



## E-procurement e outsourcing nella pubblica amministrazione

*di Francesca Paola Anelli - pubblicato in ASTRID-Rassegna, n. 12 del 2005*

### **E-procurement**

#### *Introduzione*

Nell'accezione moderna con il termine "e-procurement" si fa riferimento ad un complesso insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative che, attraverso l'utilizzazione di internet e del mercato elettronico, permettono l'acquisto di beni e servizi on-line.

Questa nuova concezione del processo di acquisto, ormai già da diverso tempo diffusa nel settore privato, sta prendendo sempre più consuetudine anche presso le Pubbliche Amministrazioni.

Il passaggio dell'e-procurement nel settore pubblico in Italia si inserisce in un processo più ampio di rinnovamento e di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, avviato sin dagli anni novanta e caratterizzato non solo da un considerevole impiego di nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione, ma anche da importanti innovazioni legislative tendenti alla semplificazione dell'Amministrazione.

Il contenimento della spesa pubblica e la necessità di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa sono alla base delle ragioni e degli obiettivi di questo processo di rinnovamento nell'approvvigionamento di beni e servizi della P.A. italiana.

L'incremento continuo, in rapporto al PIL, registrato nel corso degli ultimi anni, della spesa per l'acquisto di beni e servizi della P.A., ha portato a considerare la necessità di prevedere risparmi economici consistenti e durevoli.

E' evidente che l'e-procurement attraverso l'informatizzazione dei processi di acquisto di beni e servizi assicura l'aumento dell'efficienza e della trasparenza delle procedure di acquisto della P.A..

Ciò consente di snellire l'intero processo di approvvigionamento riducendo la circolazione di documenti cartacei, i procedimenti, i tempi amministrativi, limitando il lavoro degli uffici

acquisti attraverso la semplificazione dello stesso processo di approvazione dell'ordine e delle procedure di pagamento.

I benefici che ne derivano, chiaramente tangibili, sono costituiti dal fatto di poter ricorrere ad un elevato numero di fornitori, dalla riduzione dei costi nell'acquisto on-line di prodotti ,da un'ampia gamma di articoli, che consente al contempo di effettuare una rapida valutazione dei costi benefici ed allo stesso tempo una rapida evasione degli ordini.

Indubbiamente tale sistema consente migliori rapporti con i fornitori e permette una effettiva riduzione dei costi amministrativi per ogni ordine di acquisto da cui non trae vantaggio la sola P.A. ma i fornitori stessi.

*Il programma per la razionalizzazione degli acquisti dei beni e servizi della P.A. e la Consip s.p.a.*

Tale processo di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della P.A., resosi indispensabile per la crescita della spesa pubblica, è stato intrapreso dal Ministero del Tesoro con la legge n. 488/99 (legge finanziaria 2000) attraverso l'intervento attivo della Consip s.p.a., società concessionaria di servizi informatici pubblici, alla quale sono state attribuite parte delle competenze un tempo spettanti al Provveditorato Generale dello Stato, in materia di approvvigionamento delle amministrazioni centrali dello Stato .

In realtà con la predetta legge il ruolo di intermediario tra fornitori e P.A. è svolto, in fase di contrattazione, dalla Consip che è titolata, attraverso apposite convenzioni e contratti quadro, alla definizione delle condizioni (prezzo, quantità e servizi aggiuntivi) dell'approvvigionamento.

In questo contesto il Ministero del tesoro, per mezzo dei poteri conferiti alla Consip, nell'ambito del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per gli acquisto di beni e servizi punta a raggiungere l'obiettivo di razionalizzare la spesa attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche: internet e e-procurement.

Infatti, detto Programma attraverso una gestione attiva dei processi di acquisto e l'uso di moderne ed avanzate tecniche di e-procurement, coinvolgere le P.A. al fine di estendere al settore pubblico i vantaggi derivanti dall'utilizzo di tali tecnologie un tempo ad esclusivo appannaggio del settore privato.

*Disciplina normativa del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per gli acquisti di beni e servizi.*

Alla luce dell'art. 26 della legge finanziaria 2000 (L. n. 448/1999), nell'ambito del Programma per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A., al Ministero dell'Economia e delle Finanze viene conferita la funzione di stipulare convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi della P.A., attraverso procedure di evidenza pubblica. Successivamente con il citato D.M. del 24/2/2000 lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze ha previsto di avvalersi della Consip s.p.a. per lo sviluppo e la realizzazione dello stesso programma.

A tal proposito successivamente l'art. 56 della legge finanziaria del 2001 (L. n. 388/2000) ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di promuovere aggregazioni di enti ed Amministrazioni al fine di consentire strategie comuni di acquisto ed allo stesso tempo la possibilità di stipulare convenzioni valide sul territorio nazionale. In particolare l'art. 58 specificatamente dispone inoltre che dette convenzioni vengano stipulate dalla Consip. In particolare, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con D.M. del 2/5/2001 ha affidato alla Consip l'attuazione di quanto previsto dagli artt. 58, 59 e 61 della citata legge finanziaria e, nell'ambito più ampio della realizzazione di un sistema generale avanzato di e-procurement, conferendole contestualmente l'incarico di attuare il "marketplace" : mercato elettronico per la P.A., successivamente regolamentato in via definitiva dal DPR 4/4/2002 n. 101.

L'art.24 della legge finanziaria 2002 (L. n. 448/2001) stabilisce che le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali al fine di acquistare beni e servizi, possano aderire alle convenzioni ex art. 26, tuttavia permane l'obbligo per le stesse di adottare i prezzi delle suddette convenzioni come base d'asta al ribasso, nel caso di acquisti in autonomia di beni comparabili. Inoltre, l'applicazione del Programma viene esteso, con le previsioni dell'art.32, anche agli enti pubblici e agli enti privati interamente partecipati. In particolare questa legge nel suo complesso attraverso l'esternalizzazione dei propri servizi ha consentito di realizzare alle Amministrazioni locali economie di spesa e una migliore efficienza gestionale, attraverso l'introduzione di forme di outsourcing finora praticamente utilizzate quasi esclusivamente nel settore privato.

Successivamente la legge finanziaria 2003 (L. n. 289/2002) sottolineando l'esigenza di trasparenza nelle procedure di acquisto di beni e servizi, ha incoraggiato le Amministrazioni ad utilizzare preferibilmente il sistema delle convenzioni o delle gare ad evidenza pubblica. A tal proposito, il comma 1 dell'art. 24 stabilisce che tutte le Amministrazioni hanno l'obbligo

di espletare procedure aperte o ristrette secondo le modalità previste dalla normativa comunitaria qualora il valore del contratto sia superiore a 50.000 euro, ferma restando l'esclusione degli acquisti effettuati con il sistema delle convenzioni e attraverso il mercato elettronico.

Negli ultimi anni la disciplina normativa del Programma ha subito ulteriori modifiche introdotte con la legge finanziaria 2004 (L. n. 350/2003) relative all'ambito soggettivo ed oggettivo di adesione alle convenzioni.

In pratica a seguito di queste ulteriori modifiche le Amministrazioni pubbliche dal 1 gennaio 2004 possono ricorrere o alle convenzioni oppure ai parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle convenzioni e hanno facoltà di scegliere se continuare ad far uso delle stesse convenzioni; che dovranno comunque avere per oggetto beni e servizi a rilevanza nazionale.

Inoltre, al fine della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica, la Consip s.p.a., attraverso le proprie articolazioni territoriali, svolgerà, nel rispetto dei principi della concorrenza, ed assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali, attività di supporto e di consulenza per gli enti locali e loro consorzi, che ne facciano espressamente richiesta, nelle procedure di acquisto di beni e servizi.

#### *Obiettivi del Programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi della P.A.*

Nel prima fase di realizzazione nel 2003 il Programma è stato principalmente finalizzato a conseguire lo sviluppo di convenzioni nazionali accessibili a tutte le amministrazioni, assegnando alla Consip il ruolo di struttura di supporto agli acquisti della P.A., conferendole la gestione a livello centrale degli accordi quadro a cui le singole amministrazioni aderiscono attraverso l'emissione di ordinativi, avviando così iniziative di risparmio della spesa nazionale e locale. Tuttavia, il singolo contratto di fornitura rimane comunque un contratto tra amministratore e fornitore, che richiama la citata convenzione nazionale. Quindi la stessa Consip avendo conoscenza del mercato e dei fabbisogni delle amministrazioni, procede a stipulare le convenzioni quadro con i fornitori ai quali preventivamente le singole amministrazioni hanno provveduto ad inviare gli ordini.

In sostanza, attraverso l'e-procurement, il Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi viene finalizzato alla semplificazione dei processi di acquisto, privilegiando una forma di centralizzazione dell'attività di gestione della spesa e delle stesse tecnologie abilitanti.

Infatti, proprio attraverso la stipula delle convenzioni a livello centrale diminuiscono in maniera sensibile i carichi di lavoro delle singole amministrazioni. Mentre le amministrazioni si limitano ad effettuare, generalmente on-line, gli ordini in base ai propri fabbisogni, in via preventiva la Consip procede all'individuazione dei fabbisogni, all'analisi di mercato, alla definizione della documentazione e alla gestione delle aggiudicazioni,. Naturalmente ulteriori vantaggi oltre alle chiare economie di scala, sono rappresentati da: una riduzione dei costi legati alla gestione dei contenziosi, i quali sono a carico della Consip quale responsabile del procedimento di aggiudicazione. Inoltre, ciò consente maggiore trasparenza delle procedure di gara; l'orientamento della domanda della P.A. su procedure ad evidenza pubblica; la facilità di reperire i dati relativi ai contratti e ai consumi, pubblicati su internet; nonché di garantire una reale concorrenza tra i partecipanti alle gare assicurata dall'assistenza offerta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust).

Da quanto fin qui rappresentato obiettivo principale del Programma rimane comunque quello di ottimizzare gli acquisti della P.A. attraverso: la semplificazione delle procedure amministrative e la contrazione dei tempi di approvvigionamento. Ciò naturalmente consente un rapporto migliore tra spesa e qualità dei beni e servizi acquistati; criteri di aggiudicazione certi e trasparenti che assicurano una competitività corretta; l'incremento della qualità e quantità delle imprese fornitrici, nonché il pieno rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

#### *Gli strumenti di e-procurement.*

A conferire pratica applicazione alle disposizioni normative citate è stato definito portale "Acquisti in rete della P.A." che insieme alle gare telematiche e dal mercato elettronico costituiscono gli strumenti fondamentali dell'e-procurement.

Ad oggi l'attuazione del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi rimane l'elemento di comunicazione più importante. In realtà l'insieme delle disposizioni in materia puntano a conseguire on line vari obiettivi: un luogo di incontro virtuale tra gli attori coinvolti, P.A. utenti e fornitori; la pronta reperibilità delle informazioni sulle tematiche legate agli acquisti pubblici di beni e servizi; un punto di osservazione degli acquisti della P.A.; gli strumenti operativi per poter acquistare quanto offerto tramite convenzione o mercato elettronico, nonché una informazione puntuale sull'attività dello stesso Programma.

Naturalmente in alternativa alle gare tradizionali, le gare telematiche, disciplinate insieme al *market-place* dal DPR n. 101/2002, perseguono lo scopo di individuare in modo automatico il fornitore aggiudicatario. Sono uno strumento nuovo che agevolano il processo di gara

prevedendo: la valutazione automatica delle offerte e la composizione di una graduatoria;; la possibilità di utilizzare i sistemi a ribassi successivi per aumentare la competizione tecnico-economica dei fornitori sull'offerta con risparmi superiori alla base d'asta e un migliore rapporto qualità-prezzo; l'eventualità di qualificare i fornitori non solo per il primo avviso di gara ma anche per eventuali avvisi successivi relativi alla stessa o ad altre categorie merceologiche, consentendo una rapida esecuzione delle gare successive; l'assoluta dematerializzazione delle comunicazioni e degli atti di gara, attraverso il ricorso alla posta elettronica alla firma digitale e ad altri sistemi di gestione documentale.

Poiché inoltre il *market-place* di fatto è un mercato digitale realizzato da Consip per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi del DPR n. 101/2002, le imprese, dopo aver conseguito l'abilitazione per il bando di proprio interesse, possono presentare il proprio catalogo elettronico dei prodotti alle PP.AA., per ricevere direttamente ordini di acquisto e rispondere a richieste di offerta per specifiche forniture da parte delle P.A. che, per importi inferiori alla soglia comunitaria, possono approvvigionarsi dei beni e servizi presenti nel catalogo inviando un ordine di acquisto diretto ad un fornitore selezionato oppure effettuando una richiesta di offerta a più fornitori. In particolare proprio in questo specifico caso, per gli acquisti sotto la soglia comunitaria, l'uso del mercato elettronico comporta notevoli vantaggi per la P.A. quali: la riduzione dei costi e dei tempi di acquisto; la conformità agli standard di qualità; la semplificazione e la trasparenza delle procedure; il totale rispetto delle normative vigenti; il monitoraggio della spesa attraverso la tracciabilità degli acquisti.

*Ultime novità legislative collegate al D.L. n. 168/2004 in materia di interventi correttivi di finanza pubblica.*

La legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) sanciva la libertà delle PP.AA di scegliere, nel rispetto della normativa, i propri fornitori di beni e servizi, mentre l'art. 26 della L. n. 488/1999 (legge finanziaria 2000) prevedeva che l'adesione al sistema degli acquisti centralizzati tramite la Consip s.p.a. era obbligatoria per le amministrazioni statali, centrali e periferiche, risultando facoltativa per gli altri enti pubblici. Successivamente l'art. 24 della L. n. 289/2002 (legge finanziaria del 2003) disponeva che l'adesione alle convenzioni Consip era divenuta obbligatoria non solo per le amministrazioni statali, centrali e periferiche, ma anche per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

A seguito delle numerose critiche mosse da più parti al sistema di acquisti centralizzato e soprattutto al sistema di convenzioni della Consip che appariva rigido, eccessivo e causa di lunghi tempi di consegna dei prodotti; e le grandi difficoltà da parte di altri fornitori di poter

praticare un ribasso ulteriore sugli stessi prezzi anche quando le procedure ad evidenza pubblica andavano deserte, il legislatore ha ritenuto di modificare in una prima fase il sistema intervenendo con la L. n. 212/2003.

Inoltre con l'art. 15 del D.L. n. 269/2003, recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", è intervenuto su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2003, abrogando quelle relative all'acquisto di beni e servizi da parte di amministrazioni aggiudicatrici.

Successivamente l'art. 3 della L. n. 350/2003 ha rivisitato l'intera operatività del sistema degli acquisti centralizzato abrogando l'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip, affermando la facoltà e non l'obbligo di fare ricorso al sistema Consip, conferendo una maggiore autonomia negoziale delle Amministrazioni Pubbliche ed una maggiore attività di controllo sulla convenienza degli acquisti effettuati, attraverso la comparazione tra le caratteristiche tecniche e funzionali delle forniture di beni e servizi e l'onere sostenuto per effettuare tali acquisti.

Infine il D.L. n. 168/2004 in materia di interventi correttivi di finanza pubblica, successivamente convertito in legge n.191 del 2004 ha ancora modificato l'art.26 della legge 448/1999 rafforzando ulteriormente l'istituto della Consip e il sistema delle convenzioni da essa stipulate per la fornitura di beni e servizi alle PP.AA., ribadendo che le PP.AA. possono "facoltativamente" ricorrere a queste convenzioni. Infatti, l'art. 1, comma 3, del citato D.L. stabilisce un principio importante precisando che le amministrazioni pubbliche che non ricorrono alle convenzioni Consip sono comunque tenute ad utilizzare i parametri prezzo-qualità costituenti il limite massimo di prezzo stipulabile. Con questo principio viene non solo definito un limite invalicabile di prezzo che diventa un parametro essenziale per la stipula del contratto da parte della P.A., ma viene anche sancita una grave responsabilità amministrativa a carico di pubblici funzionari che stipulino contratti in violazione di questa disciplina.

In particolare in relazione a questa responsabilità amministrativa, nella determinazione di un eventuale danno erariale si dovrà tenere conto sia dei comportamenti manifestati durante l'attività contrattuale, sia della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

Tuttavia, ad oggi, è controverso in dottrina se il confronto con i parametri qualità-prezzo delle convenzioni sia vincolante anche per gli acquisti di modico valore.

Nel suo complesso il D.L. n. 168/2004 ha comportato per le PP.AA. un aggravio in fase di scelte negoziali per la fornitura di beni e servizi in quanto vengono richieste valutazioni

relative non solo ad un elemento oggettivo quale il prezzo, ma anche sulle specifiche e complesse caratteristiche che costituiscono le qualità intrinseche di un bene e servizio.

*L'e-procurement alla luce delle Direttive Europee n. 17/2004/CE e n. 18/2004/CE.*

Certamente il complesso ma innovativo impianto normativo per la trasformazione nei processi di acquisto della P.A., attraverso l'utilizzazione della tecnologia informatica e telematica, comporta la gestione in un'ottica innovativa degli approvvigionamenti e delle relazioni con il mercato e con i fornitori, finalizzate ad ottenere una maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa sia relativamente all'organizzazione interna, sia relativamente alle relazioni con il mercato locale.

Infatti la stessa evoluzione è stata finalizzata a garantire alle amministrazioni regionali e locali l'autonomia delle proprie decisioni rispetto ai modelli di acquisto attraverso un'efficace cooperazione tra diversi soggetti istituzionali.

In ambito comunitario la notevole attenzione dedicata al tema in oggetto è sottolineata da due direttive comunitarie emanate nel 2004 sugli appalti pubblici : la direttiva n. 18/2004/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori; la direttiva n. 17/2004/CE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto. Esse sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee il 30/4/2004 e entreranno effettivamente in vigore negli Stati membri il 31/1/2006.

Queste direttive che introducono importanti innovazioni e puntuali regolamentazioni in materia di aste elettroniche, sistemi dinamici di acquisto elettronico e centrali di acquisto, si ispirano a principi molto innovativi ed hanno un effetto diretto sui processi di acquisto delle amministrazioni pubbliche e potranno condizionare fortemente la legislazione e la prassi degli ordinamenti interni.

Infatti la Commissione Europea nel puntare alla semplificazione e alla modernizzazione della disciplina normativa per renderla rispondente ai nuovi bisogni della P.A., favorendo gli appalti per via elettronica, ed assicurando la maggiore flessibilità di alcune procedure di acquisto, ha certamente inteso conseguire con questi provvedimenti l'obiettivo della trasparenza nelle procedure di appalto ed ottenere un utilizzo più proficuo del denaro pubblico, eliminando ogni discriminazione.

Infatti ambedue le Direttive prevedono la possibilità, adesso assicurata alle stazioni appaltanti, di utilizzare mezzi informatici per tutte le procedure degli appalti pubblici, con conseguenti notevoli riduzioni di durata delle procedure, anche se naturalmente devono



essere sempre garantite le esigenze di tutela della correttezza della gara e di non discriminazione tra i concorrenti; esse affermano anche la possibilità di ricorrere a sistemi di acquisto ispirati al commercio elettronico.

Detti provvedimenti prevedono altresì “centrali di committenza”, costituite da soggetti pubblici o controllate da soggetti pubblici, il cui scopo è quello di effettuare acquisti unitari di beni, servizi o lavori per poi cederli ad altre amministrazioni che li hanno commissionati (art. 11 D. 18/2004/CE e art. 29 D. 17/2004/CE). Nel caso in cui alcune centrali di committenza si limitano a fornire alla stazione appaltante condizioni di acquisto favorevoli, il contratto verrà poi concluso direttamente tra stazione appaltante e fornitore; altre acquistano dal fornitore beni, servizi e lavori e poi li rivendono alla P.A. La Consip s.p.a. rappresenta un esempio di centrale di committenza.

Quindi sulla base della nuova normativa comunitaria l'acquisto diretto della prestazione da parte della centrale di committenza è legittimo a condizione che esso sia stato effettuato nel rispetto delle regole stabilite dalle Direttive stesse, anche attraverso il ricorso a procedure elettroniche che consentono alle stazioni appaltanti di utilizzare le opportunità offerte dai sistemi di acquisto per via elettronica ( art. 33 D. 18/2004/CE e art 15 D. 17/2004/CE).

Dette procedure elettroniche prevedono la compilazione di una lista di selezionati e identificati fornitori sulla base delle prestazioni che possono conferire. Tuttavia, esiste la possibilità che ulteriori operatori possano successivamente essere inseriti nelle medesime liste nel caso in cui essi presentino un'offerta conforme alle specifiche tecniche e ai criteri di selezione indicati nell'avviso di gara iniziale.

Nel caso in cui si debba procedere ad un acquisto la stazione appaltante pubblicherà un avviso e i soggetti inseriti nelle liste presenteranno la loro offerta. Aggiudicatario risulterà l'offerente che presenti la migliore offerta secondo i criteri stabiliti al momento dell'istituzione del sistema dinamico di acquisto.

Naturalmente la procedura fin qui esaminata appare particolarmente utile per le Amministrazioni aggiudicatrici che pubblicano bandi di gara per acquistare prestazioni omogenee e consente un notevole risparmio di tempo nello svolgimento della gara.

Le predette Direttive in argomento prevedono inoltre le aste elettroniche per l'acquisizione di appalti ricorrenti di lavori, forniture e servizi per i quali le specifiche tecniche possono essere determinate in modo preciso (art. 54 D. n. 18/2004/CE e art. 56 D. 17/2004/CE). In particolare, il procedimento delle aste elettroniche, nelle quali le comunicazioni agli offerenti selezionati sono fornite immediatamente in forma elettronica, può essere utilizzato per beni, servizi e lavori nel quadro di una procedura aperta, ristretta o

negoziata oppure nel contesto di un accordo quadro quando la prestazione da appaltare venga rimessa in concorrenza. La stazione appaltante deve prevedere nell'avviso di bando questa possibilità; tutti gli aspetti dell'offerta devono essere esplicitamente indicati già nelle fase iniziale. Solo il prezzo e gli elementi qualitativi quantificabili in valori possono formare oggetto della successiva procedura di aggiudicazione. Quindi la stazione appaltante, prima di procedere all'asta elettronica effettiva, procede ad una valutazione completa delle offerte. Gli offerenti che superano questa prima fase sono successivamente invitati, contemporaneamente e per via elettronica, a presentare i prezzi e/o i valori.

In tal modo l'amministrazione aggiudicatrice può selezionare i potenziali offerenti sulla base dei criteri già enunciati e può successivamente rivolgersi a quelli qualificati per chiedere un'offerta definitiva anche diversa da quella iniziale per il prezzo o per altre caratteristiche.

La normativa comunitaria precisa che è possibile ricorrere all'asta elettronica esclusivamente per quegli elementi che possono essere quantificati, esprimibili in cifre o percentuali, conseguentemente gli appalti per prestazioni intellettuali non possono essere oggetto di aste elettroniche.

Attraverso le due Direttive il legislatore comunitario ha inteso altresì inserire il "sistema dinamico di acquisizione", si tratta di un accordo quadro elettronico a cui gli offerenti possono aderire, mentre è in vigore. Generalmente ad esso si applicano le norme della procedura aperta, ma il bando relativo deve indicare espressamente che si tratta di un sistema dinamico, completamente elettronico. Naturalmente sono ammessi al sistema tutti gli offerenti che abbiano i requisiti richiesti e che presentino un'offerta indicativa. In una fase successiva si procederà ad un confronto concorrenziale tra gli appalti specifici all'interno del sistema, previa pubblicazione di un bando di gara semplificato e di un invito a presentare un'offerta indicativa.

Infine l'art. 29 della direttiva n.18 prevede un nuovo tipo di procedura di aggiudicazione : il dialogo competitivo, che si affiancherà alle procedure aperte, ristrette e negoziate e che potrà essere utilizzato soprattutto per i progetti particolarmente complessi che potrebbero essere oggetto della procedura negoziata.

In realtà le due Direttive, che intendono conseguire il risultato di semplificare la precedente disciplina e di rinnovarla attraverso il ricorso a mezzi di comunicazione elettronici, rischiano di imbattersi anche in alcune incognite circa i mezzi tecnici che saranno utilizzati per applicare le nuove norme, per questo la Commissione Europea, subito dopo la loro pubblicazione, ha ritenuto opportuno discutere con tutti gli operatori qualificati sulle cautele da adottare, necessarie nell'applicazione della nuova disciplina per garantire la

modernizzazione e insieme il rispetto del Trattato, assicurando la correttezza e la trasparenza delle procedure di appalto. Inoltre, per ovviare ad altri possibili inconvenienti la Commissione ha recentemente avviato una consultazione su questo tema con il fine di conoscere le opinioni e le richieste degli operatori del settore sugli appalti per via elettronica.

## **L'outsourcing**

### *Definizione e caratteri*

L'outsourcing può essere definito come processo di esternalizzazione mediante il quale le PP.AA. trasferiscono, sulla base di contratti, la produzione di servizi e attività strumentali ad imprese private, comunque le stesse PP.AA. continuano a finanziare l'attività e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico.

Tale processo di esternalizzazione necessita di almeno due soggetti: una P.A. che effettui la scelta di esternalizzare la fornitura di servizi individuali e collettivi agli utenti/clienti finali e ai "clienti interni" alla stessa P.A. (cliente, centro di acquisto); un soggetto esterno, costituito da un'impresa o da un gruppo di imprese operanti sul mercato, incaricato di fornire i servizi alla P.A. (fornitore, centro di offerta/produzione).

Questi due soggetti sono legati da un rapporto di mercato regolato contrattualmente, dove la scelta del soggetto esterno prevede una procedura concorrenziale e può richiedere, in relazione al valore del servizio, il ricorso all'iter giuridico della evidenza pubblica.

Naturalmente il processo di esternalizzazione appare come una scelta strategica della P.A., nel ribadire il proprio ruolo e il proprio rapporto con i fornitori esterni, prevede: la valutazione complessiva del proprio quadro di attività e di servizi e sulla base di questo individuare quelli su cui concentrare risorse professionali, tecnologiche e economico-finanziarie; l'esigenza di gestire all'esterno attività complesse o interi processi organizzativi; infine la realizzazione di un rapporto di collaborazione con il fornitore, attraverso la condivisione degli obiettivi.

Obiettivo prioritario nei processi di esternalizzazione per la P.A. deve essere quello di raggiungere con un deciso orientamento al risultato finale, livelli di qualità con costi del servizio contenuti.

Tali processi, infatti, devono rispondere a logiche organizzative e gestionali, che consentano un reale contenimento dei costi e attraverso l'introduzione di logiche privatistiche e di mercato, all'interno di organizzazioni burocratiche, una reale ed effettiva volontà di rinnovamento della P.A.

### *I vantaggi dell'outsourcing*

Numerosi sono i vantaggi che possono indurre le amministrazioni ad esternalizzare tra i quali: la riduzione dei costi ed il vantaggio economico;; innalzamento della qualità dei servizi attraverso l'affidamento ad un soggetto esterno dotato di una maggiore specializzazione; la possibilità di ovviare alla carenza di alcune professionalità dovute anche al “blocco delle assunzioni”; alleggerimento della P.A. attraverso assetti organizzativi e gestionali più agili e flessibili e meno burocratici; maggiore innovazione tecnologica; possibilità di concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche, possibilità di disporre di informazioni articolate e in tempo reale relativamente a fattori produttivi, costi, qualità e risultati; la definizione di un corrispettivo contrattuale vincolato ad un risultato e l'individuazione di un unico responsabile del risultato contrattuale; la possibilità di riprodurre all'interno dell'Amministrazione stessa pratiche e esperienze di successo.

### *Le fasi del processo di esternalizzazione.*

Il processo di esternalizzazione può essere essenzialmente suddiviso in tre “fasi” o momenti principali : la prima è costituita dall'individuazione delle attività e dei servizi da esternalizzare, attraverso la valutazione delle motivazioni che inducono la P.A. alla scelta di esternalizzare ed il confronto tra le condizioni che presumibilmente offre il mercato rispetto all'offerta interna, qualora essa sussista. La seconda fase è quella in cui attraverso la gara si definiscono i criteri di scelta del fornitore, con la individuazione dei contenuti del capitolato e del contratto. Successivamente si procede alla selezione dei fornitori individuando l'offerta ritenuta più vantaggiosa sotto vari profili: economici, tecnici, qualità, impatto sociale, valorizzazione del know how esistente. La terza fase è quella relativa alla gestione del contratto, monitoraggio e valutazione e quella di gestione del cambiamento organizzativo necessaria all'esternalizzazione delle attività. Una valutazione finale a conclusione dell'esperienza appare necessaria e consente soprattutto lo studio delle fasi dell'esternalizzazione e rende possibile una riprogettazione delle attività, basate sulle evidenze raccolte in tutte le fasi del processo.

### *I rischi dell'outsourcing.*

Ai numerosi vantaggi evidenziati legati al processo di esternalizzazione le Pubbliche Amministrazioni devono anche tenere in considerazione alcune reali difficoltà che le scelte di esternalizzazione possono incontrare nel settore pubblico, che , tra l'altro, non sono riscontrabili nel settore privato.

Prima fra tutti i rischi connessi alla caratterizzazione politica della gestione della P.A. infatti, nel settore pubblico significativi cambiamenti politici possono compromettere le esigenze di stabilità gestionale ed amministrativa e per questo motivo la dirigenza amministrativa spesso è restia alla stipula di contratti di lungo termine. Inoltre, acquisti pubblici di beni e servizi possono essere caratterizzati da ritardi temporali e costi amministrativi e procedurali ed i sistemi di rilevazione contabile possono rendere difficile il confronto costi benefici legati ai processi di esternalizzazione ed incomprensibili i comportamenti imprenditoriali dei dirigenti nel settore pubblico.

Alcuni ostacoli interni possono anche essere rappresentati da una forte burocrazia o da posizioni troppo marcate all'interno delle PP.AA di associazioni professionali e di organizzazioni sindacali.

Tuttavia, nonostante alcuni limiti del sistema nel caso dell'esternalizzazione è possibile procedere ad un controllo sui livelli di costo e di rendimento attraverso un'attenta predisposizione delle clausole contrattuali.

Infatti, è chiaro che i processi di esternalizzazione richiedono alle PP.AA. lo sviluppo di una capacità di “*risk management*” le cui caratteristiche fondamentali sono le seguenti: Capacità di valutazione sulla necessità strategica per l'ente pubblico e sull'utilizzo effettivo delle risorse interne nelle attività da esternalizzare; capacità di realizzazione di un centro specializzato all'interno delle PP.AA responsabile delle attività/servizi affidati a terzi, a cui è affidato il controllo sulla qualità dei servizi; quindi riorganizzazione delle risorse umane, tecnologiche, e logistiche che risultano disponibili in seguito all'affidamento esterno; capacità di valorizzare il personale attraverso la creazione di un “mercato del lavoro” interno.

Naturalmente oltre agli ostacoli interni alla P.A. il processo di esternalizzazione può trovare anche ostacoli esterni riconducibili al sistema economico e sociale e all'assetto del sistema produttivo delle piccole e medie imprese locali.

#### *La disciplina giuridica dell'outsourcing.*

Nonostante negli ultimi anni il ricorso all'outsourcing è un fenomeno in forte crescita e sempre più diffuso nella P.A., manca ancora una legislazione organica che ne disciplini il fenomeno, ed il tutto è lasciato a limitate norme di carattere generale e settoriali.

Fra quelle più rilevanti appare opportuno ricordare l'art. 44 della legge n. 449/1997 (legge finanziaria del 1998) che già allora prevedeva la cessazione di alcune attività proprie della P.A., che era abilitata a costituire delle società miste a cui partecipavano sia il personale adibito alle attività dismesse, sia altri soci scelti attraverso procedure concorsuali aperte, al

fine di poter esercitare le attività dismesse. Intenzione del legislatore era quello di considerare questo come modello temporaneo che trascorsi cinque anni, si trasformava in una completa privatizzazione del soggetto.

Successivamente l'art. 29 della L. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) prevedeva che le PP.AA. potessero acquistare sul mercato servizi precedentemente svolti al proprio interno, oppure potessero costituire soggetti di diritto privato a cui affidare lo svolgimento di tali servizi. Tale norma prevedeva l'emanazione di un regolamento che disciplinasse la definizione dei servizi trasferibili e le modalità di affidamento.

Da un esame della normativa vigente in materia, le norme settoriali più significative appaiono quelle che disciplinano l'esternalizzazione dei servizi in materia di beni culturali e in materia di fondazioni universitarie.

In particolare in materia di beni culturali appare opportuno richiamare la cosiddetta Legge Ronchey che già nel 1992 prevedeva l'affidamento ai privati dei servizi aggiuntivi. Successivamente con il T.U. in materia di beni culturali, adottato con il D. L.vo n. 490/1999, l'art. 115 prevedeva tra le forme di gestione il concetto di affidamento a terzi, ovvero di partecipazione tra Ministero e terzi per la gestione dei beni culturali.

Il recente il Codice dei Beni Culturali, adottato con D. L.vo n. 42/2004, al fine di garantirne una migliore efficienza nella gestione dei beni culturali, prevede un chiaro richiamo al ricorso all'outsourcing, attraverso l'esternalizzazione delle attività e dei servizi culturali.

Invece, per quanto riguarda le fondazioni universitarie, è previsto che le Università possono gestire le proprie attività strumentali ricorrendo a fondazioni partecipate da enti o da amministrazioni pubbliche o da soggetti privati.

La disciplina vigente in materia, comunque, prevede che per effettuare le esternalizzazioni è necessario ricorrere all'adozione di un contratto atipico, assimilabile di volta in volta all'appalto di servizi o a quello di manodopera, al trasferimento di azienda o al contratto di agenzia.

Sull'utilizzo di questo strumento nel settore pubblico a più riprese si è registrato l'intervento della Corte dei Conti che ha fornito indicazioni specifiche disapprovando, in alcuni casi, l'eccessivo ricorso all'outsourcing, sostenendone l'affidamento all'esterno di attività statali può avvenire solo in caso di effettivo risparmio di costi e qualora non vengano delegati veri e propri poteri amministrativi. Tuttavia la stessa Corte ha giustificato il ricorso all'esternalizzazione sulla base della necessità organizzativa e operativa.

Da un esame dei servizi che più frequentemente sono oggetto di esternalizzazione nell'Amministrazione centrale sono risultati esternalizzati i servizi di mensa, pulizie, manutenzione informatica, la gestione del personale, di archivio, di manutenzione di immobili.

Invece, se si guarda agli Enti Locali questi appaiono generalmente più propensi ad esternalizzare servizi concreti e spesso ricorrono all'esternalizzazione non tanto per ottenere una riduzione dei costi o per la riorganizzazione degli uffici, quanto piuttosto per l'esigenza pratica di reperire personale specializzato : es. la carenza di organico nei Comuni rappresenta la causa di oltre la metà dei provvedimenti di esternalizzazione. Infatti, negli Enti Locali le attività che più frequentemente appaiono conferite in outsourcing sono quelle legate all'accertamento e alla riscossione di tributi, la determinazione delle dotazioni organiche, la gestione dei concorsi, la contabilità relativa al personale e la gestione delle attività contabili in genere.

Di fronte al crescente ricorso all'outsourcing ed in mancanza di una specifica normativa in materia, nel 2003 con delibera n.26, la Corte dei Conti è intervenuta su un progetto di acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa nelle Amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003, fissando alcuni limiti per circoscrivere il ricorso all'outsourcing.

Secondo quanto emerge dalla citata delibera, per la Corte dei Conti il ricorso all'esternalizzazione dovrebbe essere corredato da un previo studio di analisi della convenienza, consistente nella comparazione dei costi interni ed esterni dei sistemi tradizionali e di quello esternalizzato. Naturalmente dallo studio devono emergere valutazioni in termini di economicità, efficienza ed efficacia che devono basarsi su confronti econometrici, attraverso l'uso delle tecniche più aggiornate dell'ingegneria gestionale.

#### *L'outsourcing nei servizi archivistici.*

Un'esperienza interessante appare quella dell'outsourcing nei servizi archivistici, infatti sempre più spesso le biblioteche affidano all'esterno i servizi di gestione, questa prassi comincia anche a consolidarsi per la gestione degli archivi.

Infatti, in particolare nel caso degli archivi l'insieme dei documenti degli archivi dall'ente viene trasferito nei locali resi disponibili dall'outsourcer.

Il gestore dopo aver individuato e elencato e catalogato la documentazione, prende in affidamento l'archivio e provvede a conservare il materiale documentario presso i depositi della società appaltante dove è consultabile attraverso la ricerca dei fascicoli necessari

all'attività dell'ente. Naturalmente la società di outsourcing che deve disporre di personale qualificato e competente, deve effettuare un importante investimento finanziario iniziale per dotarsi, delle strutture, materiali e attrezzature tecnologiche necessarie ad espletare la propria attività.

In questo particolare caso va sottolineato che l'archivio per l'importante valenza giuridico-amministrativa, pone il produttore sempre responsabile della documentazione e della sua conservazione, naturalmente tale responsabilità è però condivisa con l'outsourcer il quale deve garantire il rispetto delle condizioni di legge.

E' chiaro che poiché l'archivio viene di fatto delocalizzato dalla sede dell'Ente, comporta certamente vantaggi perchè c'è una maggiore sicurezza nella conservazione dei documenti ed una più facile reperibilità degli stessi; si liberano spazi spesso vitali; si riduce il personale per la gestione degli archivi, etc. tuttavia, è opportuno valutare il rapporto costi/benefici soprattutto per i costi dalla continua movimentazione dei fascicoli.

Una prassi che si sta consolidando è anche quella di conferire all'esterno l'inventariazione della documentazione storica che naturalmente richiede l'impiego di personale altamente specializzato, dotato delle competenze tecniche e scientifiche idonee.

Proprio a seguito dell'esplosione di questi fenomeni di gestione degli archivi in outsourcing il 26/3/1999 si è costituito a Roma un gruppo di studio a livello nazionale, con l'obiettivo di definire i livelli minimi di sicurezza e di qualità che garantiscano l'ente appaltante, la società appaltatrice e l'Amministrazione archivistica sulla migliore gestione e conservazione dei documenti affidati all'esterno.

Da quella esperienza durata ben due anni è stato pubblicato un volume "L'outsourcing nei servizi archivistici: linee guida per operare una scelta", presentato a Roma, il 16/5/2001 che ha evidenziato come l'affidamento in esterno di servizi archivistici fosse prassi già comune, nel Lazio ed in altre Regioni, e comunque in continua espansione sia per quantità di documenti affidati, sia per l'importanza degli enti che vi ricorrono.

In particolare il gruppo di lavoro nel testo su citato ha sottolineato che l'outsourcing nei servizi archivistici prevede: la redazione di un contratto/capitolato analitico e completo in cui siano dettagliatamente indicati le necessità, gli obiettivi, l'oggetto e le varie fasi del progetto, i servizi richiesti, i tempi e i prodotti di tali servizi; la scelta di un "fornitore" del servizio idoneo, competente e affidabile.

L'esperienza citata ha altresì evidenziato come è assolutamente necessario partire da un'attenta analisi e valutazione dell'effettiva necessità-opportunità di procedere all'outsourcing archivistico attraverso la redazione di uno studio di fattibilità e la stesura di un



capitolato, al fine di poter scegliere il fornitore idoneo, scientificamente e tecnicamente preparato.

Lo studio citato prevede condizioni contrattuali esplicite e con la previsione di clausole di garanzia sull'esatta esecuzione del contratto, il quale deve inoltre avere una durata temporale adeguata. Inoltre, nello stesso documento viene espressamente richiesta una periodica verifica da parte dell'Amministrazione archivistica, attraverso le Soprintendenze e gli Archivi di Stato sull'esecuzione delle varie fasi del progetto.