

MODELLI ISTITUZIONALI PER LO SVILUPPO DELLE ATTIVITA' DI E-GOVERNMENT

Bruno Dente

RISERVATO – NON CITARE

Il problema

Il problema che si vuole affrontare in queste pagine è relativo alle modalità attraverso le quali è possibile assicurare il supporto tecnologico e di *know how* al *change management* della Pubblica Amministrazione attraverso il ricorso all'e-government, e cioè allo spostamento dei pubblici servizi su rete telematica.

Già così impostato il problema si intuisce immediatamente che la questione non è solo quella relativa all'adozione delle nuove tecnologie, ma riguarda anche e soprattutto la trasformazione dei servizi pubblici. Se infatti la questione fosse semplicemente quella di adottare tecnologie differenti e più moderne essa sarebbe di più facile soluzione. Il problema, invece, è che le queste specifiche tecnologie, per i motivi che sono a tutti noti e non è quindi il caso di richiamare in questa sede, offrono opportunità molto rilevanti di trasformazione.

LE OPPORTUNITÀ DELL'E-GOVERNMENT

Per valutare le opportunità dell'e-government basta considerare infatti:

- che esse modificano profondamente l'interfaccia tra amministrazione e cittadino utente dal momento che consentono, da un lato, di moltiplicare esponenzialmente i contatti, e, dall'altro, di abbatterne il costo in maniera straordinaria;
- che esse trasformano l'attività di quei soggetti che tradizionalmente hanno agito da intermediari tra cittadini e amministrazione in alcuni casi rendendone quasi interamente obsoleto il ruolo, e sempre spingendoli a fornire servizi a più alto valore aggiunto;
- che esse consentono di affrontare i problemi della moltiplicazione dei centri di governo in modo del tutto nuovo assicurando raccordi e condivisioni di dati e informazioni che non hanno bisogno di meccanismi gerarchici,
- che – ma l'elenco potrebbe continuare – esse sono anche lo strumento per modificare il contenuto dei servizi che le amministrazioni offrono ai cittadini e in particolare esse costituiscono l'occasione per inventare nuovi servizi.

In altre parole le prospettive aperte dall'e-government vanno esplorate non solo e non tanto per migliorare l'efficienza (la riduzione dei costi) e l'accessibilità delle amministrazioni, quanto soprattutto nella prospettiva di giungere a "reinventare" – per usare il termine di un fortunato volume – l'attività di governo e di amministrazione.

I vincoli

Tuttavia sono proprio le straordinarie potenzialità del nuovo strumento che rappresentano uno dei principali ostacoli alla trasformazione.

In primo luogo, infatti l'espansione della cosiddetta *e-economy* ha generato una rilevante scarsità di risorse umane specialistiche che determina una forte tensione sul mercato del lavoro, un elevatissimo tasso di turnover e una accentuata dinamica salariale. Di qui l'evidente difficoltà delle imprese a procurarsi le professionalità necessarie per compiere il "salto" tecnologico ed organizzativo che pure è possibile e per alcuni versi indispensabile.

In secondo luogo, e in parte per le stesse ragioni, i fortissimi investimenti in ricerca e sviluppo da parte dei fornitori di hardware, software e connettività determinano una rilevante incertezza relativamente alle tecnologie più appropriate e l'accorciamento del ciclo di vita dei prodotti in uso. Solo per fare un esempio, appare oggi estremamente difficile riuscire a prevedere quanta parte dell'accesso alle reti avverrà dai terminali mobili di tipo UMTS e quanta invece resterà sulla rete fissa.

Queste due caratteristiche, entrambe frutto del successo della rivoluzione introdotta dalla nuova tecnologia dell'informazione, hanno conseguenze particolarmente negative per quanto riguarda la pubblica amministrazione in quanto occorre ricordare, da un lato, la scarsa flessibilità delle politiche relative al personale nel settore pubblico e, dall'altro, le normative sugli acquisti.

Se si può sperare che almeno in parte le politiche del personale pubblico saranno progressivamente capaci di adattarsi alle nuove esigenze del mercato del lavoro lo stesso è impossibile che avvenga per quanto riguarda le normative sugli acquisti. Esse, infatti, trovano la loro origine non solo e non tanto nell'arretratezza delle procedure burocratiche nel nostro paese, quanto piuttosto nelle direttive europee sull'apertura del mercato nel settore dei *procurements* alle pubbliche amministrazioni. Il punto è degno di essere menzionato in quanto ciò comporta l'impossibilità di aggirare le norme attraverso la trasformazione della natura giuridica dell'ente acquirente (ad esempio attraverso la costituzione di una società per azioni interamente in mano pubblica), dal momento che la normativa europea fa riferimento ad una nozione "sostanziale" di amministrazione pubblica, rendendo del tutto indifferente la qualificazione giuridica della stazione appaltante.

L'insieme di questi elementi genera una situazione nella quale appare molto difficile riuscire a sviluppare attività di eccellenza in questo settore poiché:

le tensioni sul mercato del lavoro ostacolano l'acquisizione da parte della pubblica amministrazione nelle professionalità necessarie a governare i processi di trasformazione;
l'incertezza sulle tecnologie sembra escludere la possibilità di stipulare contratti a lungo termine con i fornitori di *information technology*;
le norme sui *procurement*, infine, prescrivono l'adozione di procedure aperte di scelta dei fornitori, formalizzate e soggette a *judicial review*.

Eppur si muove: i casi di eccellenza

Malgrado le difficoltà sopra ricordate, anche in Italia, e tutto sommato in misura non inferiore a quanto si verifica in altri paesi, possono essere registrati diversi casi di successo che, in alcuni casi, raggiungono livelli di eccellenza assoluta.

Il caso più noto, e sul quale non vi è bisogno di soffermarsi, riguarda il fisco. Ciò ha comportato il totale spostamento sulla rete telematica degli adempimenti richiesti ai cittadini ed in primo luogo della denuncia dei redditi. Le conseguenze su piano del sono almeno altrettanto rilevanti (automatizzazione dei processi di riscossione, unicità dei versamenti a soggetti differenti, abolizione delle attività a basso valore aggiunti quali il *data entry*, automatizzazione dei controlli formali sulle denunce dei redditi, eccetera). Questo processo è il frutto della strettissima collaborazione che si è instaurata tra la società incaricata di gestire la parte informatica e il ministero delle finanze, il quale ha utilizzato fortemente la leva tecnologica per innescare processi di trasformazione organizzativa e innovazioni di policy .

Esso tuttavia non costituisce l'unico esempio di eccellenza a livello internazionale.

Meno noto, ma forse solo marginalmente meno complesso, è il caso dell'Università, che di fatto ha enormemente ridotto le attività amministrative svolte dal Ministero competente. Sono stati infatti completamente automatizzati e trasferiti in rete telematica almeno due processi fortemente *labour intensive* quali:

le procedure di elezione dei membri delle commissioni di concorso per il personale docente (le cosiddette "valutazioni comparative", nel gergo degli addetti ai lavori), che comportano l'espressione del voto da parte di alcune decine di migliaia di docenti universitari, per eleggere diverse centinaia di commissari due o tre volte l'anno; tra i benefici di questo sistema, ormai completamente a regime, oltre alla riduzione significativa del lavoro amministrativo di basso livello, va notato in primo luogo l'accorciamento dei tempi di spoglio e di proclamazione degli eletti, e in secondo luogo la costruzione di un "sito pubblico" delle valutazioni comparative che diminuisce le necessità di certificazione e aumenta la trasparenza delle procedure; le procedure di selezione dei progetti di ricerca di interesse nazionale; sono state interamente spostate in rete non solo la presentazione delle domande da parte dei consorzi di ricerca, ma anche l'intera attività di valutazione (affidata a *referee* anonimi che esprimono il loro giudizio per via telematica), la comunicazione dell'avvenuta selezione e la successiva attività di valutazione dei risultati; anche in questo caso, oltre alla presumibile riduzione dei costi di amministrazione, va menzionato l'aumento significativo della trasparenza delle procedure in gran parte a causa della riduzione del pericolo di comportamenti collusivi tra valutatori e valutati.

Tra i successi degli ultimi anni in materia di *e-government*, infine, non si può non menzionare l'introduzione degli "acquisti on line" attraverso lo sviluppo di gare telematiche per la fornitura di beni e servizi alle amministrazioni pubbliche. Tale processo ha visto l'adesione, in gran parte volontaria di quasi 5000 soggetti pubblici, e, sino ad oggi, ha riguardato tutti i servizi di telefonia fissa e mobile, gran parte delle apparecchiature tipiche del lavoro di ufficio (computer, stampanti, fotocopiatrici, centralini telefonici, software di word processing, fax, ecc.), gli aspetti energetici (elettricità, gasolio da riscaldamento, carburanti, servizio energia, ecc.), la cancelleria e la carta, le autovetture, i servizi postali, i buoni pasto, la gestione degli immobili, eccetera. Si stima che questa iniziativa abbia già portato nel 2000 risparmi per 300 miliardi al solo bilancio dello Stato, ma l'effetto dovrebbe essere maggiore in quanto le aste on line sono per contratti di fornitura ai quali le amministrazioni possono liberamente aderire cosa che ovviamente faranno esclusivamente nel caso che ciò comporti risparmi significativi.

Se ora andiamo a verificare quali sono, sotto il profilo del modello di relazione tra pubblica amministrazione e fornitore di know how tecnologico, le caratteristiche comuni dei tre casi di successo (fisco, università ed acquisti on line) balza immediatamente agli occhi come il governo di tali progetti sia strettamente legato alla loro attuazione e venga svolto da strutture sostanzialmente interne al settore pubbliche, ma formalmente esterne rispetto all'amministrazione di riferimento.

Ciò è senz'altro vero per quanto riguarda CONSIP la società per azioni interamente posseduta dal Tesoro che ha svolto con personale proprio le attività di progettazione e gestione degli acquisti on line delle pubbliche amministrazioni, approvvigionandosi a sua volta sul mercato attraverso gare pubbliche per quanto le abbisogna. Lo stesso vale, nel caso dell'Università, per il CINECA, consorzio di diritto privato, ma formato esclusivamente da soci pubblici, al quale il Ministero assegna senza bisogno di gara i compiti di progettazione e gestione dei sistemi sopra menzionati, compiti svolti peraltro attraverso personale proprio. Ma sostanzialmente non difforme è anche la situazione di SOGEI che pure è una società privata (anche se all'inizio del suo coinvolgimento nella materia non lo era) e che comunque è legata da un rapporto di concessione che la equipara di fatto ad una amministrazione pubblica, se non altro sotto il profilo della inutilità delle gare per quanto riguarda l'affidamento ad essa di compiti da parte del Ministero delle Finanze.

Elementi di forza e di debolezza del modello dominante

Una singolarità che accomuna i tre casi brevemente analizzati è il fatto che i successi indubbi riportati nel settore dell'*e-government* sono anche il frutto di una sorta di eterogenesi dei fini o, più semplicemente, della capacità di cogliere un'opportunità. Né CONSIP, né CINECA né SOGEI, infatti, erano nate per svolgere l'attività che abbiamo richiamato nelle pagine precedenti. E' invece la loro disponibilità a farlo, unitamente al fatto di essere contenitori di risorse umane pregiate e rare, ad aver generato le vicende di cui ci stiamo occupando.

Più in generale si può affermare che l'evidenza empirica raccolta, ma anche l'opinione di tutti gli osservatori competenti, ci consegna un'immagine in cui la condizione necessaria per lo sviluppo di attività sperimentali, complesse ed "a rischio" quali quelle coinvolte nei processi di e-government è riassumibile nella nozione di **partnership**.

PARTNERSHIP

Ciò che caratterizza i casi di successo è il fatto che il contenuto delle attività da svolgere è deciso di comune accordo tra il detentore di *know how* (e talvolta di capacità tecnologica) e l'amministrazione committente.

Un corollario di questa caratteristica è il fatto che i trasferimenti dal bilancio dello Stato avvengono sostanzialmente a consuntivo, sia pure sulla base di tariffe concordate ex ante. La situazione sotto questo profilo è quindi caratterizzata dal fatto che i costi dei servizi sono decisi in gran parte ex post, sulla base di un rimborso di un'attività che, per più versi, sfugge ai sistemi usuali di decisione politico amministrativa.

Quindi non è possibile ignorare che il modello della partnership, così come si è realizzato, presenta non pochi rischi dal punto di vista della salvaguardia dell'interesse pubblico.

A livello teorico non c'è dubbio che la difficoltà di controllo, insita nella relazione principale/agente, è aumentata dal carattere fortemente incompleto del contratto di base (nel quale non sono specificate le prestazioni attese) e resa pressoché insostenibile dall'evidente asimmetria informativa tra i due poli della relazione.

Se a ciò si aggiunge il fatto che anche la distinzione tra progettazione e esecuzione dei lavori è pressoché inesistente, ve ne è abbastanza per concludere che è lecito attendersi che i successi sopra ricordati sul versante della efficacia non siano necessariamente tali su quello della efficienza. Detto in altre e più semplici parole, il sospetto che il bilancio pubblico stia pagando più di quanto sarebbe necessario per lo svolgimento del lavoro è senz'altro legittimo, anche se ciò non necessariamente ciò si verifica.

Questo giudizio è largamente condiviso nel caso delle concessioni affidate a soggetti privati anche in altri settori che pure non presentano le stesse caratteristiche dell'*information technology*. Tutto il dibattito più recente fa infatti credere che meccanismi quali quelli previsti nel caso dell'amministrazione fiscale ben difficilmente potranno ripetersi in futuro, anche senza tener conto degli stringenti vincoli normativi definiti a livello europeo.

Ma anche nell'ipotesi di affidamento del ruolo di "governo" a soggetti interamente in mano pubblica i rischi non mancano. In primo luogo sono quanto meno legittimi gli stessi dubbi sull'efficienza gestionale che valgono in generale per le amministrazioni pubbliche. In secondo luogo almeno uno dei vincoli sopra ricordati (la carenza di *skill*) è certamente all'opera, con la conseguenza di rendere probabile, a medio termine, l'obsolescenza del *know how* tecnologico¹.

In ogni caso, e salva la necessità di preservare quanto di buono sino ad ora è stato fatto, va anche valutato, dal punto di vista per così dire istituzionale, se la moltiplicazione di società interamente in mano pubblica del tipo CONSIP sia effettivamente un'alternativa praticabile e desiderabile. Il rischio principale che non si può non segnalare è che la nomina politica dei relativi consigli di amministrazione potrebbe costituire l'occasione per compiere significativi passi indietro rispetto all'affermazione del paradigma di distinzione/separazione tra ruoli di

¹ Il fatto che ciò non sia accaduto nel caso del CINECA (che anzi ha conosciuto diverse modifiche della sua missione nel corso della sua esistenza – dal supercalcolo alla fornitura di software gestionale all'e-government) è un dato senza dubbio degno di nota. Ciò è forse dovuto alla prossimità con il mondo della ricerca e dell'insegnamento superiore e/o alla qualità del suo management. Si tratta comunque di un elemento che potrebbe formare utilmente oggetto di approfondimento, al di là di quanto contenuto nell'Allegato a questa relazione.

indirizzo politico e ruoli amministrativi che si sta faticosamente facendo strada come modo praticabile per valorizzare le professionalità del management pubblico.

La necessità di costruire incentivi alla cooperazione

In sostanza, per quanto i casi di successo diano delle indicazioni che è difficile disattendere, ed in particolare mostrino l'importanza della costruzione di una vera *partnership* tra le pubbliche amministrazioni ed i soggetti detentori di *know how*, le strade istituzionali ed organizzative che sono state sin qui seguite non appaiono ulteriormente praticabili.

Ciò non significa, per la verità, proporre che nel settore dell'*information technology* e a maggior ragione dell'*e-government* si possano applicare le procedure usuali di contrattazione pubblica. In realtà questa strada è stata perseguita in molti dei casi di fallimento dell'innovazione: la estrema difficoltà che hanno le amministrazioni a dotarsi direttamente delle risorse umane dotate delle professionalità necessarie a governare i processi, l'esistenza dell'incertezza tecnologica e di un mercato sostanzialmente oligopolistico non si possono rimuovere con un atto del pensiero. In buona sostanza affermare la necessità della *partnership* significa affermare l'esigenza di sostituire i meccanismi tipici della contrattazione, in cui gli obiettivi sono contrapposti, con quelli della collaborazione, in cui gli obiettivi sono condivisi, significa che la necessaria interdipendenza deve essere basata – sino a prova contraria e certo prevedendo dei rimedi efficaci in caso di inadempienza – essenzialmente sulla fiducia.

Bisogna invece superare i modelli di successo, da un lato optando decisamente per cercare direttamente sul mercato il *know how* necessario, fuori da ogni pretesa di crescita dello stesso per linee interne, e dall'altro lato identificare quali siano i possibili incentivi alla cooperazione in grado di mitigare i rischi sopra esposti. In buona sostanza tre soluzioni, una delle quali non ha mai funzionato in maniera eccellente (l'uso delle procedure ordinarie) e altre due (la concessione a soggetti privati e le società in mano pubblica) sembrano non ulteriormente praticabili su larga scala, vanno scartate, mentre ne vanno identificate altre che possano garantire lo sviluppo delle iniziative.

Nella ricerca degli incentivi conviene ovviamente concentrarsi soprattutto su quelli di natura economica: occorre rendere conveniente ai partner privati tecnologici e/o detentori delle conoscenze necessarie cooperare lealmente con le amministrazioni pubbliche, facendo dipendere il loro profitto dalla buona riuscita, sia sul versante dell'efficienza sia su quello della efficacia, del progetto di *e-government*.

Da questo punto di vista la strada più promettente appare quella di associare il partner privato al finanziamento, totale o parziale, del progetto, legando i corrispettivi all'uso dello stesso. Occorre ricordare infatti che una delle caratteristiche dello spostamento sulla rete telematica di servizi pubblici è quello di consentire l'accesso agli stessi da parte di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, sostituendo altre modalità di acquisizione delle informazioni necessarie. L'aumento delle transazioni per via telematica costituisce quindi, in moltissimi casi, un indicatore sufficientemente rappresentativo del successo del progetto dal punto di vista dell'efficacia al quale è possibile ricondurre anche un "prezzo", anche se non necessariamente pagato dal fruitore del servizio stesso.

Costruire un incentivo attraverso la richiesta di una partecipazione al finanziamento dell'iniziativa fa ricadere le proposte che formuleremo nelle pagine seguenti nella categoria della cosiddetta finanza di progetto (*project financing*) o in quella della PPP (*public private partnership*), formule che hanno dato buona prova di sé nel migliorare efficienza ed efficacia in diversi settori delle politiche pubbliche.

L'uso di tali strumenti non è ignoto al settore dell'*information technology*, soprattutto in Gran Bretagna dove sono state svolte esperienze significative. Tra esse merita soprattutto una menzione il caso del dipartimento del *National Savings* in cui il ricorso ad una *public private partnership* con Siemens Business Service è stato riconosciuto dal severo *National Audit Office* come una soluzione eccellente sotto il profilo della tutela dell'interesse pubblico, e che ha comportato la fuoriuscita dal settore pubblico di più di 4000 dipendenti nonché un aumento dell'efficienza operativa stimato attorno al 20%.

Il caso del National Savings inglese

Nel marzo 1997 il dipartimento del National Savings (NS) decise di esternalizzare le operazioni di transazione e di servizio al cliente per la vendita al minuto dei bonds, mediante una gara pubblica. Siemens Business Services (SBS) si è aggiudicata la gara e nell'aprile 1999 ha acquisito dal NS circa 4.100 dipendenti. In base all'accordo di partnership SBS servirà i prodotti NS per i futuri 15 anni; in questo periodo NS ha il diritto di ricevere il 50% dei profitti aggiuntivi rispetto a quanto stabilito nel contratto, ma non concorre invece alle eventuali perdite.

La stima compiuta mostra che, se NS continuasse a gestire in economia il servizio operativo, il costo previsto per la sua gestione sarebbe pari a 793 milioni di sterline in 15 anni, mentre SBS stima che il costo atteso si aggiri intorno ai 635 milioni di sterline; la differenza è dovuta alla maggiore liquidità, alla maggiore velocità di investimento, ed alla minore presenza di vincoli per quanto riguarda il personale.

Per condurre il processo di conferimento al settore privato, sono state considerate indispensabili due condizioni:

prima della gara, coinvolgere gli offerenti per stabilire i probabili benefici di un contratto di partnership e per capire con quali modalità il processo di conferimento poteva avere maggiori probabilità di successo;
trasferire il servizio operativo in un unico pacchetto a unico soggetto privato in base a un contratto di lungo termine.

Secondo il National Audit Office il caso mostra che:

Il trasferimento dello staff, incoraggia il partner a fare proposte di impiego alternativo alle risorse acquisite con il trasferimento.

Per garantire il successo non basta basarsi sul fatto che si trasferisce il rischio e si danno incentivi al partner privato: occorre anche supportare il processo di monitoraggio, utilizzando un valutatore indipendente esterno (esperto in IT).

Deve essere prevista la risoluzione del contratto in presenza di basse performance.

Bisogna permettere che il contratto, essendo di lungo periodo, possa essere modificato in base a nuove esigenze dettate da cambiamenti nel mercato o nella tecnologia.

Il top management deve essere strettamente coinvolto nel progetto e deve dedicare molto tempo alla definizione dello stesso e alla definizione dei termini precisi del contratto di partnership, eventualmente con il supporto di staff specializzati e esperti nel campo.

Specificare chiaramente in anticipo le responsabilità che rimangono in capo a NS è stato un elemento di forza nella negoziazione, così come è stato importante mantenere fino alla fine un livello di competitività, garantito dalla presenza sino alla fine di due offerenti.

Tuttavia, se il *project financing* costituisce certamente un'opportunità da analizzare con attenzione, anche in questo caso bisogna guardarsi dal considerarlo come la pietra filosofale in grado di risolvere tutti i problemi. In primo luogo, infatti, altre esperienze in Gran Bretagna hanno dato risultati molto meno brillanti e sono stati oggetti di critiche più o meno severe: è il caso della partnership in materia fiscale con EDS e del sistema pensionistico affidato in *project finance* a Andersen Consulting per non parlare di chiari fallimenti come quello relativo all'ufficio passaporti.

In ogni caso non bisogna dimenticare che i rischi tecnologici, cui abbiamo già fatto cenno, rendono le iniziative di IT e di e-gov di difficile bancabilità, e quindi ne aumentano il costo.

Nelle suggerimenti che avanza nei successivi paragrafi, quindi, pur mantenendo fermi i pilastri progettuali sino ad ora identificati (la necessità della *partnership* e il co-finanziamento da parte dei privati dei progetti) esploreremo soluzioni in parte differenti dalla finanza di progetto in senso stretto, come ad esempio l'opportunità di costituire società miste.

Le soluzioni istituzionali: a) l'*outsourcing* globale

La prima alternativa che va esplorata, anche perché viene periodicamente riproposta sulla base dell'argomento che si tratta di una delle soluzioni preferite nel settore privato, è quella di andare verso l'esternalizzazione completa, affidando in *outsourcing* la funzione di *system integrator*.

In sostanza si tratta di adattare alle nuove circostanze il modello della concessione, prevedendo una modalità di affidamento del passaggio all'*e-government* che ne riproduca i vantaggi minimizzandone i rischi.

La proposta potrebbe allora venire così articolata:

scelta del partner tecnologico attraverso gara pubblica del tipo appalto/concorso, affidando quindi ad esso anche la proposta di quali servizi realizzare, nel periodo di tempo considerato, e nell'ottemperanza di poche specifiche di base;

richiesta ai potenziali contraenti di provvedere, almeno in parte, al finanziamento degli investimenti necessari e/o dell'inizio del lavoro;

definizione nel contratto dei livelli attesi (minimi, medi e massimi) sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo dei servizi, eventualmente da accertare mediante il ricorso ad un organismo tecnico indipendente;

previsione di pagamenti legati al consumo da parte degli utenti dei servizi offerti con un forte elemento di premialità che incentivi la piena assunzione degli obiettivi pubblici da parte del contraente privato.

Presumibilmente un simile meccanismo di gara dovrebbe operare – come mostra del resto la stessa esperienza del National Savings sopra ricordata – attraverso un processo a due stadi. Il primo di essi mira a ridurre il numero dei potenziali contraenti e il secondo prevede trattative parallele con i candidati preselezionati (che non dovrebbero essere più di 3 o 4).

Non c'è dubbio che, se un simile meccanismo funzionasse alla perfezione il risultato sarebbe per più versi ottimale: si identificerebbe cioè per ogni grande settore e/o amministrazione una soluzione globale, di medio-lungo termine in grado di accompagnare la trasformazione del servizio pubblico sfruttando le potenzialità offerte dalla combinazione tra informatizzazione e accesso telematico.

E' altrettanto evidente, peraltro, che le difficoltà sono numerose.

Una prima preoccupazione riguarda il rischio di "eternizzare", per così dire, la soluzione, nel senso di rendere estremamente difficile la sostituzione del contraente alla scadenza dell'affidamento. In verità l'esperienza del settore privato, dove tale modello viene largamente utilizzato, è che il vantaggio dell'*incumbent*, anche se reale, non è comunque tale da impedire la contendibilità del contratto.

Un secondo elemento riguarda la durata del contratto stesso. E' infatti evidente che, per sviluppare un sistema di questo tipo, che unisca progettazione, gestione, sviluppo e finanziamento occorre immaginare una durata abbastanza lunga da consentire il recupero dell'investimento compiuto. In genere si debbono immaginare contratti di almeno 7/10 anni, e talvolta molto più lunghi (nel caso del *National Savings* si tratta di 15 anni), con la conseguenza di legare enormemente le amministrazioni ad un unico fornitore. E' vero che si potrebbe immaginare una qualche forma di rescissione dopo 3 e 7 anni, tuttavia ciò significherebbe anche affrontare la non facile impresa di sostituire il contraente in corso d'opera.

La difficoltà principale, che appare pressoché insormontabile, tuttavia è un'altra. Fare contratti nel settore pubblico (e questa è la principale differenza con il settore privato) significa sempre esporsi al rischio dell'impugnazione da parte dei soccombenti, e, in casi di grandi dimensioni, tale rischio è un'assoluta certezza. L'incentivo a ricorrere è dato dalla dimensione dei contratti (stimabile nell'ordine delle centinaia di miliardi), ma soprattutto nel fatto che è pressoché impossibile sia indicare con precisione le specifiche progettuali (è questa del resto la ragione per la quale l'unica forma possibile è quella dell'appalto concorso), sia identificare meccanismi di

valutazione che non contengano almeno qualche parte di discrezionalità (dal momento che sulle soluzioni progettuali identificate dai concorrenti una parte del giudizio non può che essere di tipo qualitativo). La conseguenza è allora che i tempi reali per fare decollare le iniziative si allungano a dismisura (almeno 3/5 anni dal momento del bando) e comunque, con tutta franchezza, non pare a chi scrive che la giustizia amministrativa possa costituire un accettabile meccanismo di decisione in operazioni i cui contenuti tecnici sono di una simile complessità.

Questo elemento appare decisivo per non consigliare di seguire questa strada che, oltretutto, ridurrebbe sì fatto il mercato a non più di una decina di potenziali contraenti con i rischi di collusione che ogni oligopolio comporta.

7. Le soluzioni istituzionali: b) la joint venture con il fornitore di tecnologie

La seconda alternativa esplora la possibilità di mantenere la natura di diritto privato del soggetto affidatario dei servizi evitando una parte della complessità implicita nella gara per l'*outsourcing*. Il mantenimento della natura di "organismo di diritto privato" è essenziale al fine di evitare i vincoli derivanti dalla legislazione europea in materia di acquisto di beni e servizi, e l'obiettivo, in questo caso, è quello di garantire egualmente, nella misura del possibile l'unicità del fornitore (o comunque della responsabilità del partner privato).

In pratica il centro di questa soluzione è rappresentato dalla creazione di una società mista (*joint-venture*) di cui siano soci con ruoli rilevanti sia la pubblica amministrazione che il fornitore di tecnologia.

Perché sia possibile mantenere il carattere privatistico del nuovo soggetto, peraltro, è necessario che ricorrano tre condizioni:

che non vi sia controllo da parte della pubblica amministrazione (e cioè in buona sostanza che la parte privata metta la maggioranza dei capitali necessari);

che l'attività non sia finanziata dalla pubblica amministrazione;

che essa sia svolta attraverso la vendita di servizi ai cittadini, alle imprese o alle altre pubbliche amministrazioni in regime di concorrenza con altri operatori.

Ovviamente sarebbe comunque necessario utilizzare una procedura di evidenza pubblica per la scelta del partner, ma essa sarebbe di gran lunga più agevole che nel caso precedente, dal momento che il criterio base per l'aggiudicazione non potrebbe che essere la quantità di capitale che i concorrenti sono disponibili ad investire nella *joint venture* medesima.

A valle della costituzione della società non vi sarebbero più i vincoli derivanti dall'appartenenza al settore pubblico, garantendo quindi una amplissima flessibilità operativa, mentre l'incentivo costituito dalla necessità di assicurare il miglior rendimento del capitale investito renderebbe più probabile l'internalizzazione dei fini pubblici da parte dei privati.

Il problema, come è chiaro, riguarda l'ambito di applicabilità di una simile soluzione in particolare per quanto riguarda la terza condizione sopra esposta come necessaria e cioè che l'attività avvenga attraverso la vendita di servizi ai cittadini, alle imprese o alle altre pubbliche amministrazioni in regime di concorrenza con altri operatori. Per quanto non sia impossibile immaginare casi di questo tipo (si pensi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, oppure alla commercializzazione on-line della produzione cartografica, o ancora ad una serie di attività di *e-learning*) è evidente che sono una minoranza i servizi che possono giovare di una simile soluzione.

8. Le soluzioni istituzionali: c) la joint venture con una società di consulenza

A questo punto resta da esplorare una soluzione che, pur mantenendo una serie di vincoli propri dell'appartenenza al settore pubblico, abbia però un'applicazione abbastanza vasta e risolva comunque una parte dei problemi che sono stati sopra esposti.

In sostanza la proposta che appare più generalmente praticabile è quella di andare alla costituzione di una società mista, sostanzialmente paritaria, tra la pubblica amministrazione e una società di consulenza che sia in possesso delle competenze professionali per progettare e governare i processi di *e-government*, ma non sia direttamente un fornitore di tecnologia.

Ovviamente anche in questo caso sarebbe necessaria una procedura di evidenza pubblica per la selezione del partner, ma essa dovrebbe essere aggiudicata attraverso una serie di parametri relativamente facili da quantificare:

l'apporto di capitale;
le qualificazioni dello staff tecnico che la *consulting* apporterebbe;
le tariffe che applicherebbe.

Anche in questo caso, quindi si manterrebbe l'incentivo monetario alla cooperazione mentre già nel bando di gara dovrebbe essere specificato che i rapporti tra pubblica amministrazione e nuova società sarebbero regolati da una convenzione quadro poliennale e da programmi annuali di attività, nei quali verrebbero di volta in volta specificati i piani di lavoro ed i progetti da sviluppare, cercando altresì di immaginare una formula che consenta di premiare l'efficienza realizzativa e la capacità di raggiungere gli obiettivi assegnati. Potrebbe essere utile prevedere che la struttura permanente della società sia estremamente snella – in pratica solo il management e le strutture di supporto – mentre essa dovrebbe poter contare sui professionisti della società di consulenza da impegnare, alle tariffe definite, a seconda dei singoli progetti.

La società così costituita – essendo a tutti gli effetti un organismo di diritto pubblico – potrebbe ricevere incarichi da parte dell'amministrazione costituente senza bisogno di gara pubblica mentre, per gli stessi motivi, essa dovrebbe approvvigionarsi sul mercato attraverso procedure aperte. Tuttavia, disponendo al suo interno delle capacità di progettazione e di direzione dei lavori, gli acquisti che essa realizzerebbe sarebbero di valore unitario relativamente modesto e quindi presumibilmente su un mercato abbastanza competitivo.

In sostanza questa soluzione permetterebbe di recuperare almeno una parte rilevante della flessibilità operativa, avvalendosi di un contenitore presumibilmente ampio di risorse umane dotate delle professionalità necessarie e garantendo al tempo stesso il giusto livello di partnership, senza il quale, come già più volte detto, i progetti in questo settore sono destinati a restare sulla carta o, quanto meno, a incontrare difficoltà rilevanti.