

Formati aperti per la Pubblica Amministrazione: opportunità e rischi

di Flavia Marzano

Premesse

In questo documento si definiscono e descrivono i formati aperti con l'obiettivo precipuo di capire se e come la Pubblica Amministrazione (d'ora in poi PA) possa trarre benefici dalla loro adozione e, senza la pretesa di scrivere un trattato tecnico-scientifico, si introducono i concetti di standard e interoperabilità che ne sono alla base.

Il lettore curioso potrà trovare alla fine del documento una bibliografia sui temi trattati per approfondire gli argomenti sia dal punto di vista tecnico-scientifico che da quello normativo.

1. Le esigenze della PA

La Legge 4/2004, al Comma 1 dell'Art. 1 (Obiettivi e finalità) recita "La Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici."

La PA produce milioni di "documenti digitali", file di testo, fogli elettronici, basi di dati, file audio e video, presentazioni,... e con diversi scopi, ma in ogni caso ha la necessità che, indipendentemente dallo strumento hardware o software utilizzato, i documenti siano:

- leggibili da tutti (cittadini, imprese, altre amministrazioni,...);
- leggibili con qualunque strumento;
- leggibili nel tempo;
- conservabili nel tempo (come anche previsto dagli Artt. 43 e 44 del Codice dell'Amministrazione Digitale¹, capo VIII, Sezione 1, Art. 72, d'ora in poi CAD).

Per poter garantire la fattibilità di quanto sopra espresso è necessario che i documenti e i formati dei dati rispondano ad alcune caratteristiche tecniche e in particolare che siano *aperti*.

Prima di approfondire questo tema è necessario fare un passo indietro; è essenziale in particolare comprendere i concetti di interoperabilità e cooperazione applicativa e il loro utilizzo nella PA.

2. Interoperabilità e cooperazione applicativa nella PA

Partiamo da alcune definizioni (tratte dal CAD):

- *trasporto di dati*: i servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di reti informatiche per la trasmissione di dati, oggetti multimediali e fonia;
- *interoperabilità di base*: i servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di

¹ Codice dell'amministrazione digitale: Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 pubblicato in G.U. del 16 maggio 2005, n. 112 - S.O. n. 93 "Codice dell'amministrazione digitale" aggiornato dal D.Lgs. n. 159 del 4 aprile 2006 pubblicato in G.U. del 29 aprile 2006, n. 99 - S.O. n. 105 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale"

strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini;

- *connettività*: l'insieme dei servizi di trasporto di dati e di interoperabilità di base;
- *interoperabilità evoluta*: i servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini;
- *cooperazione applicativa*: la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

Parlando di interoperabilità bisogna tenere in considerazione almeno tre aspetti:

1. l'interoperabilità organizzativa (coordinamento tra processi e strutture)
2. l'interoperabilità semantica (garanzia che il significato dei dati scambiati non cambi)
3. l'interoperabilità tecnica (comunicazione tra sistemi diversi)

Interoperabilità significa quindi lavorare insieme, collaborazione tra sistemi, servizi e persone; l'interoperabilità è l'insieme delle regole, degli standard e delle linee guida che descrivono le modalità di cooperazione, e nel nostro contesto (informatica, file e dati) può essere definita come la "capacità di comunicare, eseguire programmi o trasferire dati tra varie unità funzionali in modo da richiedere poca o nessuna conoscenza delle caratteristiche proprie di tali unità" (ISO-IEC-2382 "Information technology – Vocabular").

Per Cooperazione Applicativa² si intende invece la logica che abilita applicazioni e infrastrutture diverse ad interagire.

2.1. Perché la PA dovrebbe garantire interoperabilità e cooperazione applicativa?

Per rispondere a questa domanda è importante aggiungere alle definizioni appena enunciate un nuovo ruolo che la PA può e deve assumere anche grazie alle nuove tecnologie.

Tutto nasce nel 2000 con il primo (e unico ad oggi) Piano di Azione per l'e-Government italiano che, anche recependo le direttive dell'agenda di Lisbona, nel capitolo 2 "La visione dell'amministrazione elettronica del Paese" recita quanto segue:

"Ogni grande progetto di innovazione richiede di essere sorretto da una forte visione che espliciti gli obiettivi generali che si vogliono raggiungere. La visione della Amministrazione che si propone al Paese, e che può essere concretamente realizzata proprio grazie alle possibilità oggi offerte dalle tecnologie ICT, si può sintetizzare nelle seguenti proposizioni: il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico, cui ha titolo, rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione di front-office abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza; all'atto della richiesta di un servizio, il cittadino, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato. Una volta che il cittadino sia stato identificato, il sistema informativo di front-office deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di autorizzare la erogazione del servizio richiesto; il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per la erogazione dei servizi o a quali

² Cooperazione applicativa: http://it.wikipedia.org/wiki/Porta_di_dominio#La_Cooperazione_Applicativa

amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa; il cittadino dovrà poter comunicare solo una volta all'Amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni che corrispondono ad eventi della vita propria o, quando ne ha titolo, della vita di terzi. Questa comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti. L'Amministrazione manterrà un profilo per ogni cittadino che le consente di notificare la variazione a tutti gli enti interessati e di attuare i conseguenti servizi."

A questo si aggiunge la definizione dei **quattro livelli progressivi** di interazione offerti da un sito istituzionale³:

1. **Informazione.** Il sito fornisce informazioni sul servizio e/o sulle modalità di erogazione.
 - i. pubblicare un insieme completo, attendibile, accessibile e di facile consultazione di informazioni relative ai servizi ed alle attività di pubblico interesse dell'ente rappresentato, dell'URP e di altri enti di riferimento;
 - ii. presidiare la qualità dei contenuti, tenendo aggiornato costantemente le banche dati di riferimento e sottoponendo il linguaggio alle regole del "Manuale di stile" per le comunicazioni scritte e di web-writing;
 - iii. coordinare le informazioni veicolate via web con quelle veicolate tramite altri canali (stampa, bacheche, altri sportelli).
2. **Interazione ad una via.** Si realizza tale interazione quando un sito permette di ottenere on line i moduli per la richiesta di erogazione del servizio che dovrà poi essere inoltrata per canali tradizionali (ad es. Modulo di variazione residenza o moduli autocertificazione).
 - i. rendere disponibile nelle pagine del sito, in formato elettronico, tutta la modulistica relativa ai servizi e le pratiche necessarie per accedere ai servizi, secondo le regole del "Manuale di stile" per le comunicazioni scritte delle pubbliche amministrazioni;
 - ii. creare e gestire un indice ragionato della modulistica, curandone l'aggiornamento continuo, l'usabilità e la navigabilità;
 - iii. seguire le direttive e le linee guida in tema di accessibilità e design universale;
 - iv. rendere disponibile, per ciascun modulo, una guida alla compilazione, interattiva o stampabile assieme al modulo e prevedere diversi formati (.pdf,.txt,.rtf,.xls) compatibili con le diverse piattaforme, dando la preferenza a soluzioni non proprietarie e open source;
 - v. garantire l'allineamento tra la modulistica di "sportello" e quella su web.
3. **Interazione a due vie.** Si parla di interazione a due vie quando è possibile avviare on line la procedura di erogazione del servizio (ad es. Modulo da riempire e inviare on line), ma viene garantita solo la presa in carico dei dati e non la loro elaborazione.
 - i. prevedere la possibilità, da parte degli utenti, di attivare una richiesta di servizio inviando, tramite web, la modulistica necessaria;
 - ii. gestire la compilazione dei moduli *online*, con help interattivi e contestuali e finestre di dialogo realizzate ad hoc;
 - iii. gestire lo scambio di moduli, dati e comunicazioni con gli utenti in formato elettronico, con pulsanti di controllo e finestre di verifica;
 - iv. gestire l'identificazione degli utenti (username, id e password) e le regole di

³ Fonte: URP degli URP <http://www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=750&idSezioneRif=749>

autorizzazione ai diversi servizi;

- v. disporre sistemi integrati che diano agli utenti la certezza dell'invio/ricezione delle pratiche tramite posta elettronica certificata, protocollazione informatica dei documenti inviati elettronicamente, sistemi di document flow management;
 - vi. disporre di un sistema di back-office integrato che gestisca il trattamento dei dati/info/documenti inviati tramite web.
4. Transazione. Infine il livello più elevato di interazione si realizza quando il sito permette all'utente di fruire di un servizio interamente on line, incluso l'eventuale pagamento del suo costo.
- i. realizzare una piena e completa erogazione su web di tutti i servizi di sportello dell'Ente (anche nel caso in cui il processo di erogazione coinvolga più enti);
 - ii. indicizzare i servizi e ridisegnare i processi di servizio in ottica web;
 - iii. garantire l'aderenza dei servizi erogati *online* con i servizi tradizionali e con la normativa vigente;
 - iv. affiancare l'utente con sistemi di help *online* e call center;
 - v. garantire l'accesso sicuro ai servizi ed alle liste di autorizzazione tramite identificazione certa e forte degli utenti con smart card, carta di identità elettronica, carta nazionale dei servizi;
 - vi. adeguare l'infrastruttura di sicurezza ai servizi erogati ed ai dati trattati;
 - vii. integrare le procedure informatiche di back-end con il front-end, soprattutto nel caso di scambio di dati tra più enti;
 - viii. tracciare lo stato dei processi di erogazione dei servizi, attivando sistemi di workflow management.

La promozione dell'interattività dei servizi on line è uno dei principi ribaditi anche dalla direttiva del 4 gennaio 2005 del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie sulle "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione" che sancisce il passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione.

Le PA dovranno consentire l'interattività dei servizi e l'accesso ad essi attraverso una pluralità di canali o multicanalità e media (internet, telefonia mobile, telefonia fissa, tv digitale).

Due elementi devono essere tenuti in considerazione per garantire una reale interoperabilità:

- indipendenza dalle tecnologie
- indipendenza dagli assetti organizzativi degli enti cooperanti

Con questi presupposti e per garantire i servizi sopra elencati, si intuisce chiaramente quanto siano essenziali gli strumenti e le tecnologie, che garantiscono una completa, trasparente e sicura interoperabilità dei sistemi pubblici e cooperazione applicativa tra amministrazioni.

Che cosa manca allora?

Qual è il ruolo dei formati dei dati e dei documenti?

3. Standard e Formati aperti nella PA

La Commissione Europea ha definito gli standard aperti nel documento "*European Interoperability Framework*" richiedendo in particolare che abbiano alcune caratteristiche

comuni:

- gli standard essere adottati e mantenuti da un'organizzazione "no-profit";
- essi devono essere sviluppati utilizzando processi decisionali aperti e accessibili a tutte le parti interessate e le cui decisioni vengono prese per consenso o a maggioranza;
- il documento di specifiche degli standard pubblicati deve essere disponibile gratuitamente o a un costo nominale, e deve essere possibile a chiunque copiarlo, riusarlo e distribuirlo liberamente senza costi o a costo nominale;
- eventuali diritti di *copyright*, brevetti o marchi registrati sono irrevocabilmente disponibili senza alcun pagamento di licenze e/o diritti;
- non ci devono essere vincoli sul riuso, alla modifica e all'estensione degli standard.

A queste caratteristiche la Commissione Europea aggiunge alcune **raccomandazioni** sulle garanzie che devono offrire i servizi di eGovernment:

- Accessibilità
- Multilinguismo
- Sicurezza
- Privacy
- Sussidiarietà
- Uso di Open Standard
- Valutare i benefici del software Open Source
- Uso di soluzioni multilaterali

“Per formato dati si intende lo schema con cui le informazioni vengono memorizzate su file, ovvero la modalità con cui i dati vengono rappresentati elettronicamente in modo che i programmi possano elaborarli. Spesso i formati dei file sono indicati tramite la loro estensione, il suffisso con cui termina il nome di un file. Esistono formati specifici per le immagini (per esempio GIF, JPG), per testi elaborati con programmi di video-scrittura (DOC, ODF, RTF) e per testi impaginati pronti alla stampa (PDF, PS).

Mentre per gli addetti ai lavori espressioni come “Il formato specifica la corrispondenza fra la rappresentazione binaria e i dati rappresentati” sono più che chiare, spesso quello che lasciano intendere è che il dato (digitale) e l'informazione siano sostanzialmente la stessa cosa. Al contrario, esattamente come accade per un testo in una lingua antica che per essere compreso deve essere decodificato, anche un documento in un formato digitale deve essere decodificato per poter essere fruito. Questa “decodifica” appunto richiede necessariamente la disponibilità di un meccanismo di decodificazione, senza il quale il dato elaborato con un determinato programma può essere fruito esclusivamente attraverso di esso.

Conoscere le specifiche di un formato, dunque, non è una curiosità tecnologica, ma è l'unico modo per potersi riservare, nel tempo, il diritto di poter fruire dei propri dati.

L'utilizzo di un “linguaggio” (formato) comune garantisce la possibilità di rendere interoperabili sistemi e applicazioni informatiche eterogenee, ed è un prerequisito per poter inviare e ricevere dati.

Pur non esistendo unanime consenso su cosa significhi standard aperto e su come questo debba essere definito⁴, l'importanza di scegliere e adottare uno standard accessibile a tutti i portatori di interesse, siano essi PA, cittadini od imprese, è fondamentale. La disponibilità

⁴ Per una trattazione dettagliata: “The Road to Open Document Standards” – IDC – 2006

delle specifiche di un determinato formato, e la possibilità di utilizzarlo legalmente per implementarlo, sono elementi necessari per assicurare la fruibilità nel tempo dei dati e l'interoperabilità, ovvero per consentire a sistemi tecnologici informatici di scambiarsi dati al fine di consentire la condivisione delle informazioni in essi rappresentati.

Gli standard aperti devono assicurare che banche dati e servizi informatici pubblici possano dialogare tra loro anche se implementati da produttori o enti diversi. Un vantaggio collaterale di non poco conto, sia che si stiano utilizzando soluzioni open o proprietarie, è che utilizzando formati aperti per memorizzare dati è possibile garantire l'intercambiabilità di tali sistemi, con evidenti benefici economici derivanti dalla possibilità di poter scegliere/cambiare un sistema attualmente in uso.

In questo modo si riduce il rischio di essere obbligati all'utilizzo di una tecnologia o dei servizi di un determinato fornitore poiché il costo di "uscita" da una soluzione non è condizionato da complesse o addirittura incerte operazioni di migrazione dei dati stessi, fermo restando l'onere comunque associato al supporto necessario per la migrazione e i costi interni quali ad esempio il tempo necessario per formare il personale all'utilizzo delle nuove tecnologie, il ridisegno dei processi e i costi di gestione.

In ultima analisi i formati open consentono di ridurre i rischi legati all'inevitabile obsolescenza tecnologica a cui in particolare il settore ICT è particolarmente soggetto."⁵

In sintesi e tornando a quanto enunciato nel paragrafo "Le esigenze della PA", l'adozione dei formati dei dati e di standard aperti garantisce:

- la disponibilità in termini di lettura e riscrittura dei documenti della PA;
- la massima interoperabilità tra i sistemi;
- la libertà di scegliere la piattaforma, il sistema operativo e il produttore.

Dal momento che un obiettivo dei formati aperti è quello di garantire accesso a lungo termine ai dati senza barriere legali o tecniche, le PA non possono che essere sempre più consapevoli della necessità di adottare i formati aperti come "questioni" che riguardano le politiche pubbliche.

La PA deve inoltre garantirsi e garantire ai propri utenti (cittadini, imprese, altre amministrazioni) la libera scelta e la possibilità di cambiare fornitore, creando una libera e aperta concorrenza tra i fornitori stessi.

4. Le politiche per l'adozione degli Open Document Format

Il formato ODF (Open Document Format) è l'unico formato che definisce le regole per salvare, conservare e distribuire documenti che soddisfino i criteri precedentemente enunciati e può quindi essere definito un **formato standard aperto** e dal 25 gennaio 2007 ODF è diventato uno standard italiano, rilasciato da UNI/UNINFO con la sigla **UNI CEI ISO/IEC 26300** "Tecnologie informatiche - Formato Open Document per applicazioni d'ufficio (OpenDocument) v.1.0".

La versione 1.0 delle specifiche Open Document è stata sviluppata da diverse organizzazioni. Il primo meeting ufficiale **OASIS** (Open Document Format for Office Applications ovvero Formato OASIS Open Document per Applicazioni da Ufficio) per discutere lo standard è avvenuto il 16 dicembre 2002; OASIS ha approvato OpenDocument come uno standard OASIS il 1 maggio 2005. Il gruppo ha deciso di

⁵ Fonte: Documento prodotto nel quadro dei lavori del gruppo tecnico sull'Open Source all'interno della Commissione Permanente Regioni ed Enti Locali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, DAR

erigerlo su una versione precedente del formato OpenOffice.org, essendo questo già un formato XML con la maggior parte delle proprietà desiderate. Si noti che OpenDocument non è la stessa cosa del vecchio formato OpenOffice.org; sono state introdotte molte modifiche ed esperienze sul campo, basate sul *feedback* fornito da molti utilizzatori.

Il processo di standardizzazione ha coinvolto gli sviluppatori di molti prodotti integrati per ufficio o relativi sistemi per documenti, tra cui (in ordine alfabetico):

- Adobe (Framemaker, Distiller)
- Arbortext (Arbortext Enterprise Publishing System)
- Corel (Word Perfect)
- eLawOffice.it Gestionale GNU GPL per lo studio legale
- IBM (Lotus 1-2-3, Workplace)
- IGSuite Groupware suite web-based e GPLed
- KDE (KOffice)
- SpeedLegal (SmartPrecedent enterprise document assembly system); sia il prodotto che la compagnia hanno successivamente cambiato nome in Exari.
- Sun Microsystems / OpenOffice.org (StarOffice/OpenOffice.org)

Dopo il 25 gennaio 2007 e anche a seguito di indicazioni della Commissione Europea, alcuni paesi dell'Unione hanno adottato gli ODF e ultimamente anche altri paesi extraeuropei ne hanno seguito le tracce.

Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Malesia, Norvegia, Giappone, Sud Africa, alcuni stati USA, sono alcuni dei governi che hanno deciso di adottare gli ODF e molti altri governi nel mondo stanno considerando di adottarli in tutto o in parte o stanno predisponendo dei progetti pilota in materia.

Di seguito indichiamo le modalità con cui alcuni paesi hanno scelto, a livello tecnico e politico, di adottare gli ODF.

5.1. Belgio

La politica in materia di standard aperti è coordinata dal BELGIF (BELgian Government Interoperability Framework) che include rappresentanti dello stato Federale e delle Regioni e delle Municipalità.

Si tratta di un *wiki* pubblico cui tutti i partiti interessati alla questione dei formati sono invitati a partecipare attivamente.

Nel Giugno 2006, poco dopo la sua validazione da parte dell'organismo europeo di normalizzazione ISO, il **Belgio è il primo paese al mondo a scegliere lo standard ODF (ISO/IEC 26300) come standard per lo scambio tra le PA di documenti** come documenti di testo, fogli di calcolo, presentazioni,...

A partire dal settembre 2007 le agenzie governative del Belgio dovranno utilizzare applicativi informatici in grado di leggere documenti ODF. I formati verranno poi definitivamente adottati come unico standard per la totalità degli scambi di documenti dal settembre 2008.

"Lettere e documenti elettronici sono sempre più utilizzati; per non dipendere da un unico fornitore, passiamo ad un formato aperto" è la spiegazione data da Peter Strickx, responsabile capo dell'architettura degli standard della Fedict, l'organismo federale che si occupa dell'informatica governativa.

Dopo averli studiati entrambi, il governo ha preferito ODF al formato Open XML che sarà integrato in Office 2007. Dal settembre 2008 quindi ODF sarà obbligatorio tra i vari organismi, sarà invece facoltativo per lo scambio di informazioni e documenti all'interno delle singole amministrazioni. Il Belgio non chiude la porta a OpenXML: "È un formato che non esiste ancora, perché nessun prodotto che lo supporti è disponibile. Quando sarà validato dall'ISO, non escludiamo di poter accettare anche OpenXML" ha dichiarato ancora Strickx, "a patto che sia facile convertirlo in formato ODF, e viceversa".

"Dobbiamo evitare di dipendere da un particolare fornitore di software", hanno detto i portavoce dell'amministrazione belga, "perché ormai la comunicazione istituzionale passa soprattutto attraverso la posta elettronica e l'invio di allegati digitali, un flusso di dati straordinario che ci spinge ad adottare gli standard aperti".

5.2. Danimarca

Il ministro danese per le Scienze la Tecnologia e l'Innovazione, Helge Sander, ha annunciato il piano per l'adozione di una mozione approvata dal parlamento danese, in cui si avvia, dal settembre 2007, un progetto pilota in tal senso, limitando il test ai soli ministeri delle Finanze e delle Scienze prima di avviare una più ampia sperimentazione tra le amministrazioni.

Si ipotizza infatti che, a partire dal gennaio 2008, tutte le informazioni scambiate in maniera digitale tra PA e tra PA e cittadini siano basate su ODF; si prevede inoltre di fare uso obbligatorio di open standard nelle seguenti aree:

- scambio di dati tra PA
- gestione di documenti elettronici
- e-Procurement nel settore pubblico
- firma digitale
- siti web pubblici
- sicurezza IT (Information Technology) nel settore pubblico

Un documento danese sul tema prevede che sia obbligatorio l'utilizzo di almeno un tra ODF e Office Open XML; la Danimarca richiede entrambi gli standard nella fase di test fino a che non saranno "completamente maturi" dice Rachid El Mousti, consulente strategico IT dell'Agenzia Danese per le ICT.

Un ente esterno valuterà i risultati del test nella prima metà del 2009 dopo di che il Parlamento Danese farà eventualmente ulteriori passi.

5.3. Francia

In Francia il formato ODF viene già utilizzato dalla Gendarmerie e dalla RGI (Référentiel Général Interopérabilité), che sovrintende alle regole della interoperabilità dei sistemi informativi e dall'ottobre 2006 un rapporto commissionato dal primo ministro francese Dominique de Villepin raccomanda al governo l'adozione dell'ODF e a giugno 2007 Adae (Agenzia per lo sviluppo dell'e-government - Agence pour le développement de l'administration électronique) incaricata di definire un quadro comune per l'interoperabilità nella PA definisce "obbligatorio accettare i documenti in ODF per gli scambi di documenti" e dichiara che "è proibito fare migrazione verso formati che non siano ODF".

5.4. Norvegia

Il governo norvegese ha annunciato a dicembre 2007, con effetto dal 1 Gennaio 2009, di aver deciso che i propri siti web utilizzino ODF. "Chiunque dovrebbe avere uguale accesso all'informazione pubblica. A partire dal 2009 i cittadini saranno liberi di scegliere quale software utilizzare per accedere alla pubblica informazione" ha dichiarato il ministro Heidi Grande Røys, sancendo la fine dei documenti pubblici in formati solo chiusi.

Queste sono le decisioni del governo:

- HTML deve essere il formato principale per la pubblicazione di informazioni pubbliche su internet
- PDF (1.4 o successivo oppure PDF/A – ISO 19005-1) è obbligatorio per la conservazione del formato e della struttura di un documento
- ODF (ISO/IEC 26300) deve essere usato per pubblicare documenti che possono essere cambiati dopo il *download* (es. moduli da compilare, ...)

5.5. Giappone

Il 29 Giugno 2007, il governo giapponese ha pubblicato un proprio documento di linee guida per l'interoperabilità che accorda la propria preferenza all'acquisto di prodotti "open standard" compresi gli ODF dichiarati esempio di "standard aperto e internazionalmente riconosciuto".

Il governo Giapponese in particolare promuove l'utilizzo degli standard aperti all'interno dei ministeri e di tutta la PA.

Un comunicato stampa della ODF Alliance dichiara: "In precedenza gli enti pubblici giapponesi sceglievano i prodotti informatici esclusivamente in base alle loro funzionalità. Con il nuovo framework di interoperabilità, che entra in vigore da subito, il Governo darà la preferenza a quei prodotti che aderiscono agli standard aperti, e che sono in grado di interoperare facilmente con gli altri software. Il Giappone diventa la prima nazione asiatica a sostenere gli standard aperti come ODF".

5.6. Malesia

Ad agosto 2008 la Malesia adotterà formalmente open standard e Open Document Format nel settore pubblico.

Il MAMPU (Malaysian Administration Modernization and Management Planning Unit) ha emanato un bando per uno studio della durata di nove mesi per la valutazione dell'uso degli open standard nel settore ICT. Secondo quanto dichiarato da MOSSA (Malaysia Open Source Software Alliance) lo studio prevede l'analisi e le modalità di migrazione nel settore pubblico ad open standard e ODF, proposte per le politiche da adottare e le relative linee guida per una roadmap per l'implementazione degli ODF in Malesia.

"La discussione si è incentrata sugli open format (e in particolare sulla loro relazione con i documenti di ufficio), sulla loro importanza per la corrente e futura accessibilità dei dati pubblici e sulla relativa apertura (*openness*) dei possibili formati alternativi" ha dichiarato Nor Aliah Mohd. Zahri, direttore generale di MAMPU.

5.7. Sud Africa

Da ottobre 2007 anche il Sud Africa ha adottato ODF come standard ufficiale per le comunicazioni intergovernative.

5.8. Olanda

Ultima in ordine di tempo, l'Olanda rilancia; potrebbe presto unirsi alla lista dei paesi che adottano ufficialmente il formato ODF per i documenti pubblici e aggiunge anche l'adozione del software libero. In parlamento è in discussione una legge che imporrebbe a tutte le istituzioni l'adozione di Open Document Format entro il 2010 e dovrebbe avere un costo di 8,45 milioni di euro, costo alto ma giustificato dalla possibilità di disporre dei propri dati, anche a distanza di anni. Inoltre, il Ministero dell'Economia olandese ha calcolato che le PA passate al software libero hanno risparmiato 30 milioni di euro in cinque anni.

Il progetto olandese si inserisce in un contesto più ampio, volto a diminuire i costi della PA e a migliorare l'accessibilità dei documenti pubblici. Tutti gli enti pubblici dovranno adottare il formato entro la scadenza prevista e chi non lo farà dovrà spiegarne il motivo. In caso di ritardi dovrà anche dettagliare la *roadmap* per l'adozione di ODF.

A dicembre la Tweede Kamer (Seconda Camera) del parlamento Olandese ha adottato un piano, supportato da tutti i partiti, per la transizione del settore pubblico agli open standard. Contemporaneamente l'Olanda suggerisce alla PA di adottare software libero laddove possibile. In un documento di 26 pagine il Ministro dell'Economia olandese obbliga, a partire da Aprile 2008, i servizi pubblici a fornire giustificazioni nel caso utilizzino soluzioni proprietarie (quindi non libere) sia per quanto riguarda i sistemi operativi che per strumenti di produttività personale. Contemporaneamente le PA devono definire strategie che includano una roadmap per la migrazione a open standard e software libero.

Entro Giugno 2008 l'Istituto Olandese per gli Standard presenterà un documento per l'interoperabilità che definisca gli open standard ammissibili.

Entro Gennaio 2009 gli ODF dovranno essere adottati laddove possibile e il Parlamento olandese pianifica di accettare solo standard per i quali non siano necessari costi di licenze e/o brevetti.

L'Olanda ha inoltre elaborato strategie per bandi, gare, acquisti e utilizzo di software libero in tutti i ministeri all'inizio del 2009 e per tutte le altre PA entro gennaio 2010.

Tutto il progetto è supportato dal un Comitato per la compatibilità che fornirà assistenza alla migrazione verso il software libero, con l'obiettivo principale di garantire l'interoperabilità, l'indipendenza dai fornitori ed evitare l'aumento incontrollato delle spese per il software.

5. Problemi da risolvere

Nonostante la definizione degli standard e nonostante molti paesi si siano già adeguati o siano in fase di adeguamento ad essi restano ancora alcuni problemi non risolti che possono essere un freno per l'adozione degli ODF e in particolare:

- la scarsa compatibilità tra prodotti basati su ODF (ISO 26300) e le applicazioni commerciali che ad oggi dominano tra gli applicativi adottati dalla PA per l'automazione di ufficio
- la possibilità che venga definito un ulteriore standard per i documenti implica che le PA dovranno in tal caso supportare formati multipli aumentando così i propri costi di

gestione

- filtri, traduttori e plug-in teoricamente rendono possibile l'interoperabilità, ma trasformazioni multiple di formati possono ancora generare problemi

6. Conclusioni

Per concludere citiamo le raccomandazioni di PEGSCO (Pan-European eGovernment Services Committee) che nell'incontro del Dicembre 2006

- riconoscendo la responsabilità del settore pubblico Europeo per assicurare l'accessibilità alle proprie informazioni,
- con l'obiettivo di razionalizzare e facilitare l'interazione con cittadini e imprese,
- con l'intenzione di rendere visibili le informazioni contenute nei documenti prodotti dal settore pubblico,
- tenendo conto dell'importanza del settore pubblico come acquirente di servizi e prodotti IT,

sottoscrive le raccomandazioni supportate dal gruppo IDABC di esperti sull'interoperabilità e dal gruppo di lavoro tecnico PEGSCO (TWG).

Rimandiamo al documento completo per chi fosse interessato a ulteriori approfondimenti.⁶

Le nostre conclusioni e raccomandazioni sono soprattutto rivolte alle PA nella speranza che esse acquisiscano sempre più la consapevolezza del proprio ruolo nelle scelte relative all'*openness*: suggeriamo che si ponga profonda attenzione nell'adozione delle *policy* sia in relazione alla comunicazione interna che a quella esterna e che si garantisca il rispetto dell'adozione degli standard non solo in fase di acquisto ma anche per quanto attiene alla conservazione e alla manutenzione dei dati e dei documenti non solo al fine di garantire interoperabilità e cooperazione applicativa interamministrativa ma anche per garantire la continuità e la fruibilità nel tempo dei dati, dei documenti, delle informazioni e della conoscenza.

Bibliografia, documenti e norme di riferimento, link utili

- Finalmente libero! di Marchesi, Concas, De Petra, Marzano, Zanarini, edizioni Mc Graw Hill <http://finalmentelibero.ning.com/>
- Documento prodotto nel quadro dei lavori del gruppo tecnico sull'Open Source all'interno della Commissione Permanente Regioni ed Enti Locali
- Giving knowledge for free, the emergence of open educational resources, OECD, CERI www.oecd.org/dataoecd/35/7/38654317.pdf
- Gartner: Preparation for Update European Interoperability Framework 2.0 - FINAL REPORT, 04-06 2007, Engagement: 221402470
- Roberto Galoppini, Formati e informati <http://oss2006.dti.unimi.it/slides/Galoppini.pdf>
- Definizione di formati aperti: <http://www.openformats.org/it>
- Formati Standard Aperti e la Pubblica Amministrazione - Domenico Squillace a QuiFree: http://quifree.it/incms/multimedia/quifree/documents/1193063253791_Squillace.pdf
- Perens, Bruce. "Open Standards: Principles and Practice"

⁶ <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=26971>

- <http://perens.com/OpenStandards/Definition.html>
- Wheeler, David A. "Is OpenDocument an Open Standard? Yes!"
<http://www.dwheeler.com/essays/opendocument-open.html>
 - I livelli di interazione dei servizi on line www.urp.it
 - Piano di Azione di e-government (giugno 2000)
www.ictparliament.org/CDTunisi/ict_compendium/paesi/italia/ita34.pdf
 - CAD: Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 pubblicato in G.U. del 16 maggio 2005, n. 112 - S.O. n. 93 "Codice dell'amministrazione digitale" aggiornato dal D.Lgs. n. 159 del 4 aprile 2006 pubblicato in G.U. del 29 aprile 2006, n. 99 – S.O. n. 105 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale"
http://www.cnipa.gov.it/site/_files/Opuscolo%2013II.pdf
 - Legge 4/2004 (accessibilità) www.camera.it/parlam/leggi/04004I.htm
 - Definizione di Open format: http://en.wikipedia.org/wiki/Open_format
 - European Interoperability Framework <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3761>
 - Government Interoperability Frameworks for Asia-Pacific Countries
<http://www.apdip.net/projects/gif>
 - UNI, Ente Nazionale Italiano Unificazione <http://www.uni.com/it/>
 - ISO: International Organization for Standards <http://www.iso.org>
 - ISO 26300:
http://www.uni.com/uni/controller/it/comunicare/articoli/2006_2/isoiec_26300.htm
 - ODF Alliance: <http://www.odfalliance.org/>

Ringraziamenti

- Si ringrazia Paolo Zocchi per l'autorizzazione a utilizzare parti del documento prodotto nel quadro dei lavori del gruppo tecnico sull'Open Source all'interno della Commissione Permanente Regioni ed Enti Locali (Dipartimento Affari Regionali e Autonomie Locali).
- Si ringrazia Roberto Galoppini per il contributo al capitolo sui formati aperti e per i preziosi suggerimenti
- Questo documento è stato scritto con Open Office versione 2.1 per Mac OS X

***Considerate la vostra semenza:
fatti non foste a viver come bruti,
ma per seguir virtute e conoscenza.***

(Dante Alighieri)

*Questo documento, nelle sue parti originali, è coperto da licenza Creative Commons
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 2.5
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/it/legalcode>*