con decreto del 31 ottobre 2002 dal Ministro per l'innovazione e presieduta dal prof. Angelo Raffaele

Meo. Tutti i documenti sono consultabili sul sito del Ministero all'indirizzo

<http://www.innovazione.gov.it>

nell'area dedicata all'*e-Government*.

Con riguardo, in particolare, agli atti di indirizzo approvati dalle amministrazioni locali, si ricorda che la prima mozione avente ad oggetto "Introduzione ed espansione di Software Libero nella Pubblica Amministrazione" è stata approvata dal Consiglio comunale di Firenze nel luglio 2001. Ad essa hanno fatto seguito mozioni o ordini del giorno di numerosi altri Comuni, tra i quali Lodi, Pescara, Argenta, Torino, Empoli, tutti rivolti ad impegnare le amministrazioni in favore dell'attivazione di politiche per il pluralismo informatico.

Oltre agli impegni assunti, come detto, per lo più in sede consiliare, sono da segnalare anche alcune deliberazioni di Giunta. Talune amministrazioni locali, infatti, hanno provveduto ad inserire un riferimento alla promozione del software libero o dell'open source nei provvedimenti attuativi del primo comma dell'art. 25 (Accesso alle banche dati pubbliche) della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Legge di semplificazione 1999). L'art. 25 citato (cosiddetto sul "riuso" del software) ha conferito a tutte le pubbliche amministrazioni "che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico" la "facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattino alle proprie esigenze". Questa norma è stata in verità attuata con apposite delibere di Giunta solo da poche amministrazioni, ma quelle poche nei propri provvedimenti attuativi hanno spesso assunto espressamente anche l'impegno alla promozione dell'utilizzo di

software libero o almeno di software open source. Si veda per tutte la deliberazione della Giunta della Provincia di Pisa (n. 52 dell'8 aprile 2003) recante "Linee di indirizzo in merito al riuso e distribuzione del software in ottemperanza all'art. 25 della Legge 24/11/2000 n. 340". La Giunta ha deliberato tra l'altro di "promuovere l'utilizzo di piattaforme "OPEN SOURCE" e di software di base e applicativo che non comporti onere di licenze d'uso".

(9) L'iniziativa legislativa, per entrambe le leggi regionali indicate, è appartenuta alla Giunta. Attualmente non risulta siano state depositate sul tema del pluralismo informatico altre proposte di legge d'iniziativa di esecutivi regionali. Con riguardo alle proposte di legge regionale d'iniziativa consiliare, può segnalarsi un solo atto, depositato presso il Consiglio della Regione Lombardia. Si tratta della pdl 322 (VII legislatura), d'iniziativa del consigliere Monguzzi (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella Pubblica Amministrazione). La pdl è stata presentata il 5 maggio 2003 e risulta attualmente assegnata alla I Commissione. Il progetto riproduce, pressoché integralmente, l'Atto Senato n. 1188 (XIV legislatura), d'iniziativa del senatore Cortiana e altri (Norme in materia di pluralismo informatico e sulla adozione e diffusione del *software* libero nella pubblica amministrazione), presentato al Senato il 26 febbraio 2002. Va detto che anche presso il Consiglio della Regione Toscana, nonché presso il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, risultavano depositati progetti d'iniziativa consiliare, poi discussi congiuntamente con quelli d'iniziativa delle Giunte.

(10) Cfr. l'articolo 26 (Disposizioni in materia di innovazione), comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003). Sul punto vedi più diffusamente infra § 3.

(11) Si ricorda che la Corte, nella citata sentenza n. 242 del 1989, ebbe a distinguere proprio la "funzione di indirizzo e coordinamento che lo Stato esercita nei confronti delle Regioni al fine di salvaguardare l'essenziale unitarietà della pluralità di indirizzi politici e amministrativi connatura a un ordinamento autonomistico" dal "coordinamento tecnico, che ha il solo scopo di unificare e di rendere omogenee le metodologie statistiche utilizzate dai vari centri pubblici di informazione statistica e che, come tale, non incide sul potere - spettante alle regioni e alle province di Trento e di Bolzano entro i limiti di autonomia loro imposti - di programmare, dirigere e gestire l'attività dei propri uffici statistici secondo i propri bisogni".

(12) Corte costituzionale 10 - 16 gennaio 2004, n. 17 (G.U. n. 3 del 21/1/2004); Corte costituzionale 20 - 26 gennaio 2004, n. 36 (G.U. n. 5 del 4/2/2004).

In dottrina si è peraltro sostenuto che l'esplicito riferimento nel nuovo testo dell'art. 117 al solo "coordinamento informatico" escluderebbe in via interpretativa ulteriori forme di coordinamento tecnico, sopravvivendo tale tipo di coordinamento appunto sola nella forma tipizzata alla lettera r). Così M. Gigante, "L'attribuzione allo Stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione", in *Giur. Cost.*, n. 3/2003, pp. 1744 -1756.

(13) Cfr. Corte cost. n. 214/1988.

(14) L'articolo 26 della legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) attua a sua volta gli indirizzi contenuti nel comma 7 dell'articolo 29 (Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni) della legge finanziaria per il 2002 (legge 29 dicembre 2001, n. 448). Questo il contenuto del comma 7: "Al fine di migliorare la qualità dei servizi e di razionalizzare la spesa per l'informatica, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie: a) definisce indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; b) definisce programmi di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso e di quelli da adottare da parte delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici non economici nazionali, nonché assicura la verifica ed il monitoraggio dell'impiego delle risorse in relazione ai progetti informatici eseguiti, ove necessario avvalendosi delle strutture dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA); le risorse, eventualmente accertate dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, quali economie di spesa, sono destinate al finanziamento di progetti innovativi nel settore informatico".

(15) Corte cost. n. 61/1997.

(16) Sul concetto di norma tecnica in generale e per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte, vedi F. Salomoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001.

(17) L'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) disciplina l'attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali.

Il quarto comma dispone: "La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma e 118 della Costituzione".

(18) Cfr. Corte Costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.5/2003, pp. 2675-2774. *Ibidem* vedi anche A. Anzon, "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni", pp. 2782-2791.

(19) Interrogazione a risposta orale n. 3-03041, presentata il 9 febbraio 2004 (Camera dei deputati, XIV legislatura).

(20) Resoconto stenografico dell'Assemblea dell'11 maggio 2004, Camera dei deputati, XIV legislatura, pp. 1-3.

(21) Resoconto cit., p. 2.

(22) "Art. 1. Finalità. 1. La Regione con la presente legge: a) 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 della conoscenza in ambito regionale a fini di progresso sociale e miglioramento della qualità della vita, favorendo la realizzazione personale e professionale nonché forme di cittadinanza attiva.

2. Nel perseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione opera per rimuovere e prevenire gli ostacoli che di fatto impediscono la piena parità di accesso alle informazioni e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tenendo conto in particolare delle situazioni di disabilità, disagio economico e sociale e diversità culturale".

(23) Cfr. G. Scorza, cit. L'A., con riguardo ai contenuti del ddl AS 1188 (Cortiana ed altri), XIV legislatura, secondo cui lo Stato "favorisce la diffusione e lo sviluppo del software libero" e la p.a. "incentiva l'uso del software libero" (art. 1, co. 2), ritiene che "piuttosto che costituire *ex lege* un'equazione indissolubile tra esigenze della Pubblica amministrazione e software libero, sarebbe stato forse più opportuno limitarsi a dettare parametri tecnico giuridici per la definizione di uno standard uniforme, esigendo poi da tutti i soggetti interessanti va concludere contratti aventi ad oggetto software con la P.A. che vi si adeguassero".

(24) E. Giannantonio, "L'informatica nella pubblica amministrazione", in *Il diritto dell'informatica e dell'informazione*, n.3/1991, pp. 729-754.