

DETERMINAZIONE N. 211/2021

**Oggetto: Approvazione della Trattazione n. 180/2020 e Comunicazione n. 180/2020
riguardante la segnalazione al Difensore civico per il digitale n. 180/2020.**

IL DIRETTORE GENERALE

VISTI gli articoli 19 (Istituzione dell’Agenzia per l’Italia Digitale), 21 (Organi e statuto), 22 (Suppressione di DigitPA e dell’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione; successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali) del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, recante “Misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 7 agosto 2012 e s.m.i. e l’articolo 14-bis (Agenzia per l’Italia digitale) nonché l’articolo 17, (Responsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale) del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 (Codice dell’amministrazione digitale) e s.m.i. e, in particolare, il comma 1-quater del suddetto articolo 17 ai sensi del quale è istituito, presso l’AgID, l’ufficio del difensore civico per il digitale;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 gennaio 2014 (pubblicato sulla GURI n. 37 del 14 febbraio 2014), che ha approvato lo Statuto dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID);

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 9 aprile 2015, concernente la “Determinazione delle dotazioni delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell’Agenzia per l’Italia digitale”, adottato ai sensi dell’articolo 22, comma 6, del decreto-legge n. 83 del 2012;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2017, recante “Approvazione del regolamento di organizzazione per l’Agenzia per l’Italia Digitale”;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2020, registrato alla Corte dei Conti in data 17 febbraio 2020 al n. 232, con cui l’ing. Francesco Paorici è stato nominato, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell’Agenzia per l’Italia Digitale, con decorrenza dal 20 gennaio 2020;

VISTA la determinazione n. 188 del 13/04/2020 con cui si è conferito al Dott. Francesco Tortorelli, nei casi di temporanea vacanza, assenza o impedimento del Direttore Generale, come previsto all'art.6 del Regolamento di organizzazione, l'assolvimento delle relative funzioni;

VISTA la determinazione n. 15/2018 del 26/1/2018 con la quale si stabilisce che, in attuazione dell'articolo 17 comma 1-quater del decreto legislativo n. 82/2005 e s.m.i., è istituito presso l'AgID l'Ufficio del difensore civico per il digitale, al quale è preposto il dott. Massimo Macchia, che si avvarrà del personale in servizio presso l'ufficio Affari Giuridici e Contratti e che le aree tecniche presteranno supporto al Difensore civico digitale al fine di fornire al medesimo elementi utili in ordine alle segnalazioni ricadenti nelle aree di propria competenza;

VISTO l'articolo 66 comma 2 del d.lgs. 217/17 ove, tra l'altro, si prevede che, "Al fine di garantire una tempestiva ed efficace attuazione del decreto legislativo n. 82 del 2005, e, in particolare, di svolgere le attività previste dall'articolo 17, comma 1-quater e dall'articolo 71 del predetto decreto legislativo e le altre misure aggiuntive disposte dal presente decreto, l'AgID può avvalersi, in aggiunta alla dotazione organica vigente, di un contingente di 40 unità di personale di altre amministrazioni statali, in posizione di comando o fuori ruolo, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127";

VISTA la determinazione n. 37 del 12/02/2018 con la quale è stato approvato il Regolamento concernente le procedure interne all'Agenzia per l'Italia digitale aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento, nella fase di prima applicazione, dei compiti previsti dall'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione digitale, relativi al Difensore civico per il digitale;

VISTA la Segnalazione al Difensore civico per il digitale n. 180/2020 del 3/12/2020 acquisita in data 4/12/2020 prot. n. 15400, relativa ad una presunta violazione delle disposizioni normative in ambito ICT in particolare delle linee guida su acquisizione e riuso software per le pubbliche amministrazioni, in particolare dell'allegato D, per la piattaforma ParteciPA;

ESAMINATA la Trattazione n. 180/2020 predisposta dall'Ufficio del Difensore civico per il digitale, nella quale si evidenzia che dall'istruttoria, svolta con Formez PA, il Dipartimento Funzione Pubblica e il centro di competenza riuso e open source dell'Agenzia, non risultano violazioni delle suddette linee guida.

Per quanto sopra esposto si propone al Difensore civico per il digitale di ritenere il procedimento concluso con conseguente archiviazione, in quanto non si ravvisano violazioni del CAD e delle disposizioni normative in ambito ICT;

ESAMINATA la comunicazione di Archiviazione n. 180/2020, conseguente all'approvazione da parte del Difensore per il digitale della proposta di archiviazione contenuta nella richiamata Trattazione n.180/2020, trasmessa al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della Segnalazione e comunicazione al Segnalante;

DETERMINA

di approvare dette Trattazione n. 180/2020 e Archiviazione n. 180/2020 di seguito allegate, che formano parte integrante della presente determinazione.

Segnalazione n. 180/2020 - Trattazione

Amministrazione segnalata: Dipartimento Funzione Pubblica – Qualificazione tematica: Altro - Protocollo n. 15400 del 4/12/2020.

Il Segnalante pone la seguente questione: *“Sono ad effettuare violazione delle linee guida sull'acquisizione e riutilizzo del software, meglio documentate nei seguenti riferimenti:*

- Post su Forum Italia Digitale <https://forum.italia.it/t/violazione-linee-guida-riutilizzo-funzione-pubblica-con-partecipa/18329>

- Ticket su progetto Github del Dipartimento della Funzione Pubblica

<https://github.com/dipartimentofunzionepubblica/partecipa/issues/2#issuecomment-735910771>”.

Si premette che il Difensore civico per il digitale ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni relative alle presunte violazioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, o di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione, a garanzia dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese. L'Ufficio del difensore civico per il digitale è stato istituito presso AgID con l'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione Digitale, modificato dal Decreto Legislativo n. 217/2017 e dal decreto legge 76/2020. I principali ambiti di tutela per il cittadino e le imprese riguardano l'uso delle tecnologie, l'identità digitale, il domicilio digitale, i pagamenti con le modalità informatiche e la comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione.

Si specifica che il Difensore non risolve o media eventuali controversie tra il cittadino e la pubblica amministrazione; non può sostituirsi alla pubblica amministrazione nell'espletamento dell'attività richiesta dal cittadino; non svolge attività di supporto riguardo il malfunzionamento di soluzioni applicative utilizzate dalle pubbliche amministrazioni per l'erogazione di servizi on line (non è un servizio di help desk); non sostituisce l'Ufficio per i rapporti con il pubblico presente in ciascuna amministrazione.

Con segnalazione al Difensore Civico per il digitale prot. n. 15400 del 4/12/2020 è stata evidenziata una presunta violazione delle disposizioni di norme riguardanti la digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare dell'allegato D delle linee guida su acquisizione e riuso software delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di definire l'attività istruttoria relativa alla Segnalazione si è svolta una riunione in videoconferenza in data 15 febbraio 2021 tra il Dipartimento Funzione Pubblica, Formez PA, il CCROS di AgID e l'Ufficio del Difensore civico per il digitale della quale si riporta di seguito il verbale sottoscritto dai partecipanti alla stessa.

"...L'ordine del giorno si basa sulla richiesta in istruttoria di elementi ai fini della trattazione della segnalazione n.180/2020 pervenuta all'Ufficio del Difensore civico per il digitale.

La segnalazione ha ad oggetto la presunta violazione delle linee guida acquisizione e riuso software per le pubbliche amministrazioni emanate da AgID, in particolare dell'allegato D, paragrafi D.2 "modifica del codice sorgente" e D.3 "interazione con il maintainer del progetto originale", in relazione a [ParteciPA](#), piattaforma open source promossa dal [Dipartimento della Funzione Pubblica](#) e dal [Dipartimento per le Riforme istituzionali](#) della Presidenza del Consiglio

dei ministri, rispetto a [Decidim](#), piattaforma free open source di partecipazione democratica promossa dal Comune di Barcellona attraverso il fondo europeo di sviluppo regionale FESR.

Di seguito si riportano i testi della [issue](#) del segnalante su github del Dipartimento di Funzione Pubblica e su [forum italia](#):

"Il progetto ParteciPa non prevede di contribuire allo sviluppo del progetto Decidim; i due progettirimangono separati ed indipendenti, con l'unico punto di contatto dato dal fatto che ParteciPa è basato sul riuso di Decidim.

Quanto su affermato è in netta contrapposizione alle Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni. In particolare l'amministrazione con il progetto ParteciPa, si trova ad operare in contrasto con una molteplicità di punti previsti dall'Allegato D: "Guida alla presa in riuso di software open source" nella sezione "Interazione con il maintainer del progetto originale" al successivo punto OBBLIGATORIO (cioè MUST):

"Al termine dello sviluppo, l'Incaricato è tenuto a proporre al maintainer originale le proprie modifiche (MUST), con delle proposte di codice (pull request) granulari, ovvero distinte per singole funzionalità in modo da consentire al maintainer di valutarle singolarmente."

Tale mancanza può a tutti gli effetti rappresentare la determinazione di un danno erariale, per mancata soddisfazione dei requisiti normativi-procedurali di riuso.

Ravvedendo una pluralità di ulteriori mancanze, sulle quali l'ente nella sua funzione preposta può intervenire, si riporta in seguito una analisi delle non-compliance rispetto al dettame regolatorio suindicato:NON RISULTA DOCUMENTAZIONE DA CUI SI POSSA EVINCERE COMPLIANCE:

- 1) laddove il software originale preveda un meccanismo di plugin le nuove funzionalità dovranno (MUST) essere sviluppate sotto forma di plugin senza modificare il core (ad esempio, nel caso di unContent Management System);*
- 2) laddove sia possibile estendere le classi o in generale moduli esistenti senza modificarne il codice(cioè per aggiunta, sfruttando punti di estensione esistenti), è necessario (MUST) seguire questa strada.*

NON COMPLIANCE:

- 3) ogni intervento deve essere un miglioramento e deve essere concepito in modo che possa essere recepito come contributo da parte dei maintainer del software originale (SHOULD).*
- 4) Il repository pubblicato dovrebbe (SHOULD) contenere tutta la storia delle modifiche dei "codecommit" che l'Incaricato ha effettuato durante il processo di sviluppo, preservando lo storico dell'operato dell'attività di sviluppo, necessario e utile a tutti gli sviluppatori che vorranno contribuire per ridurre la curva di apprendimento.*
- 5) All'Incaricato è richiesto di massimizzare l'interazione con il maintainer del progetto originale (SHOULD), con approccio collaborativo e con l'obiettivo di consolidare il lavoro in una unica base di codice a beneficio del successivo riuso.*
- 6) Nel caso di correzioni di bug, l'Incaricato è tenuto (MUST) ad inviare al maintainer originale la proposta di correzione usando gli strumenti di collaborazione previsti dalla piattaforma di codehosting (ad es. pull request).*
- 7) Nel caso di modifiche necessarie per implementare le nuove funzionalità, l'Incaricato è tenuto(MUST) a prendere contatto con il maintainer attraverso i canali pubblici del repository (issue tracker) in modo da presentare il nuovo caso d'uso, proporre la modifica ed ottenere feedback sulle modalità da seguire soprattutto nell'ottica di scrivere modifiche che possano essere incorporate dal maintainer originale.*
- 8) Al termine dello sviluppo, l'Incaricato è tenuto a proporre al maintainer originale le proprie modifiche (MUST), con delle proposte di codice (pull request) granulari, ovvero*

distinte per singole funzionalità in modo da consentire al maintainer di valutarle singolarmente.

- 9) *l'Incaricato è inoltre tenuto (MUST) a tenere traccia di tutte le contribuzioni al software inviate al maintainer del software originale, documentandone lo stato di integrazione all'interno del file README del repository. "Il riferimento regolatorio a cui l'ente deve attenersi è il seguente: <https://docs.italia.it/italia/developers-italia/lq-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs/it/stabile/attachments/allegato-d-guida-alla-modifica-di-software-open-source-preso-a-riuso-o-di-terzi.html>*

Attendo con fiducia una risposta puntuale in merito alla risoluzione delle problematiche di compliance con le linee guida acquisizione e riuso del progetto ParteciPa, nell'attesa sono a riportare tale condizione nel forum italia digitale nella apposita sezione sul software libero e riuso <https://forum.italia.it/c/software-open-source-per-la-pa/49> ".

Tratto da <https://forum.italia.it/t/violazione-linee-guida-riuso-funzione-pubblica-con-partecipa/18329>

[Violazione Linee Guida Riuso Funzione Pubblica con ParteciPA - Software Open Source per la PA e riuso - Forum Italia](#)

"dovete sapere che il Dipartimento della Funzione Pubblica che ha realizzato [ParteciPA 3](#) sulla base di modificazioni software della piattaforma [Decidim](#), lo ha anche messo in riuso su Github e pubblicato su [Developers Italia](#), apportando fra le modifiche la più importante che è l'integrazione SPID.

Peccato che la messa in riuso, nonostante le buone intenzioni, sia realizzata in violazione delle regole stessi di riuso, come gli ho riportato sul seguente [ticket Github 10](#), anche confermato dal Maintainer stesso del progetto ParteciPA.

Credo che le pubbliche amministrazioni abbiano veramente una scarsa conoscenza delle dinamiche legate all'utilizzo di software opensource come base per i propri progetti, vedasi l'azione legale [Globleaks vs. ANAC](#) per il ripristino della licenza AGPLv3 per dirne una, o in questo caso in cui la Funzione Pubblica stessa espressamente conferma l'intenzione della violazione, cioè l'assenza di re-integrazione delle modifiche effettuate.

Credo che su questo tema, cioè come lavorare con l'opensource, si debba fare molto, e prima di tutto l'informazione e l'educazione specialistica sia necessaria.

Avrebbe probabilmente senso produrre qualcosa di più sul tema della adozione in

opensource disoftware terze parti, con una checklist chiara per la verifica e validazione indipendente, come anche delle video-guide che forniscano il supporto formativo necessario.

In merito alla violazione da parte della Funzione Pubblica, provvederò ad attivare il Difensore CivicoDigitale, per valutare la sua efficacia di intervento operativo in questi casi. Altresì dovrebbe essere forse necessario che tutti i software che finiscono su Developers Italia inriuso, abbiano una checklist smarcata per valutarne la compliance alle linee guida riuso”.

Negli interventi del Dipartimento Funzione Pubblica, dott. Sauro Angeletti, e della società Formez PA, dottori Salvatore Marras e Sabrina Onano, gli stessi hanno precisato di aver rispettato le linee guida in quanto il core della piattaforma è stato mantenuto e non modificato, mentre è stato sviluppato il modulo aggiuntivo per l'autenticazione tramite SPID. Le attività sono state condivise tra Formez PA, quale maintainer del progetto parteciPA, e la community Decidim. L'interazione con il maintainer del progetto originario è stata massimizzata con l'obiettivo di condividere il suddetto modulo aggiuntivo. Tale interazione, peraltro, si desume dalle risposte fornite dalla comunità Decidim nel thread visionabile alla seguente URL

https://meta.decidim.org/processes/roadmap/f/122/proposals/15706?commentId=23221&comment_id=122&locale=ca&participatory_process_slug=roadmap.

Inoltre, è emerso che è stata tenuta traccia di tutte le contribuzioni al software DECIDIM inviate al maintainer del software originale, documentandone lo stato di integrazione all'interno del file README presente alla seguente URL

<https://github.com/dipartimentofunzionepubblica/partecipa/blob/master/README.md>

Il CCROS di AgID, nella persona di Guido Pera, conferma che non vi sono state violazioni delle linee guida su acquisizione e riuso software per le pubbliche amministrazioni.

L'Ufficio del difensore civico per il digitale prende atto di quanto emerso nella riunione.”.

Tanto premesso, in considerazione del fatto che non sono emerse violazioni del CAD o di altre norme ICT, si propone di ritenere il procedimento concluso, con comunicazione al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della medesima segnalazione, dandone notizia al cittadino richiedente.

Massimo Macchia



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Oggetto: Segnalazione n. 180/2020 - Amministrazione segnalata: Dipartimento Funzione Pubblica

– Qualificazione tematica: Altro - Protocollo n. 15400 del 4/12/2020.

Gent.mo Segnalante, si riporta quanto da Lei segnalato: *“Sono ad effettuare violazione delle linee guida sull'acquisizione e riuso del software, meglio documentate nei seguenti riferimenti:*

- Post su Forum Italia Digitale <https://forum.italia.it/t/violazione-linee-guida-riuso-funzione-pubblica-con-partecipa/18329>

- Ticket su progetto Github del Dipartimento della Funzione Pubblica

<https://github.com/dipartimentofunzionepubblica/partecipa/issues/2#issuecomment-735910771>”.

Si premette che il Difensore civico per il digitale ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni relative alle presunte violazioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, o di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione, a garanzia dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese. L'Ufficio del difensore civico per il digitale è stato istituito presso AgID con l'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione Digitale. I principali ambiti di tutela per il cittadino e le imprese riguardano l'uso delle tecnologie, l'identità digitale, il domicilio digitale, i pagamenti con le modalità informatiche e la comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione.

Si specifica che il Difensore non risolve o media eventuali controversie tra il cittadino e la pubblica amministrazione; non può sostituirsi alla pubblica amministrazione nell'espletamento dell'attività richiesta dal cittadino; non svolge attività di supporto riguardo il malfunzionamento di soluzioni applicative utilizzate dalle pubbliche amministrazioni per l'erogazione di servizi on line (non è un servizio di help desk); non sostituisce l'Ufficio per i rapporti con il pubblico presente in ciascuna amministrazione.

Venendo a quanto oggetto della Segnalazione si informa che lo scrivente Ufficio, a seguito dell'istruttoria effettuata, ha ritenuto non fondata la Sua segnalazione in quanto, a seguito di istruttoria con il Dipartimento Funzione Pubblica, Formez PA, questi ultimi hanno precisato di aver rispettato le linee guida in quanto il core della piattaforma è stato mantenuto e non modificato, mentre è stato sviluppato il modulo aggiuntivo per l'autenticazione tramite SPID. Le attività sono state condivise tra Formez PA, quale maintainer del progetto parteciPA, e la community Decidim. L'interazione con il maintainer del progetto originario è stata massimizzata con l'obiettivo di condividere il suddetto modulo aggiuntivo. Tale interazione, peraltro, si desume dalle risposte fornite dalla comunità Decidim nel thread visionabile alla seguente URL

https://meta.decidim.org/processes/roadmap/f/122/proposals/15706?commentId=23221&comment_id=122&locale=ca&participatory_process_slug=roadmap .

Inoltre, è emerso che è stata tenuta traccia di tutte le contribuzioni al software DECIDIM inviate al maintainer del software originale, documentandone lo stato di integrazione all'interno del file README presente alla seguente URL

<https://github.com/dipartimentofunzionepubblica/partecipa/blob/master/README.md>.

Anche il CCROS di AgID ha confermato che non vi sono state violazioni delle Linee guida su acquisizione e riuso software per le pubbliche amministrazioni.

Pertanto, non emergendo violazioni alle disposizioni in tema di digitalizzazione e innovazione, si è ritenuto di archiviare la Sua segnalazione.

Cordiali saluti.

Massimo Macchia

