

# Dal regime autarchico all'affidamento in outsourcing dei servizi nella PA: analisi del fenomeno in termini di opportunità, rischi e benefici alla luce del Progetto “reti Amiche”

**Autore:** Polito Filomena

**In:** Diritto amministrativo

La pubblica amministrazione è, indubbiamente, un sistema aziendale complesso e articolato caratterizzato da una numerosità di addetti, molte sedi e la particolarità e specificità dei servizi offerti alla platea degli utenti di riferimento.

Al funzionamento di tale sistema contribuisce un importante parco tecnologico , spesso composto di prodotti specifici , capaci di gestire i particolari bisogni di tale contesto, come ad esempio in ambito sanitario.

Nonostante però che al funzionamento di tale sistema venga dedicata una quota veramente consistente di risorse economiche, che rappresenta una percentuale altissima delle disponibilità dei bilanci pubblici questo è , come ormai evidente da diversi anni, un sistema in forte e crescente sofferenza economica.

Come più che notorio, il servizio pubblico sta attraversando una importante e continua fase di innovazione organizzativa, sulla spinta del bisogno di perseguire una sua maggiore economicità, efficacia ed efficienza.

Al riguardo le singole amministrazioni sempre più si avvalgono, di partner esterni per:

reperire sul libero mercato competenze specifiche;

acquisire strumenti di lavoro;

delegare ad altri lo svolgimento di attività e compiti

Anche nel settore pubblico, infatti, quindi, si è assistito, in pochi anni, al superamento del modello di azienda di tipo autarchico, in cui tutte le attività d'istituto erano gestite attraverso proprie maestranze e sotto il diretto controllo della direzione aziendale.

A tale primitivo modello, in cui anche attività di semplice supporto tecnico, come i servizi di facchinaggio, di pulizia, di manutenzione e di gestione del servizio mensa, erano gestiti in proprio, si è poi associato il bisogno di reperire fornitori di servizi e competenze di cui era priva.

Attraverso tale meccanismo l'azienda pubblica provvedeva solamente a reclutare e inglobare nella sua organizzazione competenze altamente specializzate (come ad esempio nel caso di formazione, patrocinio legale o certificazione contabile) o innovative di cui non era ancora riuscita a dotarsi.

Ma a tale processo, che potremmo definire "di outsourcing alto", dobbiamo ormai associare l'evidente processo "di outsourcing di tecnologie e servizi".

Il sistema pubblico, infatti, sempre più si avvale, per erogare i suoi servizi e le sue prestazioni, di "partner tecnologici", capaci non solo di fornire strumenti di alta tecnologia, come ad esempio hardware, software, ma soprattutto di supportarne il corretto utilizzo e garantirne, attraverso un apposito servizio di assistenza, la continuità e funzionalità operativa.

In ogni azienda pubblica, pertanto, staff di tecnici delle imprese che hanno fornito le tecnologie in uso garantiscono, on-site o in modalità remota, che questa possa continuare ad erogare i suoi servizi.

A questo processo, di sempre maggiore consistenza, dobbiamo però ancora aggiungere un altro addendo, che va a fotografare l'attuale modello organizzativo del sistema pubblico: le aziende non si avvalgono ormai di partner esterni solo nel caso in cui debbano garantirsi prestazioni specialistiche altamente specializzate o il supporto tecnico alla strumentazione in uso, ma anche per affidare a questi le più varie attività di supporto, quelle che tradizionalmente non costituiscono il suo "core business".

Questo processo può essere fattibile, naturalmente, anche perché la tecnologia e gli standard disponibili, le "autostrade telematiche", per esempio, permettono un interscambio di informazioni capace di garantire i collegamenti necessari a rendere efficienti dal punto di vista tecnico i servizi che i partner esterni assicurano al sistema sanitario, solitamente con un evidente minore impegno di risorse economiche.

Per rendere comprensibile quanto appena affermato proviamo a fare una breve analisi di quali sono ad oggi i servizi ormai delegati all'esterno da un ente pubblico tipo, e possiamo trovarci davanti a una casistica senza dubbio interessante quali, in cui fra la attività di queste aziende gestite attraverso un affidamento esterno di servizi possiamo avere, ad esempio:

- 

Manutenzione hardware e software

- 

Gestione delle reti

- Custodia della documentazione

- Servizio mensa

- Servizio di pulizie

- Servizio di vigilanza

- Supporto legale e assicurativo

- Servizi amministrativi

- Servizio trasporti

- 

Attività di logistica

- 

Inoltro a domicilio della corrispondenza

- 

Call center telefonico

Per la gestione di queste attività, però, appare assolutamente imprescindibile che i partner esterni che supportano l'attività degli enti pubblici gestiscano e trattino dati personali e talora anche di tipo sensibile.

Per tale motivo è bene ricordare alle direzioni strategiche degli enti pubblici che debbono, nel reperire sul libero mercato il partner che con la massima economia offre loro il servizio più efficiente, anche preoccuparsi che questi possa garantire all'azienda il rispetto delle disposizioni sulla c.d. privacy.

Pertanto la direzione è tenuta a verificare che il servizio dato in affidamento sia congruente non solo con le esigenze di razionalizzazione economica, ma anche con la normativa vigente sulla protezione dei dati personali ed è quindi doveroso assicurarsi sì che il partner individuato per l'affidamento del servizio garantisca che l'attività delegata sia gestita in modo corretto, conveniente e tecnicamente efficiente, ma anche che sia capace di assicurare che le modalità con cui vengono trattati i dati oggetto dell'attività siano congruenti con le direttive di legge che assicurano la privacy della persona.

Rispettare tale condizione, prevista dalla lettura dell'articolo 29 del decreto legislativo n.196 del 2003 è quanto mai necessario quanto i servizi dati in appalto sono gestiti tramite la tecnologie avanzate, soprattutto nel caso in cui questa permetta di sommare, come nel caso per esempio del fascicolo del cittadino o del delicatissimo fascicolo sanitario, informazioni che in un passato recente erano difficilmente cumulabili tra di loro in È interessante a questo proposito soffermarsi sulla casistica dell'affidamento di servizi in outsourcing che, nel sistema pubblico, è già o potrà a breve essere attivato mediante la piena operatività del Progetto "Reti Amiche" del Ministero dell'Innovazione e della Pubblica Amministrazione.

Le "Reti Amiche" sono reti capillarmente diffuse sul territorio nazionale da utilizzare:

per agevolare il rapporto fra il cittadino e la Pubblica Amministrazione e permettono l'erogazione di servizi pubblici attraverso i canali di distribuzione di:

- Poste Italiane;
- Tabaccai;
- Associazione Bancaria Italiana (ABI);
- Farmacie;
- Carabinieri;
- Ferrovie;

- Grande Distribuzione (GD).

Le reti, che sono in competizione o sovrapposizione tra loro, consentono alla pubblica amministrazione di operare in condizioni di maggiore prossimità ed amicalità con i cittadini e consentiranno un risparmio per le casse pubbliche, dando la possibilità di chiudere gli uffici pubblici a basso traffico, senza per questo danneggiare i cittadini

Il sistema “Reti Amiche” si ispira a logiche di mercato, mette in concorrenza tra loro reti diverse, di operatori diversi, e intende assicurare standard uniformi di servizio attraverso la supervisione della PA

Ma tale sistema, che si inserisce nel processo più ampio di riforma dell’apparato amministrativo e arriva a trasformare le logiche con cui l’amministrazione dialoga con il cittadino, non parte dall’individuazione della tecnologia o dell’operatore che erogherà il servizio ma dall’idea di raggiungere in maniera user friendly ampie fasce di popolazione civile.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione culturale, che permette al cittadino di disporre dei servizi senza doversi fisicamente recare negli uffici pubblici (assai spesso collocati in luoghi che penalizzano la mobilità, privi di adeguati collegamenti e parcheggi, la semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini e la riduzione dei costi e dei tempi delle relazioni tra loro intercorrenti.

Una riduzione della mobilità fisica a vantaggio di quella virtuale, una capillarità del servizio e riduzione delle condizioni di marginalità e “vicinanza” al cittadino, in cui i servizi saranno delegati senza prelievi procedura di gara, ma sulla base degli accordi previsti dal Piano E-Gov.

Ma nel gestire in tal modo i loro servizi le singole amministrazioni non possono in alcun modo disattendere quanto stabilito già nel lontano 2005 dalla stesso Ministero artefice del Progetto “reti

amiche”stesso, che ha evidenziato per ogni ente pubblico l’assoluta necessità di rispettare le disposizioni sulla protezione dei dati personali.

Infatti con la direttiva dell’11 febbraio del 2005 avente ad oggetto “**Misure finalizzate all’attuazione nelle pubbliche amministrazioni delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante Codice in materia di protezione dei dati personali, con particolare riguardo alla gestione delle risorse umane.**” il Ministero ricorda agli enti che nel gestire la loro attività istituzionale sono tenuti ad adottare “.. tutte le misure utili a garantire il rispetto e la piena attuazione dei principi sanciti dal Codice, prevengano i rischi presenti nelle singole attività e adottino, conseguentemente, tutti gli atti, le soluzioni organizzative ed i comportamenti necessari

Questo perché l’ente pubblico , nell’approfittare dell’opportunità di capillare il proprio servizio, avvalendosi del progetto prima analizzato dovrà attivare un attento controllo, da inserire all’interno di una specifica policy.

Uno strumento necessario per stabilire in via preventiva e per verificare poi, attraverso un monitoraggio costante, che il servizio offerto tramite la nuova rete di sportelli sia non solo efficace e funzionale alle esigenze dell’utenza, ma anche rispondente alle disposizioni della Legge sulla Privacy, perché **il rapporto intercorrente tra ente pubblico e gestore del servizio è un rapporto di delega, in cui il secondo opera per conto e nell’interesse del primo, che deve fornire a questa le direttive operative e le istruzioni pratiche per eseguire il trattamento dei dati.**

L’ente, infatti, rimane il Titolare del trattamento e risponde, anche attraverso il proprio sportello URP o di altro sportello dedicato, destinatario in via prioritaria di ogni lamentela al riguardo, di ogni illecito per lo scorretto trattamento dei dati dell’utente, pur se avvenuto attraverso l’agere di un suo partner esterno, come in questo caso.

Da questa lettura emerge quindi sempre più evidente la necessità che nel sistema pubblico si attivi un presidio interno di supporto della corretta gestione delle informazioni, capace di supportare e seguire nel tempo ogni processo di trattamento dei dati attraverso un insieme di direttive e policy e di collaborare per un'efficace e corretta innovazione amministrativa.

<https://www.diritto.it/dal-regime-autarchico-all-affidamento-in-outsourcing-dei-servizi-nella-pa-analisi-del-fenomeno-in-termini-di-opportunita-rischi-e-benefici-alla-luce-del-progetto-reti-amiche/>