



L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI



A CURA DI GIOVANNI VETRITTO

L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI**



Rubbettino

Si ringrazia il gruppo di studiosi e operatori che ha animato il Laboratorio del Programma Cantieri nell'ambito del quale questo manuale è stato elaborato.

In particolare, il ringraziamento va, oltre ovviamente agli autori delle diverse parti del volume, a Giorgio Pagano, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ad Angelo Giovanni Rossi, del Consorzio di Area Vasta Centro Regione Toscana, a Stefania Zuccolotto, consulente del Dipartimento Risorse Umane e Strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a Maria Letizia D'Autilia, dell'Istat, ad Antonio Aprile, dell'Azienda Sanitaria Unica Regione Marche, a Rita Amabile, della Regione Lombardia, ad Alberto Biancati, di Confindustria, a Marco Gentili, del Cnipa, a Valentina Marino, neolaureata della Luiss di Roma.

Indice

Presentazione.	
Pubblico e privato nel nuovo modello di amministrazione di Federico Basilica	IX
Introduzione	1
1. L'esternalizzazione: concetti e definizioni	5
1.1 I fenomeni di arretramento dello Stato	5
1.2 L'alternativa <i>make or buy</i> nell'impresa	8
1.3 L'esternalizzazione nel mondo pubblico dal <i>new public management</i> all'età della <i>governance</i>	11
1.4 Le tipologie di esternalizzazione	15
1.5 Una concettualizzazione	19
2. L'esternalizzazione: strategia e strumenti	24
2.1 L'esternalizzazione come strumento di gestione strategica	24
2.2 Approccio strategico e formule di gestione alternativa	30
2.2.1 Le formule alternative alla gestione diretta	30
2.2.2 Il quadro attuale: approcci dei diversi sottosettori istituzionali	34
2.3 Le condizioni di contesto	39
2.4 I fattori critici di successo	44
2.5 Gli obiettivi dell'esternalizzazione	46
2.6 I rischi dell'esternalizzazione	48
3. La scelta dell'esternalizzazione	51
3.1 L'impostazione del processo di esternalizzazione	51
3.1.1 L'impatto sociologico dell'esternalizzazione in ambito pubblico	51
3.1.2 I passaggi decisionali	53

3.2	L'analisi organizzativa	55
3.2.1	La definizione della strategia organizzativa	55
3.2.2	Gli strumenti dell'analisi organizzativa	58
3.3	L'individuazione delle attività esternalizzabili	61
3.4	L'analisi dei vincoli giuridici	67
3.5	La valutazione dei fornitori potenziali	69
3.6	I sistemi di valutazione dell'opzione e il confronto con l'offerta interna	71
4.	L'affidamento dell'attività	79
4.1	La valutazione degli aspetti normativi	79
4.1.1	Oggetto dell'esternalizzazione e contesto normativo	79
4.1.2	Esternalizzazione di attività strumentali e riassetto organizzativo: principi giuridici	80
4.2	L'individuazione della procedura di affidamento	82
4.3	La predisposizione degli atti di affidamento	85
4.3.1	I capitolati d'oneri	87
4.3.2	La deliberazione a contrattare	88
4.4	Le procedure di scelta dell'affidatario	90
4.4.1	La procedura aperta	91
4.4.2	Le procedure ristrette	92
4.4.3	La procedura negoziata	93
4.5	La definizione del rapporto contrattuale	94
4.5.1	La stipula del contratto	94
4.5.2	I contenuti del contratto in prospettiva aziendale	99
4.5.3	Le modalità di espletamento del servizio	104
4.6	La reingegnerizzazione organizzativa	106
4.6.1	I riflessi organizzativi dell'esternalizzazione	106
4.6.2	Le implicazioni generali della reingegnerizzazione organizzativa	107
4.6.3	Le fasi del processo di reingegnerizzazione	110

5. Il rapporto di committenza	113
5.1 La gestione attiva del rapporto di committenza	113
5.2 L'implementazione della scelta organizzativa	115
5.3 Il monitoraggio del servizio	117
5.3.1 Come strutturare un adeguato monitoraggio	119
5.3.2 Gli indicatori	121
5.3.3 Il riesame e la revisione della relazione	123
5.4 La gestione del rapporto con il fornitore	124
5.5 L'utilizzo delle prerogative di contratto	128
5.6 La modifica del fabbisogno professionale	131
6. La valutazione dei risultati e le prospettive di scelta ulteriore	134
6.1 Il bilancio dell'esperienza	134
6.1.1 Gli scopi della valutazione ex post	134
6.1.2 L'utilizzo del sistema di valutazione	137
6.2 La valutazione dei rendimenti e dei costi	144
6.2.1 Gli effetti sulla struttura dei costi	145
6.2.2 La valutazione dei risultati conseguiti	147
6.3 La valutazione della qualità del servizio	151
6.3.1 L'impatto sui destinatari del servizio	154
6.3.2 Gli strumenti di <i>customer satisfaction</i> nella valutazione delle esternalizzazioni	156
6.4 La valutazione delle conseguenze organizzative	159
6.5 La riprogettazione del servizio	162
6.6 La riprogettazione dell'organizzazione	166
Riferimenti bibliografici	168

Presentazione.

Pubblico e privato nel nuovo modello di amministrazione

1. Lo snellimento delle amministrazioni pubbliche

Tra i principali indirizzi di riforma dell'amministrazione pubblica, da più di un decennio ricopre un ruolo centrale quello della razionalizzazione organizzativa e dello snellimento delle strutture operative delle amministrazioni pubbliche di tutti i livelli di governo¹.

L'obiettivo della costruzione di amministrazioni meno elefantache e strutturalmente complesse è stato perseguito negli anni, secondo precisi indirizzi normativi, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni e il ridisegno dell'architettura degli uffici; l'orientamento della legislazione, in questo senso, è stato univoco sin dalla prima delega al Governo per la riorganizzazione degli apparati amministrativi (Legge 23.12.1993, n. 537)², passando per la successiva, attuativa del cosiddetto "federalismo amministrativo" (Leggi 15.3.1997, n. 59, e 15.5.1997, n.

127)³ e fino alla più recente (Legge 6.7.2002, n. 137)⁴.

Un simile indirizzo ha comportato in generale soppressioni e sostituzioni di strutture, ma molto spesso anche la ricerca sistematica di *partnership* con soggetti privati, tanto orientati al profitto che appartenenti al mondo del volontariato e del sociale, nell'ottica di un'amministrazione aperta e relazionale, nonché, per usare una felice espressione di dottrina, "condivisa"⁵.

Ai provvedimenti normativi che hanno orientato le amministrazioni ad invertere il nuovo modello di amministrazione hanno fatto seguito anche azioni di accompagnamento e di indirizzo, volte a supportare le amministrazioni in una opera non priva di ostacoli e di resistenze.

In questa direzione, in prima fila si è posto nel tempo proprio il Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha promosso molteplici iniziative, tanto legislative che operative, volte allo scopo. Tra queste iniziative,

1. Cfr. B. Dente, *In un diverso stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna 1995.

2. Sulla fase originaria della riforma amministrativa S. Cassese, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta costituzione dell'Italia unita*, in "Foro italiano", 1994, n. 9, V, pp. 249 e ss.

3. Sul passaggio A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, il Mulino, Bologna 2000.

4. Sull'apertura di questa ulteriore fase cfr. la nota di apertura di G. D'Auria (a cura di), *L'organizzazione dei ministeri dopo il nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2005, n. 11, pp. 1133 ss.

5. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 1997, III-IV trim., n. 117-118, pp. 29 ss.

lo stesso Programma Cantieri ha da subito indicato l'obiettivo della costruzione di "amministrazioni leggere" tra le cinque priorità del cambiamento individuate già dal 2001 nel volume *Proposte per il cambiamento delle pubbliche amministrazioni*⁶.

A questo indirizzo sono state ispirate le politiche di privatizzazione e di scorporo "aziendale" dei servizi pubblici, tanto a livello nazionale che locale, perseguite dall'inizio degli anni '90 del '900, in una misura che non ha, sul piano quantitativo, paragoni tra gli altri Paesi europei, come riconosce la letteratura internazionale⁷; nello stesso senso va interpretato però anche il fenomeno dell'esternalizzazione di funzioni e servizi, cui è dedicato questo Manuale operativo.

2. Le esternalizzazioni: concetto e definizioni tra pubblico e privato

Come il curatore del volume chiarisce già nel primo capitolo, del termine esternalizzazione esistono diverse accezioni; e non manca chi ricomprende in questo fenomeno la stessa casistica delle privatizzazioni.

In queste pagine, però, si è inteso tenere distinti i casi in cui la legge ha voluto, in questi anni, ricondurre al regime di diritto privato interi segmenti di attività, nella prospettiva della loro restituzione alle dinamiche del mercato e, dove possibile, all'azionariato privato (appunto, ciò che più precisamente si

intende con il termine privatizzazione)⁸; differenziando tale fenomeno da altri e altrettanto diffusi, consistenti nell'utilizzo di energie e risorse del privato (tanto *for profit* che *non profit*) per l'assolvimento di compiti finali e strumentali che restano, viceversa, di competenza delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento della loro finalità istituzionale. Ciò che, in senso più ristretto, si è voluto intendere, nelle pagine che seguono, come esternalizzazione in senso proprio⁹.

Questo aspetto merita di essere sottolineato per la sua centralità nelle dinamiche di trasformazione in atto.

Per comprendere appieno la portata di questo processo può essere utile ripercorrere, a ritroso, il percorso che ha portato le imprese ad avviare processi di esternalizzazione. Ciò al fine di evidenziare i motivi che rendono oggi questo tema di grande rilevanza per la pubblica amministrazione.

Può essere dunque opportuno allontanare temporaneamente l'attenzione dall'attore pubblico, e rivolgere lo sguardo a dove le esternalizzazioni hanno in primo luogo preso forma, ovvero nelle imprese private *for profit*.

Il ricorso alla scelta di esternalizzare parte dell'attività aziendale, come più in generale le scelte strategiche che hanno intensificato il rapporto fra impresa ed ambiente esterno, costituiscono un percorso attivo nel mercato ormai da più decenni, e sono la conseguenza delle profonde trasformazioni verificatesi nei sistemi economici occidentali a partire dalla fine degli anni '60.

6. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Proposte per il cambiamento delle pubbliche amministrazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 60 ss.

7. Per tutti in una succinta ma compendiosa ricapitolazione A. Goldstein, *Privatization in Italy 1993-2002: goals, institutions, outcomes and outstanding issues*, in "CESifo Working Paper", n. 912, April 2003, in www.cesifo.de.

8. Sul concetto di privatizzazione tra cultura economia e cultura giuridica v. S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari 1996. Dello stesso autore, per un chiarimento di concetti, v. pure S. Cassese, *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in "Economia e credito", 1992, nn. 1-2, pp. 45 ss.

9. In questo senso, del curatore del presente volume v. già G. Vetrillo, *I pro e i contro delle esternalizzazioni di funzioni e servizi nell'amministrazione pubblica*, in "Queste istituzioni", 2004, nn. 133-134, pp. 151 ss.

In corrispondenza della crisi economica, iniziata in quegli anni nei paesi maggiormente industrializzati, era emersa la necessità, per le imprese ed i grandi gruppi industriali, di mettere in atto scelte in grado di affrontare le turbolenze del mercato.

Il problema era sviluppare la capacità di gestire le imprese in un mondo caratterizzato dall'aumento dell'incertezza, dal rallentamento della domanda e dall'esplosione della pressione competitiva.

Il modello imprenditoriale basato sulla grande impresa di tipo fordista, nei paesi di più antica industrializzazione, stava definitivamente tramontando: per sopravvivere, le aziende dovevano perseguire un percorso di innovazione.

È a partire da quegli anni che si andò affermando il passaggio da un orientamento al prodotto ad un orientamento al mercato, ed al *marketing* poi¹⁰: a fronte dell'aumento della pressione concorrenziale, e contestualmente della crescita quantitativa e qualitativa dei bisogni e delle aspettative del cliente, per l'impresa diventava strategico saper interpretare e soddisfare la domanda espressa in forme nuove dal mercato.

Protagonista, in questo quadro, diventava la necessità di saper dotare l'impresa di una struttura in grado di recepire ed accompagnare le trasformazioni dell'ambiente competitivo, in cui si muovevano concorrenti, clienti e fornitori. Si trattava, dunque, di rendere l'impresa non solo capace di adeguarsi in tempi brevi all'evoluzione della domanda, ma anche di sviluppare nuovi rapporti e legami con l'ambiente ed i soggetti che la circondavano.

A partire dagli anni '70, emergeva dunque la necessità di far fronte ai vincoli legati alla presenza di strutture di impresa eccessivamente complesse, che ne rallentavano la capacità di adattamento alle trasformazioni dell'ambiente. Le grandi aziende iniziavano a dimostrarsi inadeguate ad affrontare la fase di recessione in cui si trovava il mercato. Aumento dell'incertezza, bassi ritmi di crescita, fenomeni inflazionistici, rallentamento della domanda rendevano indispensabile aumentare la capacità di risposta delle imprese a mutamenti nel contesto esterno, incrementando la loro flessibilità e capacità di adattamento alle variazioni del mercato.

L'interrogativo che si pone all'impresa sin da quella fase è quale sia il percorso strategico in grado di far mantenere un vantaggio nei confronti dei propri *competitors*. Appare da subito chiaro che le azioni da intraprendere non possono più riguardare esclusivamente un semplice miglioramento dei prodotti e servizi offerti dall'impresa al mercato. La competitività viene ora misurata anche in base alla capacità di saper mettere in atto un percorso innovativo radicale¹¹, che coinvolga in modo profondo la stessa forma di impresa.

È in questo quadro che si colloca l'avvio delle scelte di esternalizzazione, ovvero della decisione di trasferire all'esterno dell'impresa parte dei processi produttivi o erogativi precedentemente svolti all'interno; una modalità operativa che rappresenta la norma nella fase attuale dell'organizzazione della grande impresa "a rete".

10. Si veda R. M. Grant, *L'analisi strategica nella gestione aziendale: concetti, tecniche, applicazioni*, Il Mulino, Bologna 1994.

11. Fra i contributi teorici più rilevanti su questo tema, può essere annoverato senza dubbio quello offerto da Schumpeter a metà degli anni '70, in cui viene evidenziato non solo il ruolo dell'innovazione tecnologica, ma anche delle scelte organizzative nel determinare scelte e percorsi di crescita (si veda a questo proposito il contributo di Schumpeter, in J. A. Schumpeter, P. Sylos Labini, *Teoria dello sviluppo economico*, (trad. L. Berti), Sansoni, Firenze 1977 (2° ed.). Allo stesso modo, deve essere citato il prezioso contributo di Williamson, contenuto nel suo celebre saggio sulla teoria dei costi di transazione, O. E. Williamson, *The economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York 1986, edito in Italia con il titolo *Le istituzioni economiche del Capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, (trad. G. Negro), Franco Angeli, Milano 1992 (2° ed.), pp. 69 e seguenti.

3. Le ragioni dell'esternalizzazione

Le motivazioni che portano le imprese ad intraprendere questo percorso sono dunque, come si è cercato di riassumere, molteplici.

In primo luogo, i vantaggi ricercati sono individuabili nella possibilità di diminuire la dimensione di impresa. Lo sviluppo dei sistemi logistici, delle tecnologie informatiche, rende possibile trasferire ai propri fornitori segmenti della catena del valore aziendale, ovvero delegare a soggetti terzi la realizzazione di intere fasi produttive precedentemente svolte internamente. Una struttura di impresa più snella, con minori costi fissi, consente di ridurre gli esiti di variazioni anche sensibili della domanda.

L'avvio delle esternalizzazioni, ed il conseguente trasferimento ai propri fornitori di parte del rischio imprenditoriale, coincide con l'avvio del processo di ristrutturazione dei grandi gruppi industriali, che escono dall'*en-passe* generato dalla crisi degli anni '70. Le imprese sviluppano la tendenza a concentrarsi sul proprio *core business*, abbandonando i segmenti della produzione ritenuti a minore valore aggiunto, o di minore rilevanza strategica.

In secondo luogo, si rafforza l'esigenza non solo di sviluppare le competenze distintive di impresa, trattenute all'interno di essa, ma anche di appropriarsi di nuovi saperi, possibili fonti di vantaggio competitivo. Tramite accordi, *joint venture*, *partnership* strategiche, le imprese avviano la ricerca di soluzioni alternative o complementari allo sviluppo autonomo di programmi di investimento, nei settori della logistica, del marketing, ma soprattutto della ricerca e dello sviluppo.

Una delle conseguenze di questa tendenza, è il fatto che le imprese di successo non

possono essere più identificate esclusivamente in base al raggiungimento di determinate dimensioni (operative, di fatturato), ma soprattutto in base alla loro capacità di sviluppare competenze distintive rispetto ad altre aziende e di sapersi inserire in un sistema di relazioni economiche e sociali.

Le esternalizzazioni appaiono, in questo contesto, come uno strumento prezioso per sviluppare rapporti più profondi con i soggetti che entrano ora a far parte del sistema impresa¹², per cercare nuove forme di collaborazione, ed in particolare per portare una nuova ricchezza, per aumentare il valore generato dall'impresa stessa.

La scelta di delegare all'esterno parte della catena produttiva di impresa non è più dunque dettata solo dalla ricerca di vantaggi organizzativi e produttivi, ma si lega a trasformazioni più profonde. L'evoluzione dei sistemi economici, sotto la spinta della rivoluzione tecnologica vissuta negli ultimi decenni, è sempre più caratterizzata dalla rilevanza della conoscenza, come elemento distintivo e fonte di vantaggio strategico.

In questo quadro, la capacità di appropriarsi di nuove conoscenze e *know how* è sempre più rilevante per consentire alle imprese (ed ai sistemi economici in cui esse sono inserite) di perseguire una crescita nel lungo periodo. È la genesi di una tendenza che assume rilevanza globale a partire dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, la cui importanza viene sottolineata, a livello europeo, nel definire i principi della "strategia di Lisbona"¹³.

Capacità di adattamento, sviluppo di nuove competenze sono le condizioni essenziali per affrontare mercati in rapida evoluzione. L'impresa diventa flessibile, si struttu-

12. Si veda S. Sciarelli, *L'impresa flessibile*, Cedam, Padova 1987.

13. Con queste parole si intende fare riferimento all'accordo raggiunto nella capitale portoghese nel marzo del 2000 dal Consiglio europeo, e che consisteva in un programma volto a far ripartire l'economia europea, nella prospettiva di "costruire l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"; cfr. Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, par. 5, consultabile su www.governo.it.

ra, come detto, “a rete”, coinvolgendo e stringendo legami ancora più profondi con l’ambiente in cui è inserita¹⁴.

Le esternalizzazioni, in questo nuovo modo di organizzare la produzione, assumono pienamente il carattere di scelta strategica fondante per i *global player* del mercato mondiale.

4. Pubblico e privato dal *government* alla *governance*

La trasformazione in atto nei sistemi economici occidentali è dunque profonda. Ad essere coinvolte, non sono solo le imprese private, ma anche (e soprattutto) le istituzioni. Il ruolo del settore pubblico, dell’amministrazione, in ragione delle medesime dinamiche di innovazione dei sistemi-paese, è oggetto di una profonda riflessione: il processo si rivolge verso la ricostruzione della capacità di agire sul tessuto economico e sociale della nazione.

La tendenza ad assumere e fare proprie metodologie e tecniche sviluppate nel settore privato si diffonde nel settore pubblico, mutuando e facendo proprio il patrimonio di esperienza e saperi maturato nei settori che per primi hanno dovuto affrontare il processo di cambiamento. L’aziendalizzazione delle imprese pubbliche, le privatizzazioni, l’esternalizzazione di servizi costituiscono alcuni dei *trend* più rilevanti in questo senso. Essi si collocano, in modo differente, all’interno di un macro processo sintetizzabile, forse in modo troppo generico, con il termine di *modernizzazione* della pubblica amministrazione.

La diffusione dell’innovazione nel settore pubblico avviene con tempi e modalità diverse nei diversi paesi e, all’interno di essi, nei diversi sottosettori istituzionali: non poteva essere diversamente, data non solo la complessità delle amministrazioni pubbliche, ma anche l’estrema eterogeneità dei soggetti che di questo settore fanno parte (fenomeno, questo, particolarmente accentuato proprio nel sistema amministrativo italiano¹⁵).

Soprattutto, è necessario ricordare come la pubblica amministrazione aveva già vissuto in periodi storici precedenti fenomeni di profonda trasformazione, in conseguenza della ridefinizione della forma che gli Stati nazionali avevano assunto nel corso del Novecento¹⁶.

Tuttavia, non si può non riconoscere come l’accelerazione impressa al processo di trasformazione della pubblica amministrazione sia stata negli ultimi due decenni, ed in particolare negli ultimi anni, senza precedenti.

Soffermandosi brevemente sulle forme con cui questo processo è stato attuato in passato, è possibile evidenziare come la privatizzazione poteva rientrare in una tradizionale visione del rapporto tra settore pubblico e sistemi privati, nei tempi di quella che Norberto Bobbio definiva la “grande dicotomia” pubblico/privato, che per secoli ha caratterizzato l’evoluzione dei sistemi giuridici e istituzionali dei Paesi dell’Occidente¹⁷. E infatti, nell’Ottocento e ancora nel Novecento, non sono mancate fasi di orientamento significativo alla privatizzazione di alcune o di molte attività produttive a carattere industriale e di servizio.

14. Su questi temi si rimanda ai contributi di G. M. Golinelli, *L’approccio sistemico al governo dell’Impresa. La dinamica evolutiva del sistema impresa tra economia e finanza*, Cedam, Padova, 2000, e G. Usai, *Relazioni ambiente impresa e costituzione europea*, CCIAA, Cagliari, 2004.

15. Sottolinea da anni questo aspetto S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna 1983.

16. Si rimanda su questo tema al contributo di P. Saraceno, *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè, Roma 1959.

17. N. Bobbio, *La grande dicotomia: pubblico/privato*, in N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino 1985, pp. 3 ss.

L'esternalizzazione, viceversa, intesa nel senso appena descritto, è un fenomeno che si spiega soltanto in questi anni in cui quella stessa dicotomia tende a sparire, e le relazioni tra pubblico e privato si fanno più complesse ed articolate, con quella compenetrazione profonda che connota quella che comunemente si definisce l'età del passaggio dal *government* alla *governance*¹⁸.

La capacità di “mettere a sistema” diversi attori pubblici e privati, di realizzare azioni di amministrazione partenariale, di funzionalizzare energie e competenze della società al migliore perseguimento delle finalità pubbliche: questa è infatti l'essenza della *governance*. L'esternalizzazione ne è una delle manifestazioni principali e sta, per questo, diventando una pratica di amplissimo utilizzo presso le amministrazioni di tutti i livelli di governo, orientate sempre più, secondo uno *slogan* diffuso, a “fare meglio con meno”¹⁹.

Da questo punto di vista, la concettualizzazione adottata in questo manuale, che è quella dell'esternalizzazione strategica, presenta alle amministrazioni la sistematizzazione di un approccio ambizioso a questa pratica, che contiene in sé una finalità ulteriore: utilizzare sì, come è ovvio, l'esternalizzazione come uno dei principali strumenti per ottenere risparmi di risorse e aumento della qualità dei servizi²⁰; ma ancor più, farne una occasione fondamentale per ripo-

sizionare la propria organizzazione attorno alle funzioni pregiate, quelle che in azienda si dicono di *core business*, ridisegnando le proprie prospettive operative e le proprie strutture nell'ottica di *governance*, per cedere all'esterno tutte le restanti attività, in specie strumentali, che non rivestono, viceversa, carattere strategico²¹.

Si tratta di un invito coerente con tutte le altre attività di supporto alla modernizzazione che il Dipartimento porta avanti con il Programma Cantieri; attività sempre più chiaramente indirizzate a favorire un tipo di modernizzazione che sia coerente con questo fondamentale ridisegno del ruolo dei poteri pubblici, che accomuna, tra l'altro, la riforma amministrativa italiana alle tendenze di innovazione degli altri Paesi dell'area dell'Ocse²².

5. Aspetti giuridici dell'esternalizzazione e principio di sussidiarietà

Spesso si riassume questo tipo di tendenze anche con l'espressione sussidiarietà, antica categoria giuridica nata nel diritto canonico e ripensata nei secoli nell'ordine civile, fino a diventare, negli ultimi decenni, una delle colonne portanti della costruzione dell'Unione Europea. E non vi è dubbio che l'Italia abbia, rispetto a questa categoria, una

18. Paradigmatica è ormai l'analisi delle dinamiche che hanno comportato questo passaggio offerta da M. Castells, *La nascita della società in rete*, Università Bocconi ed., Milano 2002; sul nuovo concetto di *governance* v. inoltre almeno Commissione europea, *Libro bianco sulla governance europea*, 2001.

19. È la felice espressione che ha guidato idealmente il percorso del fortunato *Reinventing government* americano; cfr. D.Osborne, T. Gaebler, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano 1995, p. 52.

20. In questo primo senso è orientato il principale indirizzo legislativo in materia: cfr. art. 2 della Legge 28.12.2001, n. 448.

21. In questa seconda direzione, fra gli altri, A. Maltoni, *Brevi considerazioni in tema di esternalizzazione di attività strumentali e di funzioni amministrative*, in “Rivista della Corte dei Conti”, 2004, n. 1, pp. 276 ss, ed in particolare p. 289.

22. La più recente e felice ricapitolazione delle principali raccomandazioni dell'Ocse in materia di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni nell'età della *governance* si legge in Ocse, *Modernising government - The way forward*, Oecd, Parigi 2005.

lunga tradizione ed una familiarità tutta particolare, che affonda le sue radici in periodi storici ancora antecedenti alla costruzione dello Stato unitario²³.

Anche nel periodo successivo, tuttavia, a quello che ha portato all'approvazione della Carta costituzionale è rimasto a lungo inattuato soprattutto il principio del pluralismo sociale che pur trova fondamento nell'art. 2 della Costituzione, ma con una pregnanza a lungo disconosciuta²⁴.

Sarebbe, tuttavia, errato ritenere che nel nostro paese, diversamente da altri sistemi nazionali, non si sia inteso valorizzare i fenomeni associativi e più in generale le aggregazioni sociali, per quanto figure soggettive come le fondazioni siano state considerate con sfavore dalla disciplina del codice civile²⁵.

In realtà, ciò che è mancato è soprattutto la consapevolezza che le pubbliche amministrazioni potessero essere sollevate da determinati compiti e funzioni pubbliche ogni qual volta venisse dimostrato che le autonomie private fossero in grado di esercitarli in modo più efficace e meno dispendioso.

In tale quadro di inattuazione assume allora un valore particolare dapprima il recepimento del principio di sussidiarietà in senso orizzontale nella Legge 15.3.1997, n. 59, e poi la costituzionalizzazione del medesimo

ad opera della Legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001²⁶.

Se tuttavia, si guarda alla formulazione dell'art. 118, comma 4, nel quale il predetto principio è stato recepito, ci si avvede facilmente della genericità e conseguentemente della equivocità della stessa.

Una valenza deve, tuttavia, riconoscersi a tale costituzionalizzazione. Può, infatti, individuarsi in essa una direttiva costituzionale volta a favorire l'assolvimento da parte dei soggetti privati di attività di interesse generale e di compiti pubblici da parte delle autonomie private²⁷.

Come hanno, di recente, puntualizzato anche i giudici di Palazzo Spada²⁸, il principio di sussidiarietà orizzontale porta a una revisione della "nozione di autonomia privata, nel senso che il suo riconoscimento assume portata prioritaria non solo quando essa è orientata alla realizzazione dei bisogni individuali (art. 41 Cost.), ma anche quando persegue utilità generali, configurando spazi autonomi di tutela per 'attività strumentali' mediante le quali si persegue la realizzazione delle 'utilità generali', così da far assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi"²⁹.

23. P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino 2001, p. 219.

24. Così già all'inizio degli anni '80 del '900 la migliore dottrina sul punto; per tutti, cfr. A. Barbera, *Art. 2*, in AA.VV., *Principi fondamentali – artt. 1-12*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, Zanichelli - Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, pp. 50 ss, e in particolare pp. 101 s.

25. In senso critico sul punto A. Maltoni, *Le fondazioni di origine bancaria al vaglio del giudice delle leggi: enti privati a 'statuto speciale'*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 1387 ss.

26. Su questi passaggi v. R. Dickmann, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2003, pp. 486 ss, ed in specie pp. 492 ss.

27. La ricostruzione più ampia e favorevole in merito alla portata del nuovo art. 118 Cost. in G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u. c., della Costituzione*, in "www.amministrazioneincammino.it", rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss – Guido Carli di Roma.

28. Cfr. Cons. Stato, sez. atti normativi, parere n. 1354, 1° luglio 2002, in "Consiglio di Stato", III, pp. 1788 ss.

29. Ivi, p. 1798.

Ma a ben vedere, tali giudici si spingono anche oltre nel delineare, più nello specifico, il ruolo che ormai deve attribuirsi, nel nostro ordinamento – che deve essere, come si è detto, improntato al principio del pluralismo sociale – alle formazioni sociali.

Il principio di sussidiarietà – ritiene, infatti, l'Alto consesso – induce ad “una lettura evolutiva dell'articolo 118 Cost., che vada oltre la letterale protezione, nei limiti del lecito, dei ‘fini’ perseguiti dalle formazioni sociali e che consenta di sottolineare quel ‘valore aggiunto’ che, rispetto ai singoli, esse sono in grado di produrre mediante il potenziamento e la previsione di organizzazioni articolate e complesse, capaci di avvalersi dell'apporto diretto e/o indiretto degli associati o di terzi, per l'affermazione dei valori collettivi di cui si fanno portatrici”³⁰.

Ora, non sembra revocabile in dubbio che una spinta decisiva, nel nostro sistema, all'affermazione di un clima diverso, più favorevole all'esternalizzazione oltre che di attività strumentali anche di compiti e funzioni pubbliche da parte delle amministrazioni pubbliche stia venendo proprio dall'attuazione, in diversi campi, del principio di sussidiarietà orizzontale. Ciò proprio in virtù della nuova valenza culturale, oltre che normativa, che assumono le autonomie private nella cura degli interessi pubblici.

Ne discende una nuova stagione di vitalità della teorica, un tempo ampiamente frequentata e poi, per una lunga fase, ingiustamente trascurata dalla letteratura, dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, da rivedere e inquadrare, ovviamente, in relazione a questi fermenti recenti³¹.

Nell'indicata prospettiva non si verifica però tanto una riduzione della sfera pubblica (che si determina allorquando si realizzano processi di privatizzazione), bensì una trasformazione del ruolo delle pubbliche amministrazioni, chiamate più che a “remare”, a “tenere il timone”, ovvero a regolare e controllare determinate attività di interesse pubblico³².

6. Indirizzi di *policy* per le amministrazioni

In tale contesto più generale trova collocazione il presente Manuale sulle esternalizzazioni, che aspira ad essere soprattutto un contributo, attraverso una serie di indicazioni di carattere anche operativo, soprattutto sul se e sul come le amministrazioni pubbliche possono esternalizzare determinate attività.

Sotto il primo profilo, un rilievo del tutto peculiare riveste il sistema dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni, considerato che proprio il risultato di tali controlli dovrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a valutare attentamente l'opportunità di esternalizzare determinati servizi, allorquando l'affidamento di questi ultimi a terzi possa rendere l'azione amministrativa: più efficace ed efficiente.

In altri termini, è auspicabile che le pubbliche amministrazioni diano corso alle esternalizzazioni quando, proprio in esito alle valutazioni formulate dagli organi di controllo interno, sia ragionevolmente prevedibile che lo svolgimento dei servizi da parte di soggetti terzi possa accrescere l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa³³.

30. Ibidem.

31. In questo senso v. la recente ampia e articolata opera di A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Giappichelli, Torino 2005, pubblicata nell'ambito del *Sistema del diritto amministrativo italiano* diretto da F. G. Scoca, F. A. Roversi Monaco e G. Morbidelli.

32. Anche questa efficace immagine è utilizzata nel già citato D. Osborne, T. Gaebler, *Dirigere e governare*, cit., p. 59.

33. Così A. Maltoni, *Brevi considerazioni*, cit., p. 289.

Nella stessa prospettiva deve focalizzarsi il controllo sulla gestione effettuato dalla Corte dei Conti, in quanto i rilievi formulati dalla stessa – come ha espressamente riconosciuto la Corte Costituzionale – vanno inquadrati in un’ottica di collaborazione con gli organi di indirizzo politico-amministrativo delle amministrazioni pubbliche ai fini dell’attivazione di processi di “autocorrezione” che investano anche l’assetto dell’organizzazione amministrativa e le scelte gestionali³⁴.

Per quanto concerne il *come* dell’esternalizzazione, il procedimento cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi è senz’altro quello delineato dalla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi e da quella nazionale di attuazione, l’una e l’altra convergenti nell’affermazione e nel progressivo consolidamento del principio di libera concorrenza e, al contempo, verso la marginalizzazione o, comunque, un rigido contenimento delle ipotesi di affidamento diretto (ovvero, senza gara)³⁵.

In questa prospettiva, d’altro canto, seppur non assumendo come specifica finalità quella di tutela della concorrenza, si pone la stessa normativa nazionale in materia di contabilità pubblica, che continua a trovare applicazione in rapporto a quei contratti di appalto che, non superando, per valore economico, le soglie di rilievo comunitario, fuoriescono dall’ambito di applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici e della normativa nazionale di attuazione. Del resto, la stessa Corte di Giustizia, in alcune recenti decisioni, ha avuto modo di affermare che i principi comunitari di non discriminazione, di parità di trattamento, di concorrenza e di

trasparenza devono trovare applicazione anche nell’affidamento degli appalti sottosoglia.

Occorre peraltro mettere in evidenza come, nell’ambito delle ipotesi di affidamento diretto del servizio, si riscontrino anche casi che non possono propriamente ascrivere al fenomeno delle esternalizzazioni indagato nel presente manuale.

È il caso, in particolare, degli affidamenti *in house* che, com’è noto, ricorrono quando il soggetto affidatario del servizio, pur essendo un ente formalmente distinto dalla pubblica amministrazione aggiudicatrice ed autonomo sotto il profilo decisionale, è soggetto ad un controllo dell’amministrazione aggiudicatrice analogo a quello che la stessa amministrazione esercita sui propri servizi e, inoltre, realizza con quest’ultima la parte più importante della sua attività³⁶.

Per la verità, tale ipotesi di affidamento non integra una esternalizzazione in senso proprio, in quanto il soggetto affidatario, proprio in ragione dei profili organizzativi e funzionali che lo contraddistinguono, non può considerarsi terzo rispetto all’amministrazione aggiudicatrice stessa³⁷.

Peraltro, come pure si metterà in rilievo, la mera iscrizione del fenomeno dell’esternalizzazione – secondo l’accezione accolta nel Manuale – nella cornice normativa dei contratti pubblici e, più specificamente, dei pubblici appalti sarebbe riduttiva, in quanto non ne coglierebbe appieno le specifiche peculiarità. Si tratta infatti di esternalizzazione non di un servizio qualsiasi, ma di un servizio strumentale all’esercizio della funzione amministrativa. Il che – com’è evidente –

34. In questo senso A. Maltoni, *Il conferimento*, cit., pp. 435 s.

35. A. Maltoni, *Il conferimento*, cit., p. 460.

36. Sul fenomeno detto *in house providing* v. D. Casalini, *L’organismo di diritto pubblico e l’organizzazione in house*, Jovene, Napoli 2003; su alcune distorsioni recenti del fenomeno cfr. da ultimo R. Vespia, *Brevi note sugli affidamenti in house in senso lato da parte delle amministrazioni centrali alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in “I contratti dello Stato e degli enti pubblici”, 2005, n. 3, pp. 375 ss.

37. R. Vespia, *Brevi note*, cit., p. 376; A. Maltoni, *Brevi considerazioni*, cit., pp. 281 s.

involge tutta una serie complessa di problematiche che spaziano dalla natura giuridica del rapporto che si instaura tra la pubblica amministrazione e il soggetto privato a cui è stato affidato il servizio (con le conseguenti implicazioni), fino alla definizione del contenuto degli atti di gara, la cui concreta conformazione non può che risentire – a sua volta – del carattere strumentale del servizio oggetto di esternalizzazione.

D'altro canto, non sfugge come attualmente il ricorso a talune forme di esternalizzazione risulti condizionato dalle dinamiche della spesa pubblica. Com'è noto, infatti, le leggi finanziarie degli ultimi anni limitano in termini piuttosto rigorosi la possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare, mediante la stipula di contratti di prestazione d'opera intellettuale, incarichi di studio e di ricerca ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione³⁸.

7. Conclusioni

Nonostante la mancanza di uniformità negli indirizzi legislativi, la pratica dell'esternalizzazione, a volte nella sua più ambiziosa impostazione strategica, più spesso in vista della immediata (ma pur sempre redditizia) finalità di risparmio, si va sempre più diffondendo.

I dati recentemente raccolti dal Dipartimento, con una indagine di livello nazionale su un campione significativo di amministrazioni³⁹, confermano questo *trend*.

Le amministrazioni di tutti i livelli di governo esternalizzano ormai come prassi abituale; la tendenza è, semmai, all'aumento;

oggetto di affidamento sono prevalentemente i servizi interni, ma non di rado anche quelli finali o perfino tipiche attività amministrative; le amministrazioni locali sono anche più attive di quelle centrali; le modalità di scelta del fornitore e la natura del soggetto conferitario testimoniano di un soddisfacente (e crescente) orientamento al mercato⁴⁰.

Si tratta ora di trarre da queste esperienze alcuni indirizzi operativi generali e, ancor più, intessere questi indirizzi operativi con le indicazioni generali relative alla modernizzazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni, nell'ottica di una crescita strategica delle diverse realtà di tutti i livelli di governo.

Proprio questo è lo scopo che si è prefisso il presente Manuale.

Nelle sue pagine vengono presentate le problematiche principali e le soluzioni più utili nelle diverse fasi dell'esternalizzazione. Nel far ciò, si evidenziano con particolare attenzione i risvolti pratici, fornendo indicazioni strettamente operative sulle diverse fasi del processo: dall'analisi ex ante, alla ricerca del fornitore ed alla conclusione dell'accordo, alla gestione del rapporto di committenza, alla valutazione ex post dei rendimenti e dei risultati.

Il tutto in una prospettiva interdisciplinare, adottata allo scopo di fornire indicazioni esaustive su tutti i diversi aspetti dell'esternalizzazione. A questo fine il Manuale utilizza contributi della migliore dottrina sia di tipo organizzativo ed economico-aziendale che giuridico; affidandone però volutamente la sintesi ad un dirigente del Dipartimento, allo scopo di garantire una consapevolezza degli aspetti pratici dei problemi esaminati. E soprattutto propone, secondo una modalità

38. Da ultimo, la "legge finanziaria" per il 2006, art. 1, c. 9, Legge 23.12.2005, n. 266; in precedenza, rilevante l'art. 1, cc. 11 e 42, della Legge 30.12.2004, n. 311, e la relativa pronuncia della Corte dei Conti, Sez. riunite in sede di controllo, 15.2.2005, in http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Programmaz/delibera_1.doc_cvt.htm

39. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di N. Zamaro, Esi, Napoli 2005.

40. Ivi, in particolare pp. 38 ss.

costante in tutta la manualistica del Programma Cantieri, casi pratici di successo già esistenti nel nostro sistema amministrativo rispetto ad alcuni dei risvolti decisivi per il buon utilizzo della pratica.

È questo un convincimento decisivo che guida l'azione del Dipartimento in tutti i campi. Il sistema amministrativo italiano ha già in sé tesori di esperienze e modellistica che possono a buon diritto confrontarsi con le *best practice* di livello internazionale. Metterli a frutto favorendo il contagio virtuoso tra le esperienze è la via maestra di una fruttuosa ed omogenea crescita di sistema delle amministrazioni pubbliche.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

La pratica dell'esternalizzazione di funzioni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche si sta sempre più diffondendo, tra gli enti di tutti i livelli di governo, come uno dei principali strumenti di razionalizzazione organizzativa; si tratta, infatti, di una pratica che consente, a volte anche contemporaneamente, di ottenere un contenimento dei costi, un innalzamento della qualità dei servizi, una soluzione ai problemi di *skill shortage*, una complessiva riorganizzazione delle strutture e delle procedure.

La cessione all'esterno di segmenti di attività prima gestiti direttamente da ogni singola amministrazione pubblica assume forme diverse, che in alcuni casi possono essere definite di esternalizzazione in senso stretto, in altre rinviano a regimi parzialmente coincidenti, come quello che più precisamente si indica con il termine di privatizzazione. Si va, in altre parole, dalla privatizzazione delle *public utilities* a livello locale o dei grandi servizi nazionali a rete alla creazione di società ed organismi direttamente controllati *in house*, dall'affidamento di attività ad altre amministrazioni pubbliche in funzione di economie di scala alla creazione di nuove istituzioni ad hoc di natura pubblica o privata, dal coinvolgimento del privato sociale alla sollecitazione dei servizi delle aziende private *for profit* in ottica di creazione di sempre più complessi ed articolati rapporti di partnership pubblico-privato.

Da questo punto di vista, il fermento è grande e le pratiche sono molteplici e ormai

consolidate. Ciò che, viceversa, non è ancora sufficientemente diffuso, è un approccio compiutamente strategico a questo strumento, ovvero un approccio volto a fare dell'esternalizzazione un'occasione per ripensare complessivamente ruolo e strutture, funzioni e processi dell'ente che esternalizza. Una occasione, insomma, per riposizionare strategicamente l'organizzazione, selezionando ponderatamente funzioni da mantenere (perché essenziali e riconducibili al *core business*, ovvero al ruolo da giocare nella dinamica socio-economica) e funzioni che può essere più utile rimettere a soggetti esterni, potendo così concentrare risorse umane, strumentali e finanziarie sull'assolvimento dei compiti più direttamente inerenti il governo delle comunità e dei territori.

Come è evidente, si tratta di un complesso ripensamento organizzativo, che può risultare particolarmente utile in questa fase dei processi di riforma del sistema amministrativo, caratterizzati dalla trasformazione del ruolo delle amministrazioni pubbliche nell'ottica della *governance*; una trasformazione che costringe le amministrazioni ad abbandonare una tradizionale vocazione alle attività di servizio per passare ad assolvere al nuovo ruolo di costruttrici di politiche pubbliche condivise, nell'ambito delle quali la prestazione dei servizi può essere assolta, in ottica di sussidiarietà tanto orizzontale che verticale, da enti e realtà pubbliche e private. Una tendenza, com'è noto, che coinvolge e trasforma, in modi ovviamente diversi, tanto

le grandi amministrazioni nazionali che gli enti locali, tanto le aziende sanitarie che tutte le altre agenzie operative nazionali e territoriali.

Nel tentativo di assecondare uno sforzo, già presente in diverse realtà, a far maturare questo diverso e più ambizioso approccio all'esternalizzazione, con questo volume si è inteso fornire alle amministrazioni uno spunto di riflessione sulle relative condizioni e implicazioni; ma, ad un tempo, anche uno strumento pratico, volto a focalizzarne gli aspetti più specificamente operativi.

Per questa ragione, si è inteso individuare fattori critici di successo, condizioni e vincoli, strumenti e passaggi dell'intero ciclo di vita di un'esternalizzazione. Ciò prendendo a riferimento concettuale i diversi momenti chiave del processo stesso; da quello che porta alla decisione in merito al se e al cosa esternaliz-

zare, a quello che ruota attorno allo svolgimento delle procedure di affidamento all'esterno delle attività (con le relative implicazioni di tipo giuridico, organizzativo ed aziendale), alla gestione del rapporto di committenza (ancora una volta, con le implicazioni multidimensionali che reca), alla valutazione ex post dell'esperienza (con la connessa necessità di strumenti di valutazione ed analisi di tutti gli aspetti dell'esperienza).

A testimoniare quanta strada è stata già compiuta su questo terreno, la trattazione è stata arricchita con box di caso, che sinteticamente rinviano a pratiche di successo. Sono casi particolarmente interessanti ed innovativi, già in atto presso amministrazioni di tutti i livelli di governo. Nella convinzione che l'esempio conti più di mille parole, e che la via maestra dell'innovazione sia il confronto e la trasposizione delle esperienze.

1. L'esternalizzazione: concetti e definizioni

1.1 I fenomeni di arretramento dello Stato

Il fenomeno delle esternalizzazioni di attività nelle pubbliche amministrazioni si inquadra nel contesto del processo di riforma amministrativa che, sin dalla fine degli anni '70 del '900, è iniziato nei principali Paesi dell'area dell'Ocse; processo mosso da ragioni in gran parte simili pur nella diversità dei contesti e delle esigenze, e che ha mostrato sempre più caratteri comuni, almeno nelle tendenze generali.

Due, infatti, sono i principali aspetti che paiono ispirare in maniera omogenea i diversi percorsi di riforma. Il primo è l'aspirazione a ridurre il "carico burocratico" che affligge i sistemi amministrativi di tutti i Paesi avanzati, a valle dell'età del welfare state e del big government; aspirazione perseguita procedendo a sburocratizzazioni, a riduzioni delle funzioni e a ridimensionamento delle strutture dei poteri pubblici nelle società complesse. Il secondo è l'adozione di tecniche e strumenti gestionali da tempo in uso nel mondo di impresa, ma anche in quei settori del privato sociale che più da vicino possono essere paragonati, secondo la teoria d'azienda, all'amministrazione pubblica.

L'obiettivo finale degli interventi posti in essere secondo queste due direttrici è stato sintetizzato, con riferimento alla riforma statunitense, nel paradigma di un'amministrazione che sappia "fare di più spendendo di meno" (Osborne e Gaebler 1995, 52). Per raggiungere questo obiettivo, le politiche di riforma tendono a dare sempre più spazio alla partnership pubblico-privato, all'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di esperienze, risorse, energie del mondo privato *for profit e non profit*, nella prospettiva di una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi. L'orizzonte logico che orienta questa tendenza è stato brillantemente definito come l'orizzonte di uno "Stato modesto" (Crozier 1988) e proprio per questo meno pervasivo ma più efficace, perché più selettivo e meno costoso.

In questa prospettiva possono essere letti alcuni dei grandi filoni che caratterizzano, come detto in maniera piuttosto omogenea, la riforma amministrativa in Paesi anche molto diversi tra loro per storia, tradizioni pubbliche e conformazione del sistema amministrativo.

Il fenomeno, oggi in via di ripensamento, della *deregulation*; quello ormai consolidato delle privatizzazioni dei grandi servizi locali e nazionali a carattere industriale; le liberalizzazioni; la nuova attenzione a quella che si usa definire *better regulation*; tutte queste tendenze di riforma hanno in comune l'indirizzo a ricercare nuovi assetti dell'agire amministrativo, più snelli e improntati alla trasposizione in ambito pubblico delle principali tecniche manageriali del mondo dell'impresa.

Tra le opzioni gestionali di maggiore successo in quest'ultimo senso, già da alcuni decenni spicca l'esternalizzazione di attività e servizi; ovvero, la prassi attraverso la quale le imprese *for profit* tendono ad acquisire da altri operatori alcuni servizi (prevalentemente quelli a carattere generale e di supporto, ma non raramente anche attività *core*) piuttosto che provvedere in proprio; ovvero, nel caso dell'*outsourcing* in senso tecnico, la tendenza delle stesse realtà a scorporare proprie strutture interne di servizio, continuando ad acquisire dalle stesse i servizi prodotti, ma consentendo loro, al tempo stesso, di vendere i medesimi servizi ad altri operatori, diventando unità operative autonome (e dunque esterne all'impresa che le ha generate), con un margine di profitto specifico.

Dal punto di vista generalissimo, non vi è dubbio che non si tratti di un fenomeno del tutto nuovo. Da sempre l'impresa è portata, nei propri calcoli di efficienza e riduzione dei costi, vitali in un contesto di mercato competitivo, a porsi l'alternativa *make or buy*, alla ricerca del più idoneo *mix* produttivo. Ciò che, però, ha portato, in anni recenti, a concettualizzare questa alternativa come uno degli aspetti più innovativi della gestione d'azienda è l'abbandono dell'approccio episodico a questa opzione, a favore dell'adozione di una filosofia strategica nel suo utilizzo.

In altre parole, se l'impresa ha sempre cercato di ridurre il proprio margine di costi acquisendo dall'esterno, all'occorrenza, alcuni servizi, non vi è dubbio che nell'economia d'azienda del fordismo, basata sui grandi numeri della produzione di serie, sulle *line* imponenti della fabbricazione di massa, sul gigantismo delle grandi imprese integrate, questa opzione emergesse solo in contesti limitati e definiti. Il paradigma generale della grande industria fordista presupponeva l'auto-sufficienza produttiva e la ricerca delle economie di scala.

È solo con la rivoluzione produttiva e organizzativa che ormai comunemente si riassume con il termine di toyotismo che questo paradigma decade e lascia spazio a diversi assetti dell'organizzazione della produzione. Le parole d'ordine del *kaizen* e del *kanban* e la ricerca ossessiva dell'essenzialità organizzativa ispirano un approccio radicalmente diverso alla gestione delle alternative della produzione e dell'acquisizione, ispirati al concetto della *lean production*.

È dunque la nuova impresa toyotista a porre in termini radicalmente nuovi i vecchi problemi, spingendo a soluzioni più radicali, che portano a configurare un approccio strategico alla tradizionale alternativa del *make or buy*.

La medesima questione si pone, oggi, nel mondo del pubblico, quando si importa lo strumento dell'esternalizzazione per adattarlo al proprio diverso contesto, con i suoi diversi vincoli.

Anche il pubblico ha largamente usato, già in un passato non troppo recente, fornitori esterni per determinati servizi, in specie per quelli a carattere strumentale; ormai da molti decenni, per fare un esempio, i servizi di logistica o di pulizie sono appaltati, nei ministeri come negli enti locali, a ditte private. Inoltre, a fronte dell'emergere di nuove necessità operative e della pressione ad adottare nuove funzioni, il pubblico, in una prima fase, ha spesso usato la mano privata per evitare insuccessi organizzativi e darsi il tempo di acquisire il know how necessario a svolgere i compiti imposti dalla necessità o dalle leggi.

Questi fenomeni di appalto, però, non configuravano, nell'agire delle amministrazioni, una scelta strategica. Si trattava di stratagemmi operativi, spesso indotti da considerazioni che nulla avevano a che vedere con la riflessione organizzativa in senso proprio, ma discendevano da aspetti di diversa natura (come, a esempio, la tipologia delle mansioni da svolgere in relazione alla disciplina giuridica del rapporto di lavoro pubblico). Inoltre, rispetto al contenuto delle attività, a essere cedute all'esterno erano le mere operazioni, non anche il relativo contenuto programmatico e decisionale.

Anche da questo punto di vista, dunque, un parallelo tra mondo dell'impresa e realtà del pubblico deve porsi. Quello che di nuovo occorre far maturare, anche nel pubblico, è proprio un approccio strategico alla scelta tra cosa conservare all'interno della struttura organizzativa e cosa acquisire dal mondo dei fornitori, non tanto in termini di sole operazioni, quanto di servizi in un'accezione più ampia. L'esternalizzazione, infatti, non può essere ridotta nel suo contenuto al tradizionale appalto: se per essa è stato coniato un termine nuovo, è proprio perché nel suo contenuto operativo rappresenta qualcosa di più dell'appalto, proprio in termini di servizi acquisiti dal fornitore.

La questione dell'esternalizzazione si pone dunque, nel pubblico, al cuore stesso del ripensamento dei modi del proprio agire, analogamente a quanto è accaduto nell'impresa.

La celebre frase di Henry Ford, secondo la quale ognuno avrebbe potuto avere un'automobile prodotta dai suoi stabilimenti, di qualsiasi colore, purché fosse nera, sintetizzava un modo di essere dell'impresa che aveva il suo contraltare esattamente simmetrico nella altrettanto celebre frase di quel ministro francese il quale, guardando l'orologio, affermava orgogliosamente di poter dire, in quel momento, quale passo di Tacito si stesse traducendo in tutti i licei francesi. Modi d'essere speculari dell'impresa e dell'amministrazione tipici di un mondo che non è più il nostro.

Le spinte dell'oggi ci chiedono un ripensamento radicale anche dei più usati strumenti, nel pubblico come già nel privato. La questione dell'esternalizzazione di servizi e funzioni nelle nostre amministrazioni si pone proprio in questi termini.

1.2 L'alternativa *make or buy* nell'impresa

Nell'arco del secolo scorso, come accennato, le scelte delle imprese relative al proprio modo di essere sono state pesantemente influenzate dai profondi mutamenti che hanno caratterizzato l'evolversi del contesto economico e, più in generale, del contesto sociale. La tendenza a esternalizzare funzioni o attività intermedie e finali si è accompagnata, per le imprese private, all'esigenza di ridefinire il proprio *core business*, concentrandosi su segmenti della produzione ritenuti strategici e ricorrendo all'esterno per reperire le risorse necessarie al completamento dell'attività di produzione o erogazione.

L'alternativa *make or buy*, in parallelo con l'evoluzione dei sistemi economici e dello spazio competitivo, è diventata uno degli strumenti a disposizione dell'impresa per ripensare le modalità con le quali sviluppare, produrre e offrire la propria produzione al mercato. L'esito ricercato è stato da un lato lo snellimento della struttura produttiva, dall'altro la ricerca di una migliore capacità di operare in nuovi contesti competitivi.

Le scelte di esternalizzazione hanno assunto, nel tempo, un significato profondamente diverso, in corrispondenza del diverso valore che le stesse andavano acquistando. La stessa definizione di esternalizzazione, per questa ragione, è stata, nel tempo, adattata al cambiamento, per comprendere e descrivere un percorso gestionale sempre più complesso.

In origine, questa opzione era ritenuta prerogativa delle imprese di dimensione maggiore. Per queste ultime la scelta se acquistare all'esterno beni o servizi, rinunciando a produrli internamente, trovava una prima e importante motivazione nella possibilità di aumentare la propria capacità di risposta a mutamenti nell'ambiente o nel mercato. Il rinunciare a parti della produzione era conseguenza della necessità di mantenere la capacità di modificare, adattare o espandere la propria offerta senza dover affrontare i rischi derivanti dall'immobilizzazione di capitali. Il legame che si creava con altre imprese, cui veniva delegata parte della produzione, consentiva di ridurre il rischio di impresa, trasferendo a terzi compiti ritenuti non strategici, e caratterizzati da un minore valore aggiunto.

A partire dagli anni '70 del secolo scorso, con le scelte di ristrutturazione dei grandi gruppi industriali, in particolare appartenenti al settore automobilistico, la scelta di esternalizzare funzioni aziendali assume un nuovo significato.

La decisione di trasferire parte della produzione aziendale all'esterno non persegue più il solo fine di raggiungere standard più elevati di efficienza produttiva: il ricorso all'esternalizzazione non si giustifica più, insomma, con la sola ricerca di un uso tecnicamente migliore delle risorse a disposizione dell'impresa.

Se da un lato l'esternalizzazione aveva consentito l'avvio di processi di ridefinizione strategica dei gruppi industriali in crisi, essa è andata via via affermandosi come alternativa per le grandi come per

le piccole imprese, che trovavano in questo strumento un modo per reperire competenze specifiche.

Negli ultimi decenni, si è affermato sempre più un orientamento dell'impresa dal prodotto al *marketing*. Si è rafforzata la necessità di trovare nuove fonti del vantaggio competitivo, inteso come capacità di offrire al mercato beni o servizi caratterizzati da un valore aggiunto superiore a quello associabile alla produzione dei *competitor*. Oggi non è più sufficiente far leva sulla qualità intrinseca della produzione offerta al mercato: diventa sempre più rilevante la capacità di comprendere e soddisfare i bisogni dei propri clienti e utenti, potenziando e rafforzando la componente di servizio, immateriale, associata ai prodotti. Non si offre più un prodotto, ma un insieme di beni e servizi, fra loro connessi, finalizzati a soddisfare al meglio le esigenze dei potenziali clienti di impresa.

Quanto più la competizione ha imposto di aumentare il numero di attività complementari al *core business*, aumentando quantità e qualità dei servizi offerti, tanto più la ricerca di un *input* esterno è diventato cruciale per le imprese, soprattutto di modeste dimensioni, che non erano in grado di trovare internamente le risorse necessarie. Ancora, si è fatta strada la possibilità di utilizzare a vantaggio dell'impresa le competenze e le economie di scala sviluppate da soggetti terzi, dai quali era possibile acquisire i servizi necessari.

Per le imprese è dunque diventato necessario sviluppare la propria capacità di offerta, ridefinendo le proprie competenze e la propria strategia, alla ricerca di nuovi saperi e nuove risorse.

È per questi motivi che oggi il ricorso all'esternalizzazione assume un significato ancora più profondo che in passato, in quanto pone ogni operatore in grado di rafforzare la capacità di competere, attraverso l'inserimento in un sistema di imprese, connesse fra loro come rete.

L'accresciuta competizione, la maggiore instabilità e incertezza che caratterizza tutti i sistemi economici, ha imposto alle imprese di aumentare non solo la propria capacità di risposta a variazioni di condizioni nei mercati, ma anche di sviluppare nuove fonti di vantaggio competitivo, alla ricerca di soluzioni in grado di garantire una crescita sostenibile ed equilibrata dell'impresa nel medio-lungo periodo. Per far fronte a queste problematiche, il ricorso all'esternalizzazione ha certamente dimostrato di poter supportare il percorso di ridefinizione delle strategie di impresa, intervenendo:

- per aumentare l'efficienza produttiva;
- per aumentare la capacità di reagire a modificazioni nell'ambiente competitivo, in presenza di una struttura organizzativa rigida;
- per ovviare alla mancanza di risorse, competenze e saperi interni all'azienda;
- per acquisire servizi caratterizzati da un valore aggiunto superiore a quello generato internamente;
- per migliorare il grado di risposta ai bisogni dei propri clienti.

È evidente, a questo punto, che una definizione di esternalizzazione che contempra solo il semplice fatto oggettivo del ricorso a terzi

per la fornitura di beni e servizi prodotti in precedenza internamente non è più in grado di offrire una lettura esaustiva delle implicazioni più recondite di questo fenomeno.

Le motivazioni legate alla semplice convenienza economica, ovvero il confronto fra alternative basato esclusivamente sul confronto fra differenti strutture di costi, non sono più sufficienti a descrivere, da sole, le ragioni di una scelta fra produrre (*make*) ad acquistare dall'esterno (*buy*). A testimonianza di questo fatto, come si cercherà di evidenziare nei paragrafi successivi, sta la crescente complessità delle operazioni di esternalizzazione, che sempre più si configurano come rapporti di partnership e collaborazione strategica fra imprese. La diffusione del ricorso all'esternalizzazione non è dunque solo crescita quantitativa, ma qualitativa: il fornitore può arrivare ad assumere la connotazione di interlocutore privilegiato dell'impresa, sviluppando in modo congiunto competenze e innovazione.

Impostata la questione in questi termini, è possibile schematizzare e individuare quattro aree principali di interesse che possono dare origine alla scelta di esternalizzare una funzione aziendale (Gregori 2001):

- area della *specializzazione*. Il rapporto è di tipo collaborativo occasionale; il motivo della scelta del fornitore è legato alle sue competenze, e il suo ruolo determinato dagli obiettivi del cliente;
- area *tattica*. In presenza di esigenze marginali, il committente definisce le specifiche dell'accordo e controlla le performance dei fornitori. Il rapporto che si crea fra i due soggetti è, per questo, gerarchico;
- area dell'*efficienza*. Sono relazioni caratterizzate da una durata piuttosto lunga, il cui obiettivo è realizzare una maggiore efficienza all'interno dei vari processi. È possibile verificare un coinvolgimento del fornitore nella definizione delle specifiche e vincoli dell'accordo;
- area *strategica*. Relazioni di lungo periodo, fondate sulla collaborazione e sulla condivisione degli obiettivi.

L'evoluzione dei rapporti di esternalizzazione, e la presenza di più alternative strategiche, mostra come le imprese private abbiano saputo disegnare i rapporti tra impresa e fornitori in funzione non solo delle caratteristiche e delle esigenze specifiche delle aziende, ma anche in funzione del mutamento in atto in un contesto di riferimento più ampio. Il progressivo coinvolgimento del fornitore all'interno delle varie fasi di realizzazione dell'*output* è indicativo della tendenza a sviluppare congiuntamente, fra i due soggetti, le modalità di realizzazione di funzioni aziendali, condividendo costi, rischi e responsabilità, potenziando al tempo stesso le capacità competitive dell'impresa stessa.

Quest'ultimo aspetto è ancora più rilevante nel caso delle esternalizzazioni avviate dalle pubbliche amministrazioni: la possibilità di far proprio uno strumento nato in ambito privatistico deve essere congiunta alla valutazione e individuazione, dal punto di vista gestionale e ancor più politico, delle alternative percorribili, degli effetti sul fun-

zionamento, e sulla capacità di svolgere il ruolo di governo e controllo del sistema, economico e sociale, propri dell'ente pubblico.

Per questa ragione, la scelta di esternalizzare un'attività non è priva di rischi. Forse il più rilevante, anche al fine di una estensione concettuale e operativa di questo strumento dal mondo privato alla pubblica amministrazione, è legato alla capacità di saper individuare le problematiche e le criticità a cui la scelta di esternalizzare è chiamata a dare una risposta.

La presenza di difficoltà nella gestione e nel controllo di una funzione aziendale possono trovare soluzione nel ricorso a terzi solo se si è in grado di definire, individuare e sviluppare una risposta adeguata, congiunta e concordata fra ente che esternalizza e soggetto che riceve l'incarico: ciò non è possibile se la problematica non è già evidente all'interno dell'azienda, pubblica o privata, che avvia il processo di *outsourcing*. La conoscenza delle cause assume il carattere di prerequisito essenziale, e si deve tradurre nella consapevolezza delle competenze e risorse da reperire all'esterno.

Al crescere della complessità consegue che l'avvio di esternalizzazioni deve essere oggetto di una riflessione ben più profonda e articolata che in passato, soprattutto in merito alle conseguenze strategiche che derivano dal trasferimento a terzi di attività o funzioni svolte internamente. La riduzione dei costi operativi, attraverso un intervento sulla struttura dei costi aziendali, la necessità di attrarre capitali e utilizzare in modo più efficiente le risorse di impresa, la riduzione del rischio, devono in questo quadro combinarsi sempre più in un disegno complessivo che assicuri principalmente la capacità di sviluppare le competenze gestionali e organizzative in grado di rendere efficace, dal punto di vista strategico, l'avvio dell'esternalizzazione.

1.3 L'esternalizzazione nel mondo pubblico dal *new public management* all'età della *governance*

Come detto, la trasposizione in ambito pubblico della strategia di esternalizzazione ha iniziato a prender piede quando è emersa con forza sempre maggiore una tendenza all'aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche. Tendenza che si è risolta, inizialmente, nella spinta ad adottare metodologie gestionali più orientate all'efficienza e all'economicità delle gestioni pubbliche, come soluzione alla montante protesta connessa con quella che è stata descritta come la "crisi fiscale" dello Stato.

I decenni conclusivi dello scorso millennio, e segnatamente gli anni '90 del '900, sono stati segnati dalla prevalenza di questo approccio riformista delle amministrazioni pubbliche in tutta l'area dell'Ocse; approccio caratterizzato, in una prima fase, prevalentemente dall'enfasi sulla riduzione dei costi dell'agire pubblico e sul reinnalzamento del livello di qualità dei servizi ai cittadini, in un'ottica tutta microeconomica e organizzativa ispirata alla retorica aziendale delle

“tre e” (efficacia, efficienza, economicità). Questa tendenza è stata spesso riassunta, anche nella letteratura, con l’etichetta del *new public management*.

La letteratura più attenta, però, ha iniziato ben presto a evidenziare come questo approccio alla questione del ruolo e dei modi di essere delle amministrazioni pubbliche nelle società avanzate fosse necessario ma non sufficiente. Proprio per le medesime ragioni di trasformazione di tutti i grandi paradigmi organizzativi delle società complesse, cui si è già accennato, iniziava a emergere con grande chiarezza come il ruolo del potere pubblico stesse andando incontro a una trasformazione qualitativa di ben altre proporzioni e dai caratteri ben diversi.

Nella fase che va dagli anni ’30 all’inizio degli anni ’80 del ’90 lo Stato si era caratterizzato sempre più come erogatore diretto di servizi ai cittadini. In questa veste aveva assommato quel sovraccarico di funzioni e strutture che aveva dato luogo a quella situazione di delegittimazione dell’agire pubblico, rispetto alla quale si faceva dapprima pressante la richiesta di una modernizzazione “aziendale”, che riducesse i costi e innalzasse il livello dei servizi.

Con le trasformazioni in atto, però, il potere pubblico vedeva cambiare poco a poco il suo ruolo nella società. Da entità sovraordinata, incaricata di fornire servizi al di fuori della logica del mercato, facendo valere la specialità delle proprie prerogative, il potere pubblico diveniva sempre più catalizzatore di energie e costruttore di politiche pubbliche condivise. Lo snellimento delle strutture e le privatizzazioni, l’emergere di un nuovo paradigma del ruolo dell’amministrazione nella società ponevano quindi “fuori tempo” la trasformazione “aziendale” dei sistemi amministrativi, proprio quando i suoi frutti iniziavano, almeno nelle esperienze di punta, a dimostrarsi significativi. Iniziava a imporsi un passaggio ben altrimenti pregnante, che siamo soliti oggi ricondurre all’adozione del paradigma della *public governance*.

Questo termine, cui sempre più si tende ad attribuire una carica a un tempo descrittiva ed evocativa, viene comunemente usato per riassumere alcune delle caratteristiche che vanno assumendo gli assetti istituzionali, i ruoli e le modalità di azione delle pubbliche amministrazioni in questi anni di transizione.

Spesso il termine *governance* è contrapposto a quello di *government*, in cui si compendia il tradizionale modello di esercizio dell’autorità pubblica, basato sulla produzione diretta di beni e servizi a fruizione collettiva, e ispirato al principio di legalità, alla ripartizione formale e gerarchica dei poteri e delle competenze in base alla legge. Nel nuovo modello, viceversa, l’amministrazione è piuttosto orientata a *fare sistema*, operando in modo condiviso in contesti di incertezza e scarsità di risorse; deve relazionarsi piuttosto che dare ordini, far fare piuttosto che fare.

Ciò che caratterizza il nuovo paradigma del pubblico è il superamento della ripartizione formale di potere e competenze, a beneficio

di una nuova attenzione al risultato dell'agire pubblico, ma anche la trasformazione qualitativa delle funzioni amministrative e del ruolo dei poteri pubblici. Implicazione principale di queste trasformazioni è la ricerca di modalità operative diverse dal passato, incentrate su forme di cooperazione fra attori pubblici e privati, integrazione e accordo con altri soggetti istituzionali in vista della realizzazione di fini condivisi, partecipazione più immediata e diretta dei cittadini e della società civile alle scelte collettive e alla loro implementazione amministrativa.

Si viene dunque costruendo un nuovo panorama dei poteri pubblici e delle loro relazioni, complesso e articolato, che prevede la presenza di una pluralità di livelli di governo e di soggetti portatori di interessi coinvolti nella determinazione, nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche pubbliche. Si attenua, dunque, quella "grande dicotomia" tra sfera del pubblico e sfera del privato che era stata caratteristica dei sistemi istituzionali e giuridici dell'area occidentale (Bobbio 1985).

Questo nuovo paradigma, beninteso, non consente passi indietro sul piano della ricerca di assetti economicamente efficienti e organizzativamente efficaci. Sposta, però, il *focus* d'attenzione di questi problemi, facendone non la questione essenziale per il *modus operandi* delle amministrazioni, ma un aspetto strumentale nella ricerca degli assetti più idonei a giocare il nuovo ruolo nella società: un'amministrazione che, ancora una volta secondo una felice metafora anglosassone, non rema, ma tiene il timone (Osborne e Gaebler 1995, 59).

L'impostazione prevalente del problema della riforma amministrativa, pur senza dimenticare le questioni di carattere aziendalistico, negli anni più recenti si dimostra sempre più incentrata sul tema del rendimento complessivo delle amministrazioni ai fini della crescita competitiva dei territori, mediante la capacità di fare rete con tutti gli attori anche privati del sistema sociale; di qui l'introduzione dei criteri di sussidiarietà verticale e orizzontale, la maturazione di un approccio ispirato agli studi di *policy analysis*, l'integrazione dell'originaria impostazione manageriale della questione del governo delle amministrazioni con elementi tratti dall'analisi delle politiche pubbliche.

Se a questa evoluzione si vuol dare il senso e la pregnanza che essa dimostra di avere, stando ai mille segnali che ne fanno la questione cardine della trasformazione dei poteri pubblici, occorre ripensare tutte le diverse strategie operative adottate e in via di adozione, in coerenza con il nuovo ruolo dei poteri pubblici.

Non diversamente dalle altre, dunque, anche la strategia di esternalizzazione deve essere inquadrata in una maniera parzialmente diversa e probabilmente più ambiziosa. Nell'età declinante del fordismo, quando il problema principale pareva quello di riguadagnare soddisfacenti livelli di efficienza ed efficacia all'agire degli apparati pubblici, la questione dell'esternalizzazione poteva essere ricondotta a un calcolo microeconomico di *make or buy* tipicamente aziendale, nel senso originario sopra descritto. Nella nascente età della *governance*,

invece, occorre farne uno strumento strategico di ripensamento dell'intera struttura organizzativa, un'occasione di riflessione e riprogettazione del *workflow* operativo di ogni apparato, una delle principali opportunità per sperimentare virtuose dinamiche di partnership pubblico-privato.

Con il che, cambia la prospettiva operativa concreta di ogni singola esperienza di esternalizzazione; aumenta il ventaglio delle implicazioni organizzative e operative che il singolo dirigente deve porsi; matura la necessità di un nuovo approccio alla decisione su contenuti e caratteri della singola scelta; diviene centrale la questione delle possibili implicazioni organizzative; cresce il numero delle variabili da considerare nel valutare ogni singola esperienza.

L'affidamento a soggetti esterni a ogni singola amministrazione di attività o segmenti di attività in passato forniti in proprio è ormai fenomeno rilevante anche nel sistema amministrativo del nostro Paese. In una accezione generale e non aggettivata, che comprenda ogni fenomeno descrivibile in questi termini, non vi è amministrazione pubblica di qualsiasi livello di governo che non possa narrare una esperienza di "esternalizzazione". In questa accezione rientrano fenomeni molto diversi, dal controllo degli enti locali sulle spa di gestione delle *public utilities* sul territorio, oggetto di specifica disciplina normativa (sin dalla Legge n. 142 del 1990 e poi nel T.U. degli enti locali n. 267 del 2000, più volte ulteriormente modificato); al tradizionale appalto di servizi strumentali; a esperienze effettivamente ambiziose e innovative di acquisizione di servizi sul mercato per il compimento di attività anche tradizionalmente consolidate (dalla gestione di alcune fasi dei pubblici concorsi alla tenuta della contabilità ad alcuni adempimenti di gestione delle risorse umane).

In base a una recente indagine del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata dall'Istat, tutte le diverse grandi tipologie di amministrazioni pubbliche possono vantare esperienze di esternalizzazione in questa più ampia accezione; e il fenomeno è in continua crescita (Dipartimento della Funzione Pubblica 2005).

Su un ampio campione di 1.035 amministrazioni di tutti i livelli di governo, il 96,4% dichiara di avere avviato almeno una esternalizzazione entro l'anno 2003. Nell'82,9% dei casi l'esternalizzazione ha riguardato servizi interni; nel 77,3% servizi finali; nel 62,6% attività di tipo amministrativo. Le amministrazioni centrali dello Stato risultano esternalizzare più spesso attività amministrative (78,1%) ma soprattutto servizi interni (95,4%); gli enti locali hanno una quota relativamente più alta di esternalizzazioni di servizi finali (79,8%). Proprio quest'ultima tipologia di amministrazioni sembra la più dinamica, in quanto dichiara nella maggioranza dei casi (50,7%) di avere esternalizzato sia servizi interni, sia servizi finali, sia attività di tipo amministrativo.

Dunque, in termini generali il fenomeno dell'esternalizzazione è già consolidato e in continua crescita. Se, però, si utilizza una accezione più ristretta del termine, legata ai contenuti che seppure breve-

mente si è cercato di riepilogare nelle pagine precedenti, i termini della questione cambiano e può diventare utile tracciare un catalogo dei problemi logici e operativi che si pongono a un amministratore che voglia intraprendere un percorso di *esternalizzazione strategica*; una esternalizzazione, cioè, finalizzata a far maturare presso la singola amministrazione pubblica le condizioni di un efficace orientamento alle politiche, di una utile partnership pubblico-privato, di una migliore gestione dei servizi, attraverso un ambizioso progetto organizzativo che guardi oltre gli aspetti più immediati di gestione della attività esternalizzata.

1.4 Le tipologie di esternalizzazione

Quanto sin qui affermato in merito all'inquadramento generale del problema delle esternalizzazioni in ambito pubblico non deve far passare in secondo piano il fatto che procedure, vincoli, problemi e soluzioni in diversi casi possono evidenziare differenze anche molto significative in relazione ai diversi segmenti di attività che possono essere esternalizzati.

Per questa ragione, occorre *in limine* offrire una seppure generalissima catalogazione delle diverse possibili esternalizzazioni in relazione alla natura dell'attività esternalizzata, che tenga conto delle specificità dei compiti delle pubbliche amministrazioni, che sono erogatori di servizi pubblici, ma anche enti di governo di un territorio e dei soggetti, pubblici e privati, che in esso agiscono.

Se per l'impresa privata l'esito finale dell'attività di esternalizzazione è valutato dalla risposta del mercato, e si traduce in maggiore o minore redditività per il capitale di rischio, o mantenimento e miglioramento della posizione competitiva, gli effetti dell'esternalizzazione nei soggetti pubblici possono essere sostanzialmente diversi in relazione alla natura dell'attività cedute all'esterno. Da un lato, infatti, essa impatta sulla qualità dei servizi erogati; dall'altro, può influenzare la capacità di continuare a esercitare la propria missione di governo.

A differenza delle imprese private, che erogano servizi, le pubbliche amministrazioni sono chiamate infatti a esercitare un ruolo nel quale convivono queste due anime; ciò porta alla necessità di verificare, in corrispondenza dell'avvio di un'esternalizzazione, come questa decisione impatti su entrambe (Vetritto 2004).

Diventa per questo cruciale una differente valutazione dell'effetto dell'esternalizzazione sull'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica a seconda della natura dell'attività esternalizzata. È di tutta evidenza, infatti, che dalla scelta di esternalizzare una attività che sia manifestazione di potestà pubblica (in linguaggio tecnico-giuridico, una funzione amministrativa) discendano problemi ben differenti (quanto al peso dei vincoli, alla ampiezza delle problematiche e delle implicazioni) rispetto al caso in cui la scelta ricada su una attività di prestazione a carattere "industriale" (in linguaggio tecnico-giuridico, un servizio

pubblico), come anche a quello in cui si esternalizzi una attività a carattere di autoamministrazione. In ognuno di questi casi, vanno analizzati accuratamente i diversi aspetti della gestione, operativa e strategica, che conducono alla decisione.

A questi fini, assume particolare importanza la distinzione fra esternalizzazioni di funzioni e di servizi pubblici, in particolare per la diversità dei vincoli giuridici, ma anche quella tra servizi destinati ai cittadini e servizi destinati a garantire il funzionamento dell'amministrazione.

A quest'ultimo proposito, infatti, nel primo caso, relativo ai servizi finali, la funzione oggetto di esternalizzazione coincide con l'erogazione di un servizio agli utenti, o clienti, dell'amministrazione. In questo caso il fornitore si sostituisce all'ente pubblico nel rapporto diretto con il pubblico, assumendo la gestione del servizio erogato.

Il primo effetto dell'esternalizzazione è per questo la separazione dei ruoli di gestore e controllore del servizio, che precedentemente facevano capo, in modo indistinto, all'ente pubblico. In questo modo, la responsabilità dell'erogazione del servizio viene ridistribuita fra i due soggetti.

L'esito che si vuole raggiungere coincide in primo luogo con il rafforzamento della capacità di controllo strategico da parte dell'amministrazione. È infatti ampiamente condivisa l'opinione di come la coincidenza nello stesso soggetto dei due ruoli (controllato e controllore), possa portare a una diminuzione della capacità di gestione del servizio erogato.

Se la finalità è, dunque, potenziare la responsabilità politica e il potere di indirizzo dell'amministrazione pubblica, la scelta di esternalizzare deve essere accompagnata dalla creazione di un sistema di strumenti che ne supportino e guidino l'implementazione.

Si fa riferimento, qui, alla necessità di introdurre meccanismi di controllo, di definire un sistema di incentivi, vincoli e strumenti correttivi: in breve, alla necessità di definire il rapporto contrattuale che legherà amministrazione pubblica, come *buyer*, e soggetto esterno, *provider* del servizio.

Assume in questo quadro grande importanza la possibilità di sviluppare, all'interno dell'amministrazione pubblica, le competenze in grado di gestire in ottica strategica, e non solo formale, il rapporto con il fornitore.

La capacità di implementare un sistema contrattuale di controllo si combina per questo con la capacità di attuare una reale cooperazione con soggetti esterni, in particolar modo combinando gli interessi del soggetto che assume l'incarico con gli interessi dell'amministrazione, non sempre coincidenti.

Le criticità di questa tipologia di esternalizzazione sono per questo riconducibili a più aspetti, formali e sostanziali, del rapporto:

- la capacità di definire il rapporto contrattuale;
- la possibilità di costruire un sistema di clausole e vincoli, come di implementare un sistema di monitoraggio e controllo;

- la competenza dell'amministrazione nella valutazione strategica dei risultati conseguiti.

A queste, si aggiungono le criticità legate all'esistenza di un mercato dei fornitori, in grado di soddisfare le esigenze dell'amministrazione. È questo, a ben vedere, il prerequisito fondamentale da verificare prima dell'avvio dell'esternalizzazione.

L'esternalizzazione di un servizio finale all'utenza impone, dunque, una riflessione attenta sulle conseguenze strategiche e gestionali della scelta, in considerazione dell'impatto che essa ha sulla qualità e tipologia del servizio pubblico erogato, come delle implicazioni gestionali che ne conseguono, e che possono presentarsi, a loro volta, in un ventaglio di possibili casi.

Si pensi ai diversi casi dei beni collettivi e dei beni privati. I primi sono caratterizzati dalla non rivalità del consumo, e non escludibilità dei benefici. In quanto tali, possono essere utilizzati contestualmente da più individui, senza che il consumo da parte di una persona ne precluda la fruizione da parte di altri. I secondi possono invece essere consumati solo individualmente: è possibile, in questo caso, escludere un individuo dal consumo. A seconda che il servizio o l'attività oggetto di esternalizzazione rientri in una delle due tipologie, diverso sarà l'impatto, soprattutto in termini di valutazione economica, sulla regolamentazione dei rapporti fra amministrazione pubblica e soggetti incaricati dell'erogazione e vendita dei servizi agli utenti.

A loro volta diverse sono le implicazioni dell'esternalizzazione di servizi intermedi, strumentali o di supporto. Questa casistica, rispetto a quella appena descritta, porta potenzialmente con sé criticità qualitativamente diverse, ma forse perfino maggiori, in quanto l'esternalizzazione si inserisce in un percorso complesso, e si integra con lo schema di funzionamento dell'amministrazione.

Una breve schematizzazione del sistema di erogazione di un servizio può aiutare a comprendere quale possa essere l'impatto di questa scelta. Nella descrizione di un sistema di erogazione di un servizio, è possibile distinguere fra servizi centrali e periferici. I primi costituiscono l'oggetto principale della prestazione; i secondi, distinguibili in fondamentali o accessori, ne rendono possibile la produzione, aumentandone al tempo stesso il valore aggiunto.

I servizi periferici fondamentali coincidono per questo con tutte le attività che sono indispensabili all'erogazione del servizio centrale; i servizi periferici accessori sono invece riconducibili a tutte le attività che, non indispensabili, contribuiscono a differenziare il servizio, aumentandone la capacità di risposta a un bisogno.

I servizi centrali coincidono con le linee di attività su cui si basa l'esistenza stessa dell'impresa, sia essa pubblica o privata: nel caso della pubblica amministrazione, è coerente far coincidere i servizi centrali con i servizi finali offerti agli utenti. Sono, insomma, i servizi in cui è possibile riconoscere la missione dell'ente pubblico.

Esternalizzare servizi intermedi coincide, in questo quadro, con l'individuazione dei soggetti che saranno in grado di supportare al

meglio lo svolgimento delle funzioni istituzionali proprie dell'ente pubblico.

L'esternalizzazione di servizi intermedi impone quindi una riflessione sulle implicazioni non solo operative, ma anche strategiche, della scelta che viene effettuata. Si tratta, in questo caso, di comprendere quale sarà l'effetto sulla capacità dell'amministrazione di erogare prestazioni e servizi. La scelta di esternalizzare servizi strumentali fondamentali intacca, insomma, la sfera più vicina al *core business* dell'amministrazione, portando con sé il rischio di forti ripercussioni sulla capacità di perseguire le finalità istituzionali.

È per questo che le ragioni alla base della scelta di esternalizzare, soprattutto nel caso di attività e servizi intermedi, devono essere soggette a una attenta valutazione. Lo stretto legame che si instaura fra amministrazione e fornitore porta con sé in primo luogo implicazioni gestionali o contrattuali, riproponendo le problematiche affrontate nel caso dell'esternalizzazione di servizi finali. Cresce, al tempo stesso, l'esigenza di coordinamento fra l'attività svolta internamente ed esternamente, proprio perché le due devono essere integrate. Per questo, diventa ancora più rilevante la necessità di rendere partecipe tutta la struttura amministrativa delle finalità e della forma che assumerà il progetto: ciò sarà ancora più importante nel caso in cui si verificheranno integrazioni o trasferimenti di tecnologie, strumentazioni o personale fra le due imprese.

Nel caso del ricorso a soggetti terzi per la fornitura di servizi intermedi, l'individuazione della rilevanza strategica delle funzioni oggetto di esternalizzazione può aiutare a comprendere quali saranno gli effetti, le criticità, le problematiche che dovranno essere affrontate. Ciò sarà rilevante per comprendere:

- quale tipo di dipendenza si creerà fra i due soggetti;
- quali competenze interne dovranno essere sviluppate;
- quale sarà l'effetto su efficienza ed efficacia;
- quali saranno i requisiti per pianificare l'attività;
- quale l'effetto sull'organizzazione interna.

È per questo fondamentale distinguere le funzioni che supportano, in modo periferico, l'attività dell'ente pubblico, da quelle che ne caratterizzano fortemente l'azione. Questa notazione appare tanto più rilevante in considerazione della possibilità di riportare all'interno dell'amministrazione, in un futuro, le funzioni esternalizzate, come della opportunità di utilizzare questo strumento per far crescere, nel lungo periodo, le competenze e la capacità di intervento dell'amministrazione pubblica, attraverso la riorganizzazione e la focalizzazione sulle proprie capacità critiche.

1.5 Una concettualizzazione

L'inquadramento terminologico e concettuale che si è tentato di offrire nelle pagine che precedono è valso a sottolineare quali possano essere i possibili settori di interesse per una politica di esternalizzazione; ma anche a lasciar intendere come alle differenze, per così dire, merceologiche si connettano differenze pratiche, e spesso anche di disciplina positiva, che non possono non avere immediate ricadute operative nella conduzione dell'esperienza di esternalizzazione.

È di tutta evidenza che il dirigente ha dinanzi a sé un quadro organizzativo, istituzionale e normativo completamente differente nel caso che oggetto della scelta sia una *public utility* di tipo industriale in un ente locale, oppure una gestione di servizi generali di un ministero, ovvero ancora servizi sociali a domanda individuale presso una regione. Né, però, vi sono ragioni sufficienti a escludere che a tutti questi fenomeni si possa far riferimento in generale usando il medesimo termine e la medesima categoria concettuale.

Proprio per questa ragione, infatti, con l'espressione esternalizzazione spesso nel lessico diffuso presso le amministrazioni si finisce per far riferimento a fenomeni molto diversi tra di loro, accomunati soltanto dal fatto di coincidere con la collocazione di un'attività o di un segmento di attività fuori dal plesso amministrativo ove era prima collocata. Anche il tipo di soggetto cui l'attività è rimessa è, in questa prima generalissima (ma, come detto, del tutto accettabile) accezione, del tutto indifferente. Così, il termine esternalizzazione viene usato indifferentemente sia nel caso in cui l'attività venga rimessa a operatori privati in base a regime contrattuale, ovvero che venga affidata ad altra pubblica amministrazione in regime convenzionale, ovvero ancora a forme di cooperazione consortile, ma anche nel caso in cui venga affidata a un organismo di diritto pubblico o addirittura venga portata avanti attraverso un proprio organismo *in house*; o perfino nel caso in cui, piuttosto che esternalizzata, l'attività venga, in senso tecnico, più propriamente privatizzata. Ma soprattutto, ciò che più conta, di esternalizzazione si parla spesso prescindendo del tutto dalla considerazione del fatto che l'esternalizzazione venga o meno usata come occasione per un ambizioso ripensamento dell'organizzazione, come una maniera strategica di ridefinire la propria *mission* istituzionale, di ridisegnare la propria mappa organizzativa interna, di ripensare i propri rapporti con gli attori sociali del territorio di riferimento in un'ottica di *governance*.

Tutte queste diverse concezioni, partendo dal minimo comun denominatore concettuale rappresentato dall'accezione aziendale dell'alternativa *make or buy*, paiono accettabili. Una riflessione sul fenomeno basata su questo approccio ampio, anzi, può essere anche utile ad alcuni fini, in particolare nell'ottica di una catalogazione, che sia la più ampia e variegata possibile, dei possibili strumenti di gestione e dei possibili interlocutori di ogni ente, nell'ottica della razionalizza-

zione della ripartizione dei compiti tra diversi operatori pubblici e privati sul territorio e di una utile interistituzionalità nell'assolvimento delle funzioni amministrative.

Ciò detto, però, è altrettanto evidente come il momento che le amministrazioni stanno vivendo giustifichi, e anzi suggerisca, l'utilità di un'analisi più specifica, tesa a evidenziare il catalogo dei problemi che si pongono per ogni amministratore che voglia adottare dell'esternalizzazione un concetto più ristretto; il concetto suggerito dall'inquadramento concettuale fornito, seppure impressionisticamente, in queste poche pagine; e che si può forse definire di *esternalizzazione strategica*.

A guidare questo manuale è proprio la convinzione della utilità di un simile approccio alla esternalizzazione, come cuore di un più complessivo ripensamento delle strutture organizzative, finalizzato a creare, presso ognuna di esse, le condizioni di un più chiaro orientamento alle politiche, di un più flessibile utilizzo delle partnership, di un più efficace coinvolgimento degli attori sociali e istituzionali. Si vuole, in altri termini, rimandare a una scelta di affidamento delle attività esternalizzate, che, in quanto strategica, parta da una approfondita analisi ex ante delle condizioni interne e di contesto che variano da attività ad attività, da amministrazione ad amministrazione; e che si ponga come obiettivi non solo quelli tipici di questo tipo di operazioni (come si ricordava dianzi, la riduzione dei costi, la più efficace offerta dei servizi, l'aumento del valore dell'offerta amministrativa), ma anche quelli tipicamente organizzativi del ripensamento della propria struttura in vista di un riposizionamento più generale dell'ente nel proprio contesto funzionale e operativo.

Quello suggerito è un approccio che conduce, in linea generale, a un *idealtipo* di modalità di esternalizzazione, cui pertiene una coerente procedura di espletamento, che si caratterizza per la presenza di alcuni elementi specifici.

Innanzitutto, in questa impostazione è cruciale l'espletamento di una specifica e approfondita analisi ex ante di termini e condizioni dell'affidamento, finalizzata a individuare l'opzione di esternalizzazione che assicura, da un lato, il maggiore ritorno organizzativo e, dall'altro, lo sfruttamento di favorevoli condizioni di contesto.

L'esito di tale analisi condurrà di solito, in secondo luogo, a una scelta di affidamento delle attività a un soggetto privato, operante in regime di mercato concorrenziale, per sfruttare i benefici sul rapporto della pressione competitiva; la scelta del fornitore avverrà, eccettuati casi particolari, in base a procedura aperta, e il rapporto di fornitura verrà regolato minuziosamente con una disciplina contrattuale che ponga nel debito rilievo tutti gli aspetti rilevanti del servizio.

In terzo luogo, sulla scorta della disciplina convenuta verrà condotta una gestione attenta e razionale del rapporto con il fornitore, tesa ad assicurare il più attento controllo delle condizioni di espletamento delle attività, ma anche di tutti quanti gli ulteriori possibili effetti di *outcome* dell'operazione.

Inoltre, ciò che più conta, e che rappresenta il cuore stesso della filosofia di esternalizzazione che qui si suggerisce, ognuno degli aspetti già ricordati deve essere contestualizzato e finalizzato alla implementazione di una rilevante scelta organizzativa; scelta che deve caratterizzarsi sia in termini di ridisegno, in prospettiva, dei modi di perseguimento della propria *mission*, sia in termini di conseguente ripensamento dell'organizzazione e dei processi, come anche in termini di più efficiente utilizzo di tutte le risorse, umane e strumentali, a disposizione dell'amministrazione per il perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Infine, un approccio strategico all'esternalizzazione non potrà prescindere da una approfondita e scientifica valutazione ex post dei rendimenti dell'attività esternalizzata; valutazione che dovrà, ovviamente, riguardare gli aspetti di *output* del servizio, ma anche quelli di *outcome*, ma soprattutto estendersi all'analisi dell'esito dell'operazione organizzativa connessa all'esternalizzazione.

Ognuno degli aspetti indicati ha rilevanti conseguenze sulle politiche di esternalizzazione eventualmente già adottate dalle amministrazioni. Se si adotta una simile ottica, è infatti possibile che le prassi già in uso presso le diverse amministrazioni ne possano risultare, in prospettiva, stravolte.

Per fare soltanto qualche esempio, è possibile che un'amministrazione che in passato si è valsa di fornitori privati per l'espletamento di attività per essa relativamente nuove decida di reinternalizzare queste ultime in quanto strategiche nel proprio riposizionamento, passando a esternalizzarne altre, magari per tradizione ben presidiate, ma non più strategiche nell'ottica della propria evoluzione organizzativa e funzionale.

Allo stesso modo, è possibile che un'amministrazione che ha sperimentato affidamenti all'esterno di attività per essa non strategiche possa comunque decidere di specializzarsi al proprio interno in autoproduzione delle stesse; ciò, a esempio, perché si è dimostrato che manca, nel proprio territorio, una adeguata vocazione produttiva o di servizio, che consenta di ottenere buoni risultati dall'esternalizzazione. A tal fine, l'amministrazione potrà piuttosto ridurre il proprio carico operativo, affidando all'esterno altre e diverse attività, sulla gestione delle quali essa possa sfruttare una precisa vocazione imprenditoriale delle realtà operanti sul proprio bacino operativo.

Anche la questione del soggetto cui l'attività viene rimessa è, da questo particolare punto di vista, cruciale.

Non si vuole, come più volte ripetuto, espungere dal catalogo delle possibili forme di esternalizzazione alcuni fenomeni di collaborazione interistituzionale e di disarticolazione organizzativa, che rimandano a forme di cooperazione consortile, di affidamento intraorganico a soggetti *in house*, di sfruttamento di sinergie operative tra amministrazioni pubbliche, che rappresentano in alcuni segmenti operativi, in specie relativi a servizi finali, realtà spesso quantitativamente rilevanti e funzionalmente consolidate.

Nondimeno, in termini generali quello che verrà suggerito come coerente con il paradigma dell'esternalizzazione strategica è un approccio a questo aspetto che sia orientato al mercato, alla sollecitazione dei meccanismi competitivi e di efficientamento nelle fasi di reperimento, selezione, affidamento e pungolo dei fornitori esterni, che, dunque, saranno nella generalità dei casi imprese private *for profit*. Naturalmente, nel dar conto dei problemi e delle possibili soluzioni che si pongono in relazione a questo approccio, potranno anche emergere casi di successo di esternalizzazioni condotte, al contrario, proprio attraverso quei meccanismi di affidamento intraorganico o interistituzionale che in linea di principio si intende catalogare come diversi da quello proposto; ove ciò accada, il manuale non mancherà comunque di segnalarli, come stratagemmi vincenti di gestione operativa, ma allo stesso tempo anche come spunti di riflessione sulla relatività di tutte le soluzioni in campo gestionale e organizzativo (e dunque, anche di quella stessa che pure in termini generali si suggerisce).

Per quanto riguarda l'aspetto della gestione del rapporto, l'abbandono di una tradizionale logica di appalto per segmenti a favore di una logica di partnership strategica postula la modifica qualitativa del ruolo dell'amministrazione in quanto acquirente; un'amministrazione che non si limita più a una burocratica applicazione di clausole contrattuali, ed eventualmente di penali in caso di inadempienza o insoddisfacente adempimento del fornitore; ma che, al contrario, fa maturare progressivamente le proprie attitudini manageriali a guidare il fornitore in vista del miglior adempimento di questi, che approfitta dell'occasione del rapporto di committenza per "rubare mestiere" al privato, rafforzando piuttosto che indebolire le proprie capacità di presidio del servizio o dell'attività esternalizzata, che pone le premesse per divenire un acquirente sempre più competente e avveduto.

Infine, è la stessa prospettiva di medio-lungo periodo dell'esternalizzazione a cambiare. Oggi le amministrazioni corrono, in qualche caso, il rischio di una "esternalizzazione per abbandono"; ovvero, il rischio di considerare del tutto chiusa la propria esperienza gestionale interna nel momento in cui procedono all'affidamento al privato dell'attività. In un'ottica strategica, si tratta di un errore. Non vi è dubbio, infatti, che la scelta di esternalizzazione, essendo supportata da tutte le analisi ex ante di cui si è detto, tenderà a essere per sua natura orientata alla stabilità e non dovrebbe dar luogo, ove le valutazioni siano state condotte correttamente, a una altalena tra gestioni dirette ed esternalizzate. Nondimeno, anche l'esternalizzazione, come ogni altra operazione manageriale, è soggetta ad alcune incognite di contesto e di contenuto che possono in ogni caso, anche in presenza dei più attenti adempimenti istruttori, dar luogo a esiti infelici e comunque distanti da quelli sperati e programmati. Inoltre, se alla scelta di esternalizzazione si lega un'ambiziosa sperimentazione organizzativa, le incognite raddoppiano e le probabilità di una riuscita complessiva inferiore alle attese aumentano. Per questa ragione, grande attenzione

deve sempre esser posta al mantenimento di condizioni minime di presidio dell'attività esternalizzata, che consentano eventualmente di reinternalizzarla al verificarsi di esiti insoddisfacenti. Anche le indicazioni dell'Ocse, che raccoglie in questo senso il precipitato delle esperienze di tutti i Paesi più avanzati, sono chiare e univoche in questo senso (Ocse 1997, 4).

Come si vede, dunque, quella suggerita non è una strada comoda né una prospettiva priva di rischi. E d'altra parte, peggior servizio non si può fare alla causa della diffusione di questa strategia manageriale in ambito pubblico di quello di chi ne traccia un quadro soltanto roseo, privo di sottolineature critiche. Proprio il disegno di un approccio "alto" e, si ripete, ambizioso all'esternalizzazione è invece quello che può rivelarsi più utile per il nostro sistema amministrativo, e che può invogliare le dirigenze più innovative ad applicarsi all'utilizzo dello strumento.

Su ognuno dei blocchi concettuali di problemi suggeriti in questo capitolo, ma anche su ogni possibile suggerimento contenutistico di carattere generale alle amministrazioni, si concentreranno le pagine di questo manuale. Secondo la consolidata metodologia di questa collana, si cercherà di offrire una concettualizzazione sufficientemente ampia e generale da consentire a ogni amministrazione, pur nella diversità dei contesti organizzativi e giuridici e dei vincoli di ogni natura, di riconoscersi nel percorso suggerito e di trovare spunti utili per la gestione. Allo stesso tempo, si cercherà di recuperare una chiave più specifica e immediata nella illustrazione di singoli casi di successo, contenuti in box tematici, che offrano su un piano più strettamente operativo il contributo di esperienza delle amministrazioni già in prima linea sul tema.

L'esternalizzazione: strategia e strumenti

2.1 L'esternalizzazione come strumento di gestione strategica

A partire dagli anni '90 del '900, in ragione dei fenomeni descritti nel precedente capitolo, le amministrazioni pubbliche italiane si sono sempre più orientate all'utilizzo di logiche e strumenti di pianificazione e gestione strategica, guardando alle esperienze in atto in altre amministrazioni pubbliche a livello internazionale (Usa, Uk, Canada, Paesi scandinavi, Olanda), al settore privato e alle organizzazioni *non profit*.

Inizialmente queste logiche si sono principalmente sviluppate nelle amministrazioni regionali, che sempre più hanno ripensato in chiave strategica i loro documenti di programmazione, a partire dalle esperienze pilota della Lombardia (programmazione strategica per progetti), della Toscana e della Basilicata. Comuni e province rappresentano poi un altro rilevante settore di applicazione di questi strumenti, come mostrano le esperienze delle Reti delle Città Strategiche e della formulazione di piani strategici. Infine, molte aziende e agenzie pubbliche hanno decisamente optato per l'adozione di piani strategici. È questo il caso di tante aziende sanitarie e ospedaliere, di molte agenzie regionali (a esempio quelle per la protezione dell'ambiente o sanitarie) e di alcune agenzie nazionali (come l'Agenzia delle Entrate e il Demanio, che hanno recentemente collegato l'introduzione di logiche di pianificazione strategica a modalità di controllo strategico).

Il consolidamento dell'approccio strategico nell'amministrazione italiana ha avuto due principali conseguenze, rappresentate dal ripensamento di alcune funzioni aziendali, come il controllo, la finanza, il *marketing* e la comunicazione, e l'emergere di una cultura che collega le risposte a problemi di gestione e funzionamento che si presentano quotidianamente, con una visione di sviluppo a medio-lungo periodo del singolo ente. L'esternalizzazione, intesa nell'ottica strategica che si è inteso adottare in questo manuale, può rientrare proprio tra gli strumenti di estrinsecazione di questo nuovo approccio.

Questa cultura, che può essere definita come cultura di management strategico, si sta progressivamente consolidando presso i decisori politici, in particolar modo nelle amministrazioni territoriali e nelle

imprese e agenzie a esse collegate, presso la dirigenza pubblica e presso i professionisti che svolgono funzioni di direzione, come i medici che operano nelle aziende sanitarie e ospedaliere.

Operare in base a logiche di management strategico implica una risposta a tre domande chiave rappresentate da:

- *Dove siamo*, ossia la comprensione degli obiettivi di fondo di un'amministrazione pubblica, delle funzioni e dei compiti attribuiti, dei modelli organizzativi e alle modalità di funzionamento, dei programmi realizzati, delle attività svolte e dei servizi forniti, delle risorse finanziarie e soprattutto delle persone, delle competenze e delle conoscenze a disposizione;
- *Cosa vogliamo diventare*, ossia cosa occorre modificare a livello di missione, di assetto organizzativo, di politiche e dei programmi attivati, di modalità di gestione delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche;
- *Come dobbiamo muoverci*, in pratica l'individuazione del percorso e delle azioni necessarie per passare dalla situazione attuale a quella prospettata attraverso l'adozione di piani strategici generali per l'intera amministrazione pubblica o in alternativa di piani mirati relativi alle risorse tecnologiche e logistiche, allo sviluppo delle risorse umane, alla ridefinizione dei processi.

Queste domande vanno poste con riferimento alle diverse tipologie di decisioni che caratterizzano la gestione di una amministrazione e di una azienda pubblica, in particolare alle scelte di attivazione/dismissione di nuovi servizi, alla ridefinizione del "portafoglio" di attività, alle scelte di investimento infrastrutturale e tecnologico e, a maggior ragione, alle politiche di esternalizzazione.

Rispetto a queste ultime, rispondere alla domanda iniziale sul *dove siamo* richiede una preliminare e approfondita ricognizione di tutti i processi di esternalizzazione, privatizzazione e deconcentrazione organizzativa in atto, distinguendo tra le diverse opzioni percorribili, dall'affidamento a imprese private al ricorso alle organizzazioni *non profit* (nella concettualizzazione adottata in questo manuale, esternalizzazione in senso stretto), al passaggio di attività verso organismi *in house* o altre forme di *gruppo pubblico* (complesso di società, aziende speciali e agenzie di proprietà della amministrazione pubblica) o, infine, al trasferimento ad altre amministrazioni pubbliche, attraverso logiche di *contracting in* tutte interne al sistema amministrativo.

Interrogarsi sul *cosa vogliamo diventare*, come verrà chiarito ancor meglio nei capitoli che seguono, richiede, da parte dei decisori politici e della dirigenza amministrativa, innanzitutto una preliminare individuazione dei settori di intervento e delle aree di attività potenziali oggetto di scelte di esternalizzazione, in relazione agli obiettivi di fondo attribuiti a tali scelte. A questa analisi si può collegare una riflessione sulla necessità di procedere eventualmente a una reinternalizzazione, attraverso logiche di *insourcing* (a esempio, a fronte di risultati poco soddisfacenti) oppure di pensare a una modifica dei fornitori o della modalità di esternalizzazione (come il passaggio da soggetti pubblici, quali società, aziende e agenzie, a imprese private *for profit* e organizzazioni *non profit*).

Come già chiarito nel primo capitolo, due sono le possibili alternative. La prima consiste nell'integrare le scelte di esternalizzazione in una più generale visione strategica, in cui l'amministrazione pubblica sceglie di focalizzarsi su poche e qualificanti attività distintive, trasformandosi in amministrazione snella e centro di acquisto, controllo e monitoraggio di politiche, servizi e attività, offerti da una pluralità di fornitori. La seconda alternativa vede le scelte di esternalizzazione collegate a una visione, in parte alternativa alla precedente, in cui viene confermato il posizionamento su numerose aree di attività e servizio da parte della amministrazione pubblica e soprattutto il patrimonio di risorse personali, tecnologiche, infrastrutturali, finanziarie e di conoscenza; l'ente, in questo secondo caso, non mette quindi in discussione i suoi confini e le sue dimensioni, e in alcuni casi può decidere di adottare strategie di reinternalizzazione, nel caso si modifichino le condizioni di contesto, che avevano portato all'affidamento all'esterno.

Le differenti visioni sulle strategie di esternalizzazione possono essere ricondotte a possibili modelli di amministrazione, che sono legati o al paradigma del *new public management*, consolidatosi progressivamente a partire dagli anni '80 e in fase di revisione critica, o al paradigma, emerso negli ultimi anni, della *public governance*. In relazione alla dinamica riformista descritta nel capitolo 1, dunque, risultano tuttora compresenti nel sistema amministrativo italiano differenti modelli descrittivi del modo di essere delle amministrazioni:

- *Modello di mercato o di Stato efficiente*. All'amministrazione viene richiesto di aumentare la produttività delle risorse impiegate (in primo luogo il personale), di ricercare costantemente l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, di svolgere un attento controllo della spesa pubblica e di procedere a una decisa razionalizzazione del settore pubblico. In questa prospettiva si punta decisamente alla esternalizzazione delle funzioni di supporto e di servizio finale agli utenti, principalmente verso imprese private e organizzazioni *non profit*.
- *Modello decentralizzato o di Stato flessibile*. È focalizzato sulla semplificazione delle procedure e sulla deregolamentazione; anche in questo modello assumono particolare rilevanza le scelte di affidamento all'esterno, che combinano logiche di *contracting out* e di *contracting in*, verso il gruppo pubblico locale e verso altre amministrazioni pubbliche, privilegiando le dimensioni dei processi e della ricerca di innovazione. L'enfasi viene attribuita a sburocratizzazione e alleggerimento dell'amministrazione.
- *Modello della qualità o dello Stato partecipativo*. In questo modello, centrato sul miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai cittadini, viene attribuita sempre maggiore attenzione al personale, in una prospettiva di comunicazione interna, sviluppo delle competenze e motivazione/valorizzazione, integrazione degli *stakeholder* interni ed esterni nel processo di formulazione delle politiche pubbliche. Ovviamente questo modello punta decisamente sulla esternalizzazione della formulazione e della attuazione

di politiche e dei programmi e servizi all'esterno, in una prospettiva di partnership con i fornitori esterni.

Il modello dello Stato efficiente si presenta a elevata coerenza con il già menzionato paradigma del *new public management*, mentre gli altri due modelli sono più vicini a quello della *public governance*. Il prevalere di ognuno dei modelli è spesso collegato alla natura dei diversi sotto-settori istituzionali. A esempio, nel caso delle regioni e degli enti locali e delle loro agenzie operative nei settori sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale, educativo, culturale, sportivo, ambientale, turistico e di gestione del tempo libero, di formazione professionale, le strategie di esternalizzazione sono sempre più riconducibili ai modelli decentralizzati e della qualità; nelle amministrazioni centrali e nelle agenzie nazionali prevale invece ancora il modello dello Stato efficiente.

L'emergere dell'uno o dell'altro dei modelli, inoltre, ha rilevanti implicazioni rispetto al modo di intendere il processo di esternalizzazione come scelta strategica o meglio di gestione strategica di una amministrazione pubblica:

- l'effettuazione di un *audit* sistematico sui processi di esternalizzazione in atto;
- l'individuazione degli obiettivi di fondo a cui correlare le scelte stesse;
- l'impatto finanziario e in alcuni casi il finanziamento delle fasi di avvio e di gestione dei processi di esternalizzazione;
- la comunicazione istituzionale e sociale nei confronti dei diversi *stakeholder* interessati, dagli operatori, alle imprese fornitrici, alle associazioni di utenti, alle amministrazioni pubbliche sovraordinate, agli organi di controllo;
- l'esplicitazione del percorso e delle modalità operative da adottare;
- la definizione di un sistema di controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche di esternalizzazione.

In generale, la dimensione strategica dell'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche si evidenzia, come detto, quando si verificano la presenza di una valutazione allargata, l'attivazione di un rapporto di collaborazione stabile e durevole con i fornitori e l'effettuazione di revisioni sistematiche e continue delle scelte, attraverso un sistema di monitoraggio e valutazione delle performance conseguite.

Quella che si è appena menzionata come valutazione allargata delle scelte di esternalizzazione (a cui si collega il controllo strategico della esternalizzazione, attraverso logiche di *policy evaluation* ed eventualmente di sistemi di controllo strategico e direzionale complessi quale la *balanced scorecard*) si distingue nettamente dalla valutazione, tradizionalmente utilizzata dalle amministrazioni pubbliche, dell'approccio contingente o "caso per caso" basato sull'alternativa fare/comprare (*make or buy*). In questo approccio, rilievo particolare hanno gli obiettivi di fondo, le relazioni con i fornitori e i sistemi di monitoraggio e controllo dei costi. Un primo importante obiettivo dell'affidamento all'esterno è rappresentato dalla riduzione dei costi di produzione e offerta dei servizi, attraverso un'attenta comparazione dei costi delle diverse alternative di offerta, la stima dei risparmi conse-

guibili, il *benchmarking* su altre esperienze in atto, la valutazione dei costi indotti (monitoraggio e controllo, costi contrattuali).

Il secondo aspetto qualificante dell'esternalizzazione strategica, come verrà ampiamente ripetuto nei prossimi capitoli, è quello dell'attivazione di un rapporto di collaborazione con il fornitore, caratterizzata da logiche di partnership, cooperazione e condivisione degli obiettivi. Viene così attivata una partnership tra cliente amministrazione pubblica e fornitori, siano essi privati *for profit* e *non profit*, partnership che comporta alcune conseguenze. La prima è rappresentata dalla necessità di una generale riprogettazione della stessa amministrazione come vero e proprio centro di acquisto, responsabile della verifica di qualità delle prestazioni, del controllo strategico e della valutazione delle performance. Viene poi riconosciuta piena autonomia imprenditoriale al fornitore in merito alla individuazione delle modalità più opportune di offerta e all'introduzione di innovazioni nelle relazioni con i clienti interni (nel caso di servizi di supporto) ed esterni (cittadini o imprese). L'amministrazione potrà in tal modo ricercare più elevati livelli di qualità e riduzione dei costi di acquisizione, mantenendo sempre un deciso orientamento alla *governance* dell'intero processo.

Al rapporto di collaborazione stabile e durevole con il fornitore, finalizzato alla ricerca di valore pubblico, si associa poi strettamente l'esigenza di affidare all'esterno un insieme di pacchetti integrati di attività e, talvolta, interi processi organizzativi. Il riflesso di questa opzione deve essere una sistematica revisione, da parte della amministrazione interessata, del proprio insieme di attività, con una verifica di coerenza con la propria missione istituzionale, al fine di meglio individuare le aree su cui concentrare risorse professionali, tecnologiche ed economico-finanziarie e quelle potenzialmente da esternalizzare.

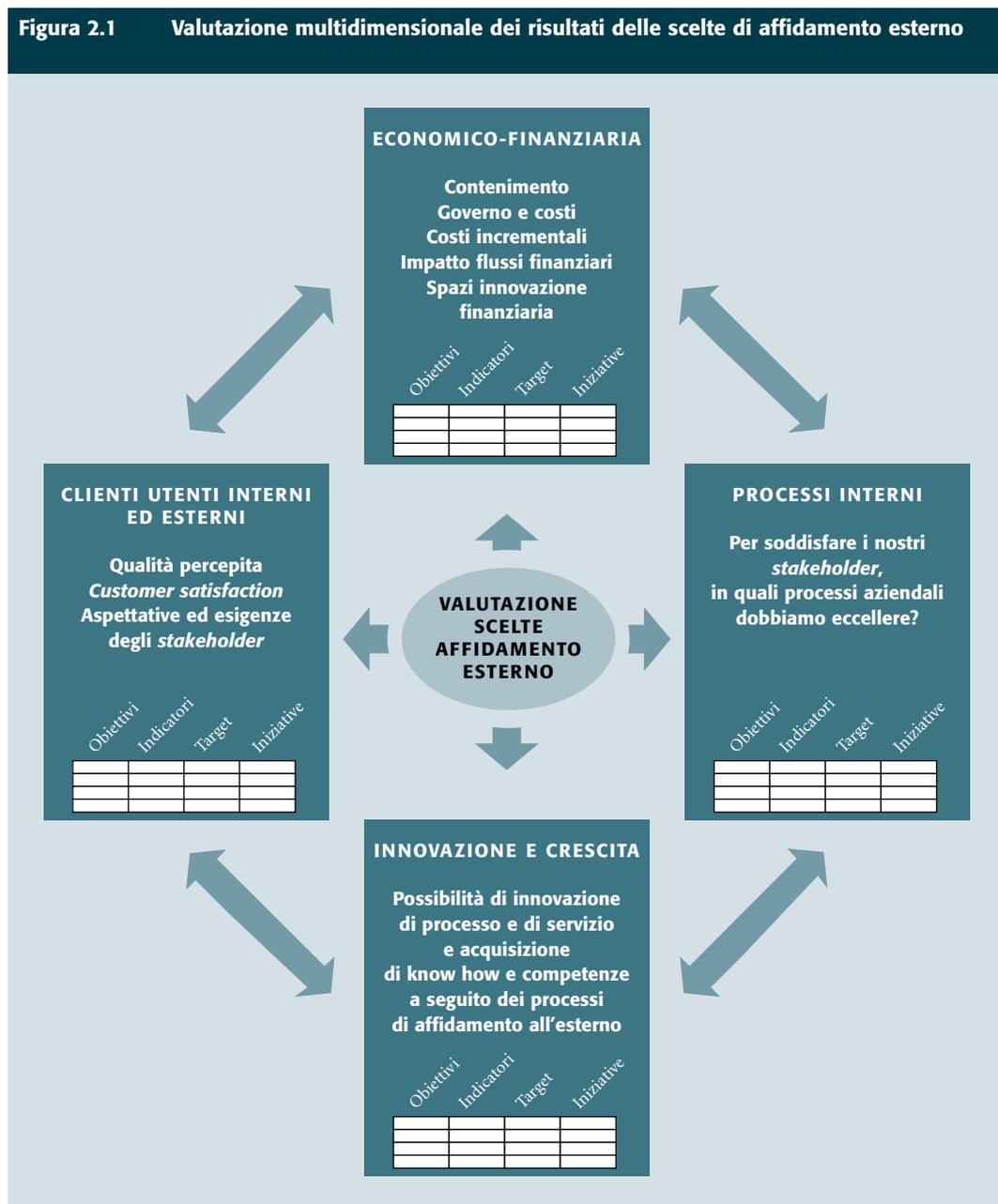
Terzo elemento cardine dell'esternalizzazione strategica, come si chiarirà specificamente nei capitoli seguenti, è la necessità di condurre, per le diverse aree di attività, un'approfondita analisi delle performance, viste sempre secondo una prospettiva multidimensionale, che veda strettamente collegate la dimensione dei risultati economico-finanziari (minori costi conseguiti a seguito dei processi, maggiori costi collegati ai costi di monitoraggio e controllo e costi di gestione della transizione tra gestione diretta e affidamento esterno) con quella del miglioramento dei processi interni, siano essi riferiti alle attuazioni di politiche e programmi che alla offerta diretta di servizi.

Altre dimensioni molto rilevanti a questo proposito sono la soddisfazione degli utenti interni all'amministrazione (nel caso di esternalizzazione di funzioni di supporto, quali acquisti, logistica, *information communication technology (Ict)*, manutenzione patrimonio immobiliare e tecnologico) o di quelli esterni (nel caso di esternalizzazione della offerta di servizi o in alternativa, di attuazione di politiche e programmi di intervento) e l'impatto delle scelte di esternalizzazione sulle capacità di innovazione e ricerca e sullo sviluppo del capitale sociale delle stesse amministrazioni.

In questa valutazione multidimensionale dei risultati devono essere prese in considerazione e ricondotte a un quadro di sintesi le principali

variabili, come efficienza operativa, conseguimento di economie di scala e dimensione, qualità del servizio, evoluzione tecnologica e gestione della conoscenza, contenimento e governo dei costi. La definizione di un sistema di valutazione bilanciata delle performance, che rappresenta un elemento importante di un sistema di valutazione così concepito, consente poi di meglio comprendere i risultati di future strategie di esternalizzazione; infatti, è possibile definire obiettivi, target (riferiti a esempio a *customer satisfaction* e riduzione dei costi) e indicatori, che saranno di estrema utilità nel controllo strategico delle politiche future.

Figura 2.1 Valutazione multidimensionale dei risultati delle scelte di affidamento esterno



È però anche nella definizione di concrete risposte alla esigenza di *cosa vogliamo diventare* che risulta fondamentale inserire le scelte di esternalizzazione all'interno di piani strategici o piani di sviluppo dell'amministrazione, laddove essi siano presenti. In assenza di linee guida o documenti formali di pianificazione strategica, può essere utile collegare affidamento a terzi con interventi di riprogettazione e ridefinizione dell'assetto organizzativo.

Il riferimento ai piani strategici, infine, rinvia direttamente anche alla terza domanda, ossia al *come dobbiamo muoverci* verso il modello di esternalizzazione proposto. Il piano costituisce ovviamente la cornice di riferimento di interventi a diversi livelli, dal rafforzamento della struttura organizzativa interna, alla verifica di fattibilità istituzionale, organizzativa ed economico finanziaria delle soluzioni proposte, alla individuazione delle più opportune modalità contrattuali, al consolidamento dei sistemi gestionali interni e in particolare dei sistemi informativi, al rafforzamento delle funzioni di *procurement* e di acquisto, alla definizione di accordi di partnership con i potenziali fornitori.

2.2 Approccio strategico e formule di gestione alternativa

2.2.1 Le formule alternative alla gestione diretta

L'adozione di un approccio strategico all'esternalizzazione richiede alle amministrazioni pubbliche specifici interventi in due principali ambiti, che verranno più approfonditamente analizzati nei prossimi capitoli, rappresentati da:

- individuazione delle modalità di esternalizzazione più adeguate;
- collegamento tra scelte di esternalizzazione e scelte strategiche a livello di intera amministrazione e azienda pubblica.

L'individuazione delle modalità di gestione alternativa più adeguate è racciordata alla esplicitazione delle esigenze che spingono al superamento della gestione diretta da parte della singola amministrazione.

Queste ultime possono essere ricondotte alla ricerca di una maggiore flessibilità nell'acquisizione e utilizzo delle risorse, alla necessità di liberare energie imprenditoriali (interne e sociali), allo sviluppo di iniziative di *fund raising* e diversificazione delle fonti di finanziamento della gestione corrente e degli investimenti, alla realizzazione di partnership con soggetti privati, imprese e organizzazioni *non profit*.

Nella prassi concreta delle amministrazioni la ricerca di maggiore flessibilità riguarda a tutt'oggi in primo luogo le politiche di acquisto di beni e servizi, l'amministrazione e la gestione del personale e più recentemente le scelte di innovazione tecnologica (*Ict*).

In parallelo al bisogno di flessibilità stanno emergendo esigenze altrettanto importanti, dalla necessità di liberare energie imprenditoriali interne alle amministrazioni pubbliche, in settori come servizi alle persone (socio-assistenziali, socio-sanitario ed educativo) e cultura e del tempo libero e soprattutto nei servizi interni alle amministrazioni

pubbliche di tipo *skill intensive* (ad alta intensità professionale) come la progettazione, i servizi ingegneristici, la logistica, l'informatica, la consulenza legale e assicurativa. Nell'area dei servizi culturali, educativi e socio-sanitari e socio-assistenziali, la promozione della imprenditorialità interna si combina con la valorizzazione della imprenditorialità sociale diffusa, propria delle organizzazioni *non profit*.

Sempre in quest'area di attività, le esigenze di *fund raising* e diversificazione delle fonti di finanziamento possono essere meglio soddisfatte attraverso assetti istituzionali alternativi (fondazioni e associazioni), basati sul coinvolgimento della società civile e del settore *non profit*. Per la realizzazione di investimenti infrastrutturali e per la offerta dei servizi a rete la diversificazione finanziaria si è concretizzata nella creazione di strutture ad hoc, le società veicolo, riconducibili a logiche di partenariato pubblico privato (finanza di progetto, cartolarizzazione e dismissione immobiliare, emissioni obbligazionarie).

Infine, l'esigenza di ricerca di partnership si manifesta soprattutto nei rapporti con le imprese private; infatti comuni e aziende sanitarie sono sempre più consapevoli della necessità di acquisire servizi specializzati dalle imprese private, lungo tutto il ciclo della catena del valore del servizio pubblico.

Quattro sono di conseguenza le principali formule, alternative alla gestione diretta, che possono diventare elemento caratterizzante di diverse scelte di gestione e che sono tali da soddisfare le esigenze prima indicate; formule che in alcuni casi rinviano al concetto di esternalizzazione in senso stretto adottato in questo manuale, ma in altri casi rinviano a fenomeni altrettanto diffusi e importanti di privatizzazione o deconcentrazione organizzativa (cfr. figura 2.2).

Figura 2.2 Un quadro di insieme delle formule gestionali



La *formula imprenditoriale* si concretizza con la creazione, da parte dell'amministrazione, di una società di capitali in grado di rispondere a fabbisogni di flessibilità, di imprenditorialità e, nel caso in cui venga attivata una formula mista pubblico/privata, di partnership. Questo assetto, che nella terminologia di questo manuale rinvia al concetto di gestione *in house* piuttosto che a quello di esternalizzazione in senso stretto, permette di ottenere flessibilità organizzativa, autonomia gestionale e strategica (intesa come massima discrezionalità nella negoziazione sia verso i fornitori che verso il mercato), autonomia manageriale rispetto alla proprietà (*governance*) e possibilità di migliorare le condizioni di economicità, grazie agli introiti connessi ai servizi offerti (capacità di autofinanziamento).

Una seconda possibilità è rappresentata dalla *formula redistributiva*, che prevede la creazione di una agenzia operativa, cui viene affidato lo svolgimento dei servizi dell'amministrazione pubblica. Con questa formula, che rappresenta una forma di deconcentrazione piuttosto che di esternalizzazione in senso stretto, vengono soddisfatti fabbisogni di flessibilità e di partnership pubblica e in misura minore di imprenditorialità, in quanto l'agenzia non è in grado di perseguire autonomamente un proprio equilibrio economico, dipendendo dal conferimento di risorse, per la gestione corrente e sugli investimenti, da parte dell'ente pubblico promotore. La formula redistributiva è particolarmente diffusa nelle amministrazioni centrali, come mostra il caso delle agenzie collegate al Ministero della Economia e Finanze e di quelle attivate nel settore della ricerca scientifica.

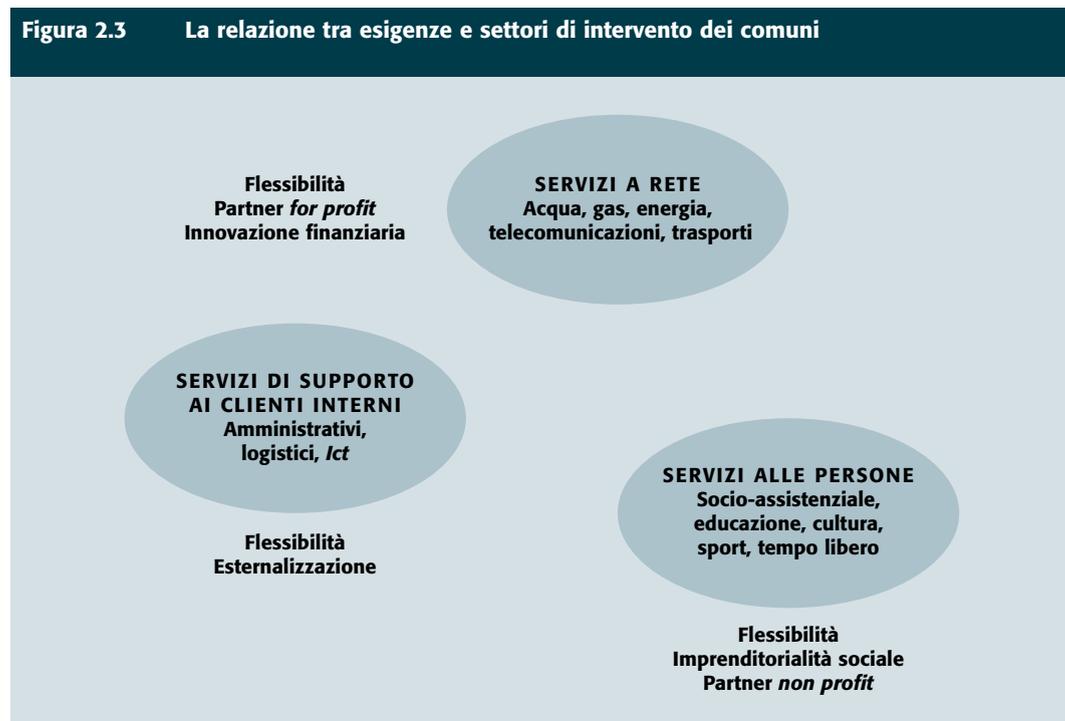
La *formula contrattuale* è caratterizzata dall'affidamento di servizi e attività da parte della amministrazione pubblica attraverso tre principali modalità, rappresentate dal *contracting out*, dalle partnership e dal *contracting in*. Nel *contracting out*, che è esternalizzazione in senso stretto, l'interlocutore dell'amministrazione è una impresa privata o una organizzazione *non profit*; a questo proposito è importante distinguere tra *contracting out* totale (affidamento all'esterno di progettazione e gestione dei servizi) e *contracting out* parziale, limitato alla gestione dei servizi, in cui viene mantenuto all'ente il ruolo di programmazione e progettazione dell'intervento e di verifica e monitoraggio dei risultati. Nelle partnership si realizza una *joint venture* o comunque un processo di cooperazione tra pubblico e privato, che rappresenta una modalità intermedia tra esternalizzazione *pura* e deconcentrazione organizzativa. Infine, il *contracting in* prevede l'affidamento della progettazione e gestione dei servizi, e in alcuni casi di intere aree di attività, ad altre amministrazioni pubbliche, con corrispettivi anche non economici e basati su logiche di cooperazione istituzionale (come è evidente, in questo caso siamo ancora una volta al di fuori dell'esternalizzazione in senso proprio).

Il punto critico di tutte e tre queste modalità consiste nella definizione dei contenuti contrattuali e soprattutto nelle modalità di verifica dei risultati e possibilità di revisione periodica ed eventuale interruzione del contratto.

La *formula volontarista* vede l'amministrazione pubblica affidare una specifica area di attività a un soggetto terzo, mediante un accordo o una convenzione che non implica il riconoscimento di un corrispettivo economico, ma solo eventuali forme di assistenza tecnica o erogazione di facilitazioni, spazi e attrezzature. La preferenza per tale formula, che solo in alcuni casi configura esternalizzazione in senso proprio, è opportuna quando siano presenti energie e risorse disponibili (volontariato) all'impegno in determinati settori e con particolare riguardo al caso di servizi ad alto contenuto di rapporto interpersonale.

Nella figura 2.3 a titolo di esempio le diverse esigenze e le diverse formule alternativa alla gestione diretta vengono messe in relazione con le principali macroaree di attività di un comune; infatti le amministrazioni territoriali sono quelle che hanno presentato maggiore dinamismo quanto alla attivazione di formule gestionali e alla attivazione di politiche di esternalizzazione. Considerazioni simili, però, possono evidentemente essere svolte anche per l'amministrazione centrale, distinguendo tra esigenze dei ministeri, a livello centrale e a livello periferico, e delle agenzie nazionali, e per le stesse amministrazioni regionali.

Figura 2.3 La relazione tra esigenze e settori di intervento dei comuni



2.2.2 I quadro attuale: approcci dei diversi sottosettori istituzionali

Come detto, in un sistema amministrativo multiorganizzato come quello italiano la preferenza per i diversi approcci e per le diverse formule gestionali varia enormemente nei diversi sottosettori istituzionali.

Le amministrazioni presentano nella fase attuale situazioni molto differenziate quanto a concrete esperienze di pianificazione strategica e di adozione di formule gestionali alternative alla gestione diretta; queste differenze sono spiegate dalla sedimentazione, negli ultimi venticinque anni, di culture e prassi, attraverso l'adozione di approcci quali le logiche di pianificazione e programmazione di bilancio, i sistemi strategia/struttura, i sistemi di pianificazione strategica.

Enti locali

Le province e i comuni (ma anche le associazioni e consorzi di comuni) tendono a essere il settore che pratica maggiormente l'approccio strategico. Il punto di svolta importante si è avuto all'inizio degli anni '90, quando alcuni comuni hanno decisamente optato, sul modello dei grandi comuni europei, per l'adozione dei piani strategici, riproposti a dieci anni di distanza, della Rete delle Città Strategiche.

Sempre durante gli anni '90, comuni e province hanno fatto ricorso a modelli di pianificazione basati sulla logica strategia/struttura; fattore di stimolo importante è stato l'introduzione del Peg (Piano esecutivo di gestione), che ha costituito il raccordo tra piano socio-economico e bilancio pluriennale con le scelte annuali di bilancio.

I piani strategici *di seconda generazione* dei comuni rappresentano, in coerenza con quanto avvenuto nelle regioni, documenti di indirizzo strategico e quadro di riferimento delle scelte di esternalizzazione, viste o come affidamento di attività verso imprese private e organizzazioni *non profit* o come decentramento di attività verso i gruppi pubblici locali, costituiti da società, aziende e agenzie pubbliche.

Le strategie di esternalizzazione stanno così diventando componente significativa dei piani strategici degli enti locali; a titolo esemplificativo si ricordano due recenti documenti elaborati tra fine 2004 e inizio 2005:

- Città di Reggio Calabria, Programma di sviluppo sostenibile;
- Comune di Bolzano – Azienda ai servizi sociali, *Guida alla esternalizzazione*.

In particolare nel Programma di sviluppo sostenibile del Comune di Reggio Calabria viene prevista, in diretto collegamento con la logica strategia/struttura, l'attivazione di una unità operativa a cui affidare coordinamento, controllo strategico e sostegno dei servizi esternalizzati e partecipati (si veda di seguito la presentazione delle diverse aree di attività) e presidio dei diversi processi di affidamento all'esterno. Questa unità si occupa di alcune aree di intervento (ambiente, ciclo dei rifiuti, manutenzione, tributi, informatica) e coordina fondazioni, istituzioni e altre partecipazioni, oltre che occuparsi, come già segnalato della programmazione e del coordinamento dei servizi esternalizzati.

Ancora più ambizioso il progetto del Comune di Bolzano, la cui azienda dei servizi sociali è giunta, nel maturare il proprio approccio strategico, a formulare una vera e propria guida alle esternalizzazioni, prodotta attraverso una interessante modalità interna (cfr. box seguente).

La Guida alle esternalizzazioni di servizi della Azienda dei servizi sociali di Bolzano

L'Azienda dei servizi sociali del Comune di Bolzano, ha attivato a partire dal 2003 un gruppo di lavoro interno, volto ad approfondire i seguenti aspetti:

- definizione del *core business* e individuazione delle attività e dei servizi potenzialmente esternalizzabili;
- individuazione dei benefici attesi dall'esternalizzazione;
- analisi delle condizioni preliminari;
- definizione dei criteri di scelta del fornitore;
- esplicitazione dei criteri per la stesura dei capitolati, per la gestione del contratto, il monitoraggio, la valutazione finale e la riprogettazione.

L'Azienda ha fatto propria la definizione di esternalizzazione, introdotta dalla *Guida* del Dipartimento della Funzione Pubblica (2003) e considera il processo di esternalizzazione come "una scelta strategica con rilevanti implicazioni di carattere gestionale, che l'Assb assume in relazione alla necessità di rideterminare il proprio ruolo e il proprio rapporto con i fornitori esterni". Tale scelta strategica implica una valutazione complessiva dei propri settori di attività e la verifica di coerenza tra *mission* aziendale e tali attività, l'opportunità di affidare all'esterno singoli settori e servizi, la necessità di stabilire con il fornitore rapporti di partnership, cooperazione e condivisione di obiettivi.

Elementi critici emersi dalla esperienza della Assb, che possono essere ricollegati ai fattori critici di successo, sono rappresentati dalla difficoltà di specificazione del servizio in termini di *outcome* e *output*, dello sviluppo di adeguate competenze aziendali, dalla formulazione di un quadro normativo atto a facilitare logiche di partnership sul medio periodo, dalla chiarezza, da parte dei decisori politici, su orientamenti tali da condizionare i processi di esternalizzazione.

A livello di formule di gestione, nell'universo degli enti locali sempre più diffuso è il ricorso, autonomamente o in forma associata, a diverse formule alternative alla gestione diretta, dalla costituzione di società di capitali pubbliche e/o miste pubblico-private, alla creazione di fondazioni e associazioni, in cui è stato sollecitato l'inserimento delle organizzazioni *non profit*, alla attivazione di forme "ibride" di impresa, quali le aziende speciali, fino alla esternalizzazione *tout court* alle imprese private *for profit*, alle organizzazioni *non profit* e ad altri enti locali e/o agenzie pubbliche.

Le aziende e le agenzie pubbliche locali promosse dagli enti locali italiani (circa 1.600 già nel 2003) operano sia in settori "a rilevanza industriale" (acqua, gas, energia elettrica, igiene ambientale, trasporti locali) che in ambiti più propriamente riconducibili ai servizi sociali e alla persona (sanità, farmacie, cultura, edilizia residenziale pubblica).

Le formule gestionali prevalenti sono le società di capitali (38%) pubbliche e miste e le formule aziendali "ibride" come le aziende spe-

ciali (comuni) e consortili (dei consorzi dei comuni) (22%), gli enti autonomi e pubblici (7%); modesto è invece il peso di fondazioni e associazioni (2%; tutti i dati sono tratti da www.confservizi.net).

L'accelerazione del ricorso a formule imprenditoriali, formule contrattuali (esternalizzazione) e formule redistributive (istituzioni, associazioni e fondazioni) è combinata con processi di fusione e aggregazione tra le imprese pubbliche locali (le *multiutility*) presenti nelle grandi città o diffuse sul territorio regionale e a processi di internazionalizzazione delle stesse, che portano alla creazione di gruppi multinazionali.

Sanità

Il settore sanitario è, come quello delle amministrazioni territoriali, all'avanguardia nell'adozione di piani strategici. Essa ha interessato in modo significativo le aziende sanitarie e ospedaliere, il 50% delle quali li predispongono secondo diverse configurazioni.

La prima, e più diffusa, è quella del piano come linee-guida, in cui si definiscono gli obiettivi di medio termine, gli orientamenti di fondo e le finalità istituzionali. Questa tipologia prevede, come anticipato, l'esplicitazione della missione aziendale in stretto collegamento con le specificità del contesto ambientale (realtà regionale e locale) in cui l'azienda è inserita. Una seconda tipologia è quella che vede il piano come insieme di obiettivi collegati a programmi e proiezioni di spesa; in questa tipologia viene dedicata particolare attenzione a logiche di *project management*, e alla quantificazione dell'impatto a livello di spesa corrente e di spesa di investimento dei singoli obiettivi strategici. Infine, l'ultima tipologia è rappresentata dai piani di rientro economico-finanziario, strutturati con il preciso obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico-reddituale attraverso il contenimento dei costi. Nei piani di rientro economico-finanziario è stata dedicata particolare attenzione al coordinamento tra interventi più generali di riprogettazione organizzativa e di sviluppo delle capacità operative con le scelte di esternalizzazione; queste scelte, che sono peraltro molto diffuse nelle aziende sanitarie pubbliche, non sono presentate in modo sistematico nelle altre due tipologie di piano strategico.

Le aziende sanitarie e ospedaliere hanno inoltre mostrato un'elevata propensione, particolarmente in alcune aree territoriali, ad adottare formule gestionali alternative, attraverso strumenti di sperimentazione gestionale (si vedano i rapporti della Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali in www.assr.it); esempi sono appunto le esternalizzazioni, il partenariato pubblico/privato e la finanza di progetto, le società miste e, in misura limitata, le fondazioni.

Regioni

Sul rapporto tra riconfigurazione delle politiche di esternalizzazione e sviluppo di logiche di pianificazione strategica va sicuramente segnalata l'esperienza delle regioni, che stanno rimodellando le loro logiche

di pianificazione in funzione del rafforzamento della capacità di *governance* regionale.

Le regioni possono così essere inserite in tre gruppi, che presentano sensibili differenze, quanto alle componenti indicatori dei processi di diversificazione gestionale, rappresentate da:

- orientamento alla creazione e allo sviluppo dei gruppi pubblici regionali;
- propensione a esternalizzare funzioni di supporto amministrativo e tecnico interne alla amministrazione regionale (manutenzione edifici, amministrazione del personale, sistemi informativi e *Ict*);
- interesse a governare e coordinare le scelte di esternalizzazione di determinate tipologie di amministrazioni inserite nel terziario pubblico regionale (enti locali di piccole dimensioni, aziende sanitarie e ospedaliere).

In un primo gruppo (principalmente regioni del Mezzogiorno) le scelte strategiche sono strettamente collegate alla programmazione delle risorse comunitarie; si riscontra così la presenza di significative esperienze di sviluppo di gruppi pubblici regionali e di attivazione di modalità di coordinamento e governo delle scelte di esternalizzazione (Campania, Basilicata).

Altre regioni del Mezzogiorno, insieme a molte regioni del Centro Nord, sono inserite in un secondo gruppo, caratterizzato dallo stretto collegamento tra strategie di sviluppo socio-economico regionale con le strategie dell'ente regione. In questo gruppo, in cui sono inserite Lombardia ed Emilia Romagna, si notano interventi rilevanti a livello di riprogettazione dell'assetto organizzativo, della ottimizzazione nella gestione delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche e della ridefinizione delle logiche di governo del gruppo pubblico regionale.

Rilevante è lo spazio dedicato al coordinamento del gruppo pubblico regionale e alla individuazione di una visione strategica delle scelte di affidamento all'esterno.

Infine, al terzo gruppo appartengono le regioni che risultano decisamente più orientate a svolgere una funzione di *governance* del sistema economico regionale. È il gruppo delle regioni del centro Italia.

Nella tabella 2.1 si presenta un quadro di sintesi, riferito alle diverse tipologie di amministrazioni e agenzie pubbliche, in cui viene visualizzata, per ciascuna tipologia di amministrazioni, la presenza effettiva di documenti strategici sull'esternalizzazione e sul coordinamento dei gruppi pubblici. Questa possibilità viene collegata alla presenza o meno di documenti di indirizzo strategico, alla capacità di attivare sistemi di valutazione dei risultati in una logica multidimensionale, e all'esistenza di modalità di *benchmarking* sistematiche tra amministrazioni appartenenti alle diverse tipologie istituzionali.

Amministrazioni centrali

Le amministrazioni centrali rappresentano sicuramente un settore fortemente disomogeneo, in cui sono presenti esperienze avanzate di pianificazione razionale e recentemente di pianificazione strategica,

esperienze che convivono con amministrazioni centrali con interesse debole, se non assente, rispetto alla diffusione di logiche strategiche.

Nei ministeri e nelle agenzie nazionali a essi riconducibili si riscontrano per ora limitate esperienze di pianificazione strategica e di conseguenza di diretto collegamento tra scelte strategiche più generali e adozione consapevole di formule gestionali alternative alla gestione diretta; eccezioni significative sono rappresentate, come già accennato, dalle agenzie fiscali, che hanno adottato la pianificazione strategica, sistemi di *balanced scorecard* e una valutazione multidimensionale dei risultati.

Rilevanti sono le conseguenze della presenza di amministrazioni a diverse velocità sulle strategie di diversificazione gestionale; si può infatti distinguere tra:

- amministrazioni centrali poco orientate ad attivare strategie di diversificazione gestionale e intenzionate a ricorrere all'affidamento all'esterno per rispondere soprattutto a esigenze contingenti, nell'area soprattutto dei servizi di supporto tecnico, amministrativo, logistico e informatico;
- amministrazioni centrali maggiormente orientate a misurarsi concretamente con politiche di esternalizzazione, tipicamente basate sul *contracting out*, in cui si introducono relazioni stabili e durevoli con il fornitore, sul modello appunto della partnership cliente-fornitore, e in cui si sperimenta l'acquisizione di pacchetti integrati e complessi di attività, sul modello del *global service*;
- amministrazioni centrali e agenzie a esse collegate attente a sfruttare e valorizzare le opportunità possibili in termini di ricorso a formule alternative di gestione (imprenditoriale, retributiva e contrattuale) a cui sono collegate strategie di gestione basate sul *contracting out*.

Nel gruppo di amministrazioni centrali interessate ad abbandonare progressivamente l'approccio di risposta giorno per giorno ai fabbisogni e alle esigenze di affidamento di aree di attività e servizi per una visione a medio periodo, sono inseriti alcuni ministeri (Salute, Istruzione Università e Ricerca) che negli ultimi anni hanno acquisito dall'esterno, con contratti pluriennali, da imprese private, servizi complessi nell'area dell'*Ict* o contratti significativi nell'ambito del *facility management*.

Questo gruppo condivide ancora con il primo gran parte delle motivazioni che spingono per un affidamento all'esterno; in particolare la riduzione dei costi, il miglioramento della produttività e della efficacia e in misura minore, l'acquisire competenze internamente non disponibili (problema della *skill shortage* o carenza di competenze e professionalità chiave) e l'ottenimento di servizi mai prodotti internamente.

Il terzo gruppo vede presente il Ministero dell'Economia e delle Finanze e alcune Autorità indipendenti (a esempio la Consob); nel caso del Mef sono state costituite società di capitali (a esempio la Consip) e strutture operative, come le agenzie fiscali, a loro volta orientate a un approccio strategico all'esternalizzazione. Diretta è,

anche in questo caso, la relazione tra introduzione di logiche e sistemi di pianificazione strategica e orientamento strategico all'esternalizzazione.

Tabella 2.1 Gli spazi per un approccio strategico alle esternalizzazioni nelle diverse tipologie di amministrazioni e aziende pubbliche

	Amministrazioni centrali	Agenzie nazionali	Regioni	Agenzie regionali	Enti locali	Aziende sanitarie
Documenti strategici su esternalizzazione e gruppi pubblici						
Piani strategici con indicazioni su strategie di esternalizzazione						
Piani strategici						
Controllo strategico Valutazione multidimensionale <i>balanced scorecard</i>						
Attività sistematica di <i>benchmarking</i>						

Grigio chiaro = Esperienze limitata diffusione
Grigio scuro = Prassi consolidate

2.3 Le condizioni di contesto

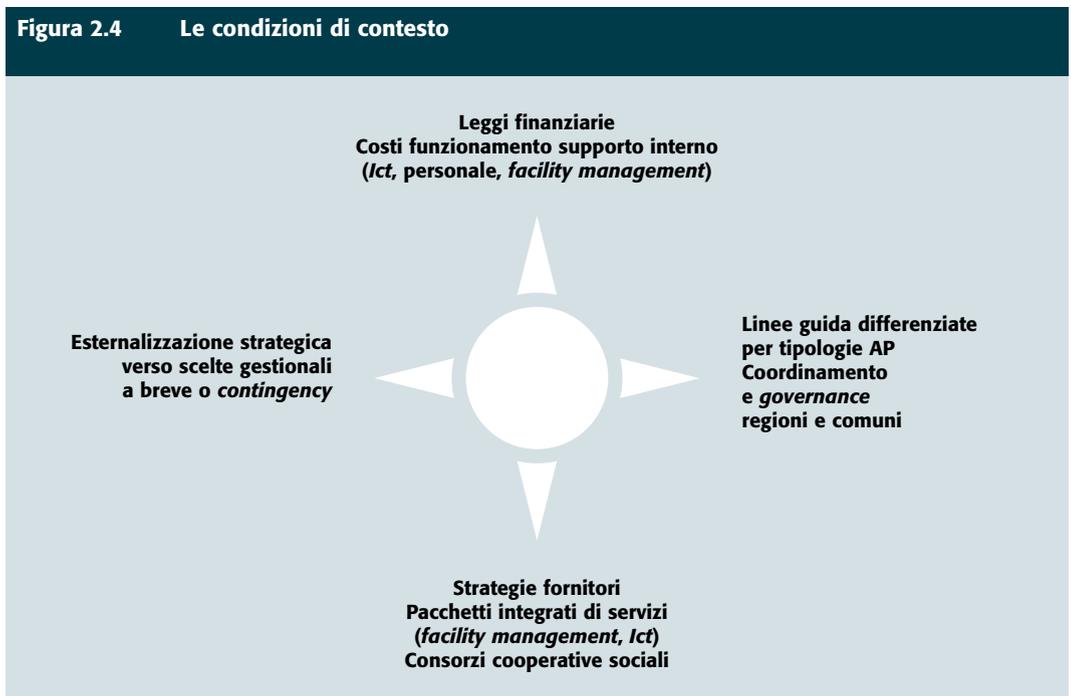
Come mostra la figura 2.4, l'esigenza di passare da un approccio contingente e caso per caso nelle scelte di affidamento all'esterno a una prassi di esternalizzazione strategica si collega a una serie di variabili di contesto che stanno interessando, nella fase attuale, il sistema delle amministrazioni pubbliche italiane.

Le variabili di contesto possono essere distinte tra:

- variabili legate al *contesto istituzionale*, economico e sociale di riferimento, che possono trasformarsi in opportunità significative per la messa in atto di strategie di esternalizzazione o diventare invece minacce o meglio sfide, per le stesse strategie;
- variabili, da leggere sempre in chiave di *opportunità e sfide/minacce*, riconducibili ai settori delle imprese e delle organizzazioni *non profit*, potenziali fornitori della pubblica amministrazione, rappresentate da un lato dalle competenze, know how e orientamento al cliente pubblico e dall'altro lato dalle dinamiche competitive, presenti nei vari settori;

- variabili che consentono di comprendere la *capacità interna* alle singole amministrazioni pubbliche, di formulare e mettere concretamente in atto strategie di esternalizzazione. Tra queste vanno evidenziate il consenso degli *stakeholder* interni ed esterni, l'orientamento favorevole dei decisori politici, il possesso di competenze tecniche, amministrative e professionali nelle diverse fasi del processo di esternalizzazione, l'esistenza di strutture organizzative dedicate alla gestione del processo e soprattutto al monitoraggio, controllo e valutazione dei risultati, la capacità di collegare positivamente le scelte di affidamento all'esterno ai processi di riorganizzazione e ristrutturazione interna e alla programmazione e gestione delle risorse finanziarie. Le diverse variabili possono essere alternativamente lette come punti di forza o come punti di debolezza del processo di esternalizzazione.

Figura 2.4 Le condizioni di contesto



Le variabili di contesto ambientale esterno, competitivo e quelle riconducibili alle capacità interne possono essere sistematizzate in una analisi Swot/Swoc (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats; Strengths, Weaknesses, Opportunities, Concerns*) mirata a focalizzare opportunità e sfide, punti di forza e di debolezza di ogni scelta; tipi di analisi di notevole utilità nella fase di *audit* preliminare (la risposta alla domanda *dove siamo*) alle scelte di esternalizzazione.

Tra le variabili ambientali, alcune assumono significativa rilevanza nella fase attuale, in particolare quelle riconducibili al quadro istituzionale, alla pressioni per il contenimento della spesa pubblica, all'e-

mergere di governo delle scelte di esternalizzazione da parte delle regioni, alla trasformazione in atto nei settori dei fornitori privati *for profit* e *non profit*.

Il quadro normativo spinge infatti per interventi di contenimento della spesa e per l'introduzione di logiche quali i limiti di cassa, a cui sono associati tetti ai pagamenti, spesso indipendenti dagli impegni di spesa, e la riproposizione di logiche, già viste in passato, riconducibili al management della riduzione delle risorse per il settore pubblico o *cutback management*.

Al *cutback management* era infatti collegato lo strumento del bilancio a base zero; nella fase attuale esempi sono le procedure di *spending review*, adottate nel Regno Unito e i contenuti delle ultime leggi finanziarie e del decreto "taglia spese", che spingono, in entrambi i casi, le amministrazioni pubbliche a monitorare attentamente e a intervenire su costi di funzionamento e supporto.

È poi in atto un rilevante cambiamento nei settori delle imprese private e delle organizzazioni *non profit* fornitrici, cambiamento che in questa sede può essere ricordato solo sinteticamente e che vede:

- nel settore delle imprese private, che offrono servizi di supporto (*Ict*, logistica, servizi finanziari e assicurativi, manutenzione immobiliare e tecnologica, servizi amministrativi e contabili) un deciso orientamento ad accordi e alleanze, finalizzato al conseguimento di sinergie e al rafforzamento del potere contrattuale verso i clienti;
- le stesse imprese private sono sempre più allineate a una offerta che prevede pacchetti integrati di attività e servizi, attraverso il ricorso a modalità quali *facility management* e *global service*: a questo proposito si ricorda che l'acquisizione di pacchetti integrati di servizi rappresenta un obiettivo prioritario per i processi di esternalizzazione strategica da parte delle amministrazioni pubbliche;
- nel settore delle organizzazioni *non profit*, che offrono servizi nei settori socio-assistenziali, educativi e socio-sanitari, la creazione di consorzi, in particolare tra le cooperative sociali, che gestiscono i processi negoziali con le amministrazioni pubbliche. La costituzione dei consorzi risponde alle esigenze di conseguimento di sinergie, di eliminazione di duplicazioni e soprattutto di rafforzamento del potere contrattuale nei confronti dei clienti, rappresentati quasi esclusivamente dalle amministrazioni pubbliche. In questa situazione diventa centrale la *partnership* tra cliente e fornitore, che richiede alle amministrazioni pubbliche l'introduzione e l'assimilazione del concetto di *supply chain*, ben noto alle imprese private, e la ricerca della creazione di valore nel processo di acquisto.

Altra rilevante variabile di contesto è il già ricordato inserimento delle scelte di esternalizzazione all'interno delle scelte strategiche delle amministrazioni pubbliche; esempi significativi sono i piani strategici delle aziende sanitarie, in cui viene esplicitata la necessità di ripensare

le modalità di gestione dei servizi alberghiero (pulizia, lavanderia, mense, custodia) e dei servizi di supporto tecnico-logistico, e i piani strategici dei comuni.

Nei piani strategici viene dedicata sempre maggiore attenzione alle modalità di gestione dei servizi di supporto tecnico, amministrativo e logistico, dalla amministrazione e in alcuni casi gestione del personale, alla *Ict*, alla manutenzione delle infrastrutture, alla gestione del patrimonio; in parallelo viene attribuita crescente importanza al ruolo del comune come centro di coordinamento strategico di una rete di società, imprese e agenzie, pubbliche e miste che svolgono servizi “per conto” dello stesso ente locale.

Inoltre, in molte aree territoriali sta emergendo con forza la tendenza ad attribuire alla regioni il ruolo di attori chiave, che attraverso numerose leve di manovra, rappresentate da specifici provvedimenti normativi e modalità di incentivazione finanziaria, svolgono la funzione di *governance*, coordinamento e promozione:

- dei processi di esternalizzazione o diversificazione gestionale delle aziende sanitarie e ospedaliere (centrali di acquisto, centri servizio tecnico-amministrativo);
- dei processi di esternalizzazione o diversificazione gestionale dei comuni di piccole dimensioni, attraverso incentivi alle gestioni associate e in convenzione dei servizi;
- dei processi di esternalizzazione o diversificazione gestionale di altre aziende e agenzie regionali (gestione del patrimonio abitativo ed edilizia residenziale pubblica, aziende per i servizi socio-assistenziali).

Un esempio significativo del ruolo svolto dalle regioni di governo e coordinamento strategico dei processi di diversificazione gestionale delle aziende sanitarie e ospedaliere è rappresentato dalla esperienza dei Consorzi di area vasta nella Regione Toscana, riconducibili a logiche di *contracting in*, che vedono nella fase attuale il passaggio a una modalità rappresentata dagli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (Estav, cfr. box seguente). L'esperienza della Regione Toscana è stata seguita operativamente da altre regioni (Emilia Romagna, Marche) e viene studiata in altri contesti regionali, orientati a creare aziende sanitarie uniche regionali (Friuli Venezia Giulia, Basilicata).

Con la L.R. n. 22 del 2000 e il Piano Sanitario Regionale 2002-2004, la Toscana ha ridisegnato l'impianto istituzionale e organizzativo del proprio sistema sanitario, attenuando il ruolo centrale delle Aziende sanitarie, ed ha investito nello sviluppo di una pronunciata cooperazione interaziendale e nella costruzione di logiche di reti di offerta. Questa scelta ha trovato una decisa conferma nell'ultimo Piano Sanitario Regionale toscano del 2005-2007. Nel gennaio del 2002 la Toscana aveva affrontato la razionalizzazione delle funzioni tecnico-amministrative a seguito di un processo di analisi e valutazione dei modelli organizzativi degli acquisti e della logistica esistenti nelle Aziende sanitarie. Gli interventi di riorganizzazione e riqualificazione hanno trovato piena realizzazione con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 144 del 2002, in cui è stato stabilito che le Società consortili a responsabilità limitata di area vasta gestissero, a partire dal 2003, le funzioni amministrative di supporto delle Aziende sanitarie per i processi di approvvigionamento dei beni e servizi. Si è inoltre previsto il trasferimento progressivo di altre funzioni relative a gestione dei magazzini e logistica, alla gestione dei sistemi informativi e tecnologie informatiche, alla gestione della contabilità del personale, alla gestione delle procedure concorsuali e alla gestione del patrimonio per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzioni, appalti e alienazioni, alla formazione. Tutti questi processi sono stati confermati nel Piano Sanitario Regionale 2005-2007, che ha introdotto gli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (Estav).

Con la L.R. n. 40 del 2005 nascono tre Estav, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica destinati a esercitare le funzioni tecniche, amministrative e di supporto delle aziende sanitarie.

Gli Estav sono competenti, esattamente come i Consorzi, in materia di approvvigionamento di beni e servizi; potranno essere conferite agli Estav ulteriori funzioni tecnico-amministrative delle aziende sanitarie e inoltre essi potranno prestare servizi anche a favore di altri soggetti.

A cura di A.G.Rossi, amministratore unico
Consorzio Area Vasta Centro Toscana

Come mostrano queste esperienze, i processi di diversificazione gestionale di molte amministrazioni, maggiormente soggette a politiche di contenimento e controllo di spesa, come le aziende sanitarie e i Comuni di piccole dimensioni, si stanno sempre più caratterizzando come scelta strategica che si inserisce in logiche di coordinamento strategico e di *governance* pubblica da parte delle amministrazioni regionali. Da scelta tutta interna all'amministrazione, questi processi diventano parte del processo di negoziazione e cooperazione interistituzionale.

Si assiste così a una significativa modifica nelle tendenze registrate alla fine degli anni '90, che avevano evidenziato un minor peso della variabile istituzionale (quadro normativo, ruolo di coordinamento delle regioni), una sottovalutazione delle tendenze in atto nei settori fornitori e una caratterizzazione dominante delle scelte di esternalizzazione come scelte gestionali, legate a esigenze operative e contingenti e non inserite in logiche di sviluppo e cambiamento a medio periodo.

2.4 I fattori critici di successo

Come ogni pratica innovativa, l'esternalizzazione è condizionata, nella sua resa, da molteplici fattori, alcuni dei quali assumono un ruolo determinante e paradigmatico in ogni esperienza concreta. Questi che possono dunque essere definiti fattori critici di successo dell'esternalizzazione emergeranno, ovviamente, con riferimento ai diversi momenti del processo, nei prossimi capitoli. Nondimeno, è utile ricapitolare in questa sede quali siano i principali.

L'individuazione dei fattori critici di successo dei processi di esternalizzazione può essere fatta facendo riferimento a due prospettive di analisi ben distinte:

- una, più consolidata, in cui i fattori critici di successo sono direttamente riconducibili alle diverse fasi in cui si articola il processo di affidamento all'esterno;
- una, connessa al fenomeno dei premi e dei riconoscimenti alle esperienze innovative, in atto negli ultimi anni presso diversi sistemi di amministrazioni pubbliche a livello internazionale, in cui i fattori critici di successo sono collegati alle *best practice* di esternalizzazione o a un confronto sistematico, attraverso una attività di *benchmarking* o sui risultati o sulle politiche e i processi di esternalizzazione.

Le differenze tra le due prospettive tendono ad attenuarsi se si prende in considerazione la *check list* dei fattori critici di successo, propria della prima, con l'elenco delle variabili che emergono dalle ricerche e dagli studi condotti sulle *best practice*; possono essere così richiamati i fattori critici di successo, che vanno tenuti ben presenti quando si ricorre all'esternalizzazione, sia essa di tipo tradizionale che strategica. È opportuno ricordare, a questo proposito, che esistono diverse modelli di descrizione e interpretazione del processo di esternalizzazione, elaborati partendo o da esperienze concrete di amministrazioni pubbliche, come nel caso del modello di gestione concorrenziale dei fornitori (*competitive tendering*), introdotto nel Regno Unito a partire dagli anni '80 del '900, o di osservatori esterni al sistema della pubblica amministrazione, in primo luogo università, centri di ricerca e società di consulenza.

Nella scelta della esternalizzazione assumono particolare rilevanza fattori legati alla conoscenza dell'ambiente esterno (mercato, settori delle imprese fornitrici) e dell'ambiente interno (fabbisogni, specifiche tecniche, tecnologiche e di qualità dei servizi forniti). Molto importante è poi una accurata e completa analisi di fattibilità istituzionale e amministrativa, organizzativa e logistica ed economico finanziaria, collegata alle scelte di esternalizzazione.

A seguito del riorientamento in chiave strategica delle scelte di affidamento all'esterno, un ruolo centrale viene sempre più assunto dall'adozione di un approccio globale, attraverso la decisione di esternalizzare interi processi o servizi molto integrati e soprattutto, come

già ricordato, il considerare il ricorso alle esternalizzazioni come orientamento strategico di medio-lungo periodo.

Il ripensare strategicamente le scelte di esternalizzazione significa non solo collegare le politiche di affidamento a terzi in scelte strategiche della amministrazione pubblica ma soprattutto pensare a progetti in grado di rispondere all'emergenza e soprattutto capaci di riportare all'interno della amministrazione i servizi e le attività critici, creando una riserva di capacità produttiva a livello di singola amministrazione o meglio di intero sistema pubblico.

Un secondo insieme di fattori critici di successo fa diretto riferimento alle procedure di gara e di selezione dei fornitori. Tra questi vanno sicuramente menzionati i criteri di preselezione e di selezione dei fornitori, la scelta della tipologia di gara e soprattutto i contenuti caratterizzanti del contratto, dalla chiara identificazione delle prestazioni, ai sistemi di definizione del prezzo, alla identificazione di penali e clausole risolutive e alla stessa durata e modularità della prestazione contrattuale.

Un terzo blocco di fattori critici è legato alla fase di gestione del contratto; tra questi fattori possiamo sicuramente citare il presidio organizzativo interno alla amministrazione pubblica del processo di esternalizzazione e la gestione delle relazioni con i diversi *stakeholder*, a vario titolo coinvolti dalle scelte di esternalizzazione.

Progettare e soprattutto attivare un presidio organizzativo implica una scelta tra possibili alternative rappresentate in sequenza dalla istituzione di un centro integrato per la gestione dei contratti di affidamento all'esterno (il modello anglosassone dei *contracts service department*), più centri di responsabilità, tra loro coordinati, con differenti responsabilità sulle problematiche legali e contrattuali, sugli aspetti economico finanziari, sulla gestione delle risorse umane, sui sistemi di programmazione, valutazione e controllo. Terza possibile alternativa consiste nel prevedere unità decentrate nei vari settori di intervento delle amministrazioni pubbliche interessate, con responsabilità ampia e a 360 gradi sui diversi aspetti legati alla formulazione, alla gestione e al monitoraggio del contratto.

In parallelo al consolidamento dell'assetto organizzativo, particolare attenzione dovrà essere affidata ad altri fattori, in primo luogo lo sviluppo di competenze e capacità professionali delle figure di *buyer*, allineando le amministrazioni pubbliche alle esperienze delle imprese private, in cui sempre più viene richiesta una integrazione tra profilo commerciale, legale (negoziato dei contratti di fornitura), finanziario, tecnologica-specialistica e di *leadership* interna.

Insieme alla formazione rivestono elevata criticità i sistemi gestionali a supporto delle scelte di esternalizzazione, dai sistemi di programmazione, *budgeting* e controllo ai sistemi di valutazione e miglioramento della qualità, che vanno sempre più disegnati in base ai modelli di autovalutazione e alla valutazione partecipata, coinvolgendo clienti interni ed esterni, a seconda della tipologia di attività esternalizzata.

2.5 Gli obiettivi dell'esternalizzazione

I principali motivi che hanno suggerito sino a oggi il ricorso all'esternalizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche non si discostano di molto dal mondo delle imprese. In generale si tratta di ragioni appartenenti alla sfera economica, strategico-organizzativa e operativa della gestione. Le motivazioni di matrice economica fanno riferimento al contenimento dei costi di gestione, grazie alla realizzazione di economie di scala; alla riduzione del capitale immobilizzato e la trasformazione (e flessibilizzazione) della struttura dei costi. Le ragioni di natura strategica e organizzativa riguardano la possibilità di concentrarsi al massimo sulle cosiddette *core competence* (ossia le competenze distintive dell'azienda che la distinguono dalle altre e sono fonte di vantaggio competitivo), liberando risorse umane da compiti di *routine* e da attività non rilevanti dal punto di vista strategico; una migliore misurabilità dei costi e delle performance, che obbliga l'amministrazione a essere più aperta all'esterno e a confrontarsi con altri tipi di gestione e di struttura; rapido accesso a competenze esterne; le motivazioni operative riguardano il miglioramento della qualità, dell'efficienza, ecc.

Occorre notare, a questo proposito, che un eccessivo orientamento ai guadagni di breve periodo (tipicamente quindi alla riduzione dei costi operativi) non è una specificità delle amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese, benché nelle prime tale malessere sia aggravato dal cosiddetto *ciclo politico* e dalla presenza stringente di vincoli di bilancio.

Da questo punto di vista, un approccio strategico all'esternalizzazione può caratterizzare non solo l'ampliamento dei possibili oggetti di esternalizzazione, fino a comprendere attività centrali, ma anche le motivazioni di tale scelta, che influenzano l'intero ciclo dell'esternalizzazione. Da questo punto di vista, non vi è dubbio che l'approccio *strategico* suggerito in queste pagine presupponga una modifica piuttosto radicale della funzione dell'oggetto dell'esternalizzazione, che può essere riassunto nella maniera seguente (tabella 2.2):

Tabella 2.2 Principali differenze tra esternalizzazione tradizionale ed esternalizzazione strategica

Esternalizzazione tradizionale	Esternalizzazione strategica
Solo attività non <i>core</i>	Potenzialmente tutte le attività
Risoluzione di un problema immediato	Obiettivi di lungo termine
Riduzione dei costi	Aumento delle capacità future
Dismissione di attività	Cooperazione in aree critiche
Relazione tipicamente di scambio	Partnership
Scarso interesse al successo del partner	Condivisione di obiettivi, risultati, investimenti

Fonte Acabbi e Lopez 1995

Secondo le indagini sino a oggi condotte e appena rammentate, un simile approccio non pare ancora molto diffuso. Prevalgono spinte piuttosto tradizionali all'esternalizzazione, che si risolvono, come detto, in modi e forme di gestione che non ne sfruttano tutte le potenzialità. Tali spinte nella generalità dei casi possono essere ricondotte a:

- riduzione dei costi derivante dalla maggiore specializzazione e professionalizzazione del soggetto esterno;
- carenza di alcune professionalità (*skill shortage*) o superamento di alcune rigidità dovute al “blocco delle assunzioni” attraverso il reimpiego e la riqualificazione del personale;
- sburocratizzazione dei processi, in quanto la cessione all'esterno, si giustifica in termini di legge solo nel momento in cui si determina un accrescimento di efficienza ed efficacia; la gestione da parte dei fornitori avviene infatti all'interno di strutture e ambienti organizzativi più agili, flessibili e meno burocratici;
- possibilità di concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche, liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti;
- disponibilità di supporti informativo-gestionali;
- corrispettivo vincolato a un risultato o performance;
- unico responsabile del risultato contrattuale.

Il vero limite dell'esternalizzazione così concepita sta nel fatto di utilizzarla alla stregua di un sistema chiuso. Ricorrere all'esternalizzazione solo per tagliare costi o ridurre personale, significa ridurne al minimo la possibile funzione, rendere rigido e meccanico uno strumento che di per sé è elastico e flessibile.

2.6 I rischi dell'esternalizzazione

Naturalmente, quanto più si carica l'esternalizzazione di una valenza strategica, tanto più ne escono potenziati i rischi. Rischi, occorre dirlo subito con grande chiarezza, che sono diversi e di non poco momento, alla luce delle esperienze pratiche e delle evidenze di letteratura.

La gestione del rapporto con i fornitori può essere altrettanto difficile della gestione interna e richiedere competenze gestionali specifiche. In particolare, se la scelta di esternalizzare proviene dall'insoddisfazione della gestione interna, è probabile che anche l'alternativa esterna lascerà a desiderare.

In generale, la letteratura sui rischi del ricorso al mercato per l'erogazione di attività e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche è certamente meno nutrita di quella riguardante i benefici. I rischi, rispetto all'oggetto del rapporto, possono essere raggruppati in due macrocategorie:

- rischi di dipendenza dal fornitore;
- rischi collegati alle capacità di gestione del fornitore (soprattutto in termini di conoscenza delle specificità del servizio o dell'attività) e alle capacità di controllo dell'amministrazione.

Nel lungo termine, l'amministrazione si accolla il rischio di non possedere il know how necessario per controllare l'evoluzione del servizio esternalizzato. Questo è particolarmente vero quando il tipo di attività non si presta facilmente a essere controllato, soprattutto quando la qualità gioca un ruolo importante e quando l'amministrazione non ha sviluppato capacità, competenze e sistemi di controllo dei fornitori. Ammesso che tramite il contratto sia possibile fissare l'*output* (sia in termini quantitativi che qualitativi), ciò non toglie che l'amministrazione perde in genere il controllo del processo di produzione; processo che riveste un'importanza non indifferente nel caso di attività di pubblico interesse e che porta con sé altri valori come l'equità, la trasparenza, ecc.

A questo vanno aggiunte le numerose difficoltà associate alla scelta estrema di riportare la gestione del servizio all'interno o di cambiare il fornitore dello stesso. A esempio, secondo uno studio sull'esternalizzazione di servizi di *Ict*, sono necessari dagli otto ai nove mesi per attuare queste opzioni al termine del contratto (Quèlin e Duhamel 2003, 650).

Altri rischi fanno riferimento alle difficoltà incontrate nella riqualificazione delle risorse che si rendono disponibili a seguito della cessione: capita, a volte, che le risorse (soprattutto umane e professionali) non trovino un'adeguata ricollocazione all'interno, sia per la loro specificità, sia a causa dei vincoli nell'utilizzo flessibile delle risorse che caratterizzano il funzionamento di molte amministrazioni; queste difficoltà possono annullare tutti i vantaggi connessi alla riduzione dei costi e, anzi, determinare una "chiusura in perdita" dell'operazione.

Vi sono, inoltre, dei casi in cui il ricorso all'esternalizzazione si presenta problematico perché le risorse utilizzate nell'attività oggetto

di cessione sono molto specifiche, ovvero quando l'investimento effettuato è molto consistente e non facilmente smobilizzabile.

Oltre ai suddetti rischi, l'effettivo realizzo dei benefici dell'esternalizzazione è ostacolato dalla presenza di concorrenza imperfetta (dipendenza da un unico fornitore e rischi di interruzione del servizio pubblico), alti costi di transazione, conflitto di interessi da parte del contraente privato, rischi di esclusione sociale di alcune categorie di cittadini, nel momento in cui il contraente privato opera una selezione dell'utenza (*cream skimming*).

Altre condizioni di contesto che limitano la possibilità di ricorrere all'esternalizzazione sono l'impossibilità di definire l'oggetto del contratto in modo esaustivo comprendendo tutti i casi che potrebbero sopravvenire; la presenza di un rischio giudicato insostenibile dall'amministrazione che resterebbe sprovvista delle competenze e delle attrezzature necessarie in caso di insoddisfazione; casi in cui l'esigenza di modernizzazione e di innovazione sono molto elevate, e pertanto rischiose se non controllate (Virtuani 1997).

In generale, secondo la letteratura le attività o i servizi per i quali non è opportuno un affidamento all'esterno sono la definizione delle politiche, l'allocazione delle risorse, e la stessa funzione di gestione dell'esternalizzazione; ma anche altre attività o servizi, che hanno le seguenti caratteristiche:

- non possono essere determinati in termini di livelli di servizio o *output*;
- non possono essere misurati;
- sono altamente rischiosi;
- sono distintivi e richiedono competenze uniche;
- nel mercato sono forniti in assenza di competizione;
- riguardano aspetti di management o di controllo dell'amministrazione;
- sarà impossibile per gli altri potenziali fornitori ricompetere quando il contratto giunge a termine;
- i benefici di lungo periodo della scelta di esternalizzare sono incerti.

In riferimento alle fasi del processo di esternalizzazione, infine, i rischi possono essere raggruppati in quattro categorie.

- Rischi riguardanti la fase di progettazione: rientrano qui la mancanza di sostegno da parte del vertice dell'amministrazione, reazione negativa dei dipendenti verso l'iniziativa, composizione inadeguata dell'unità preposta al progetto di esternalizzazione, il progetto di esternalizzazione non è chiaramente definito.
- Rischi riguardanti la fase di gestione e implementazione: scarse competenze, disallineamento tra esternalizzazione e strategia complessiva dell'ente, le risorse necessarie non sono disponibili, impossibilità di acquisire informazioni adeguate di costo e di performance, i fornitori che si presentano non corrispondono alle caratteristiche richieste, difficoltà di valutazione e scelta del miglior offerente, ecc.

- Rischi riguardanti la fase di transizione: resistenza sindacale e da parte dei dipendenti, difficoltà incontrate dal fornitore, problemi tecnici, ecc.
- Rischi riguardanti il monitoraggio del fornitore: mancata soddisfazione degli standard attesi, gli standard non sono ben definiti e inadeguati a monitorare le performance, mancanza di cooperazione tra le parti e comportamenti opportunistici.

3. La scelta dell'esternalizzazione

3.1 L'impostazione del processo di esternalizzazione

3.1.1 L'impatto sociologico dell'esternalizzazione in ambito pubblico

Nel momento in cui si inizia a prendere in considerazione la sua praticabilità, l'esternalizzazione deve essere considerata non soltanto come una grande occasione di razionalizzazione organizzativa (ovvero ciò che realmente è), ma anche come una di quelle opzioni strategiche che, se perseguite, possono mettere in pericolo alcuni degli equilibri operativi e sociali che hanno garantito la sopravvivenza nel tempo dell'organizzazione, almeno nella ineliminabile visione di coloro che operano all'interno della stessa.

Nelle organizzazioni, un'incertezza di questo tipo può paralizzare quei dirigenti che, un po' paradossalmente, esternalizzando sono chiamati a ridimensionare (orizzontalmente o verticalmente) le strutture che guidano e in cui, presumibilmente, dovranno continuare a lavorare. Forme di incertezza diffusa di questo tipo possono preoccupare anche altri attori organizzativi: a esempio, quei lavoratori che, coinvolti in processi di esternalizzazione, si rendono conto che le attività in cui sono coinvolti quotidianamente, a volte da molti anni, non saranno più svolte né da loro, né all'interno dell'amministrazione in cui operano (Aldrich 1999; Kimberly e Quinn 1984).

Se riferita specificamente alle amministrazioni pubbliche, una incertezza di questo genere può avere l'ulteriore effetto (di per sé inesistente nel privato) di far vacillare la volontà di quei membri della classe politica (nazionale, regionale e locale) che, nel valutare in che misura sia opportuno che gli apparati si indirizzino verso l'esternalizzazione, possono ritenere che lo snellimento amministrativo sia una scelta dagli esiti incerti, soprattutto per quel che riguarda la effettiva funzionalità delle organizzazioni interessate da processi di esternalizzazione; ma, in definitiva, anche per quel che riguarda l'impatto netto sugli utenti finali di questo tipo di scelte.

Nelle organizzazioni pubbliche, infatti, come peraltro in tutte le organizzazioni in cui l'azione tende a modellarsi secondo criteri formali-razionali (legali e/o tecnico-scientifici che essi siano), si adottano comunemente scelte che mirano a ridurre l'influenza di quei fatto-

ri (interni e/o esterni) che possono rendere incerta la loro condotta ordinaria. Per questa ragione, si può sostenere che in tutte le organizzazioni, ma ancor più in quelle di natura pubblica, la tendenza a minimizzare l'influenza di fattori che provocano incertezza tende a giocare un ruolo così importante che, in generale, la probabilità che le organizzazioni tendano a cedere spazi di sovranità organizzativa a vantaggio di agenti esterni è più elevata nei momenti in cui esse sono più vulnerabili.

Questi momenti sono di norma quelli in cui gli elementi di eterogeneità sociale hanno il sopravvento. Nello specifico, i fattori che possono minare radicalmente gli equilibri di un sistema organizzativo hanno a che fare con la diffusione di nuove culture gestionali, di nuovi metodi e/o tecnologie di produzione, di nuove generazioni di dirigenti e di dipendenti che tendono a sostituire quelle precedenti e, per quel che riguarda il personale politico, l'affermarsi di una nuova classe politica; nuova in quanto cerca di legarsi a un elettorato diverso, cioè anche con aspettative diverse da quelle rappresentate dai politici della generazione precedente. In questo ambito, una parte rilevante può essere giocata anche dalla eterogeneità della nuova classe politica e dalla sua (relativa) estraneità rispetto al mondo delle amministrazioni pubbliche.

Più in particolare, le organizzazioni sono più inclini a esternalizzare nei casi in cui non riescono a far fronte con efficienza e con efficacia alle nuove domande emergenti nei loro *action set*, cioè all'interno di quell'insieme di attori e/o *stakeholder* con i quali ciascuna organizzazione, in virtù delle proprie competenze o per effetto delle attività svolte, entra in relazione.

Tuttavia, tutte le organizzazioni possono considerare l'ambiente organizzativo in cui si muovono non solo come una fonte di pericoli e di minacce, ma anche come una fonte di opportunità. Così, al ricorrere di determinate condizioni, l'ambiente esterno alle amministrazioni pubbliche non è più trattato semplicisticamente come il luogo in cui si annidano solo truffatori, corruttori o dilettranti (pregiudizi molto diffusi nelle burocrazie del passato), ma anche come una fonte di risorse, tecniche, professionali e umane, grazie alle quali alcune soluzioni operative non disponibili all'interno delle amministrazioni possono essere più prontamente fornite dall'offerta privata.

Naturalmente, in questo contesto, i confini che tradizionalmente separavano il mondo e le regole di condotta delle amministrazioni pubbliche da quello delle altre organizzazioni private (*for profit* e/o *non profit*) tendono a diventare labili e perciò le preoccupazioni che affliggevano le amministrazioni pubbliche, anche se non svaniscono, cambiano la loro natura. Nel momento in cui le amministrazioni si aprono all'esterno, ovvero ai settori della produzione sotto controllo privato, allo scopo di cogliere le opportunità che essi sono in grado di offrire, devono essere capaci di gestire questo processo in modo da perseguire efficacemente i loro obiettivi istituzionali (Goldsmith e Eggers 2004; Hood 1998; Kettle 2002).

3.1.2 I passaggi decisionali

Quanto appena accennato in merito all'impatto generale dell'esternalizzazione sull'amministrazione, in quanto occasione di cambiamento strutturale, dimostra la necessità di affrontare una prospettiva simile con consapevolezza e con tutti i necessari approfondimenti concettuali e operativi. Un approccio emergenziale ed episodico all'esternalizzazione, privo di ogni necessaria istruttoria e dell'opportuno coinvolgimento degli attori, sarà infatti proprio quello che renderà più probabile l'esplicarsi delle dinamiche di diffidenza e opposizione cui si è appena fatto cenno.

È opportuno, dunque, provare a ricostruire l'intero processo decisionale riguardante i programmi di esternalizzazione, soprattutto di quella che in questo volume si è voluto concettualizzare come quella *strategica*; ciò perché orientare strategicamente una organizzazione verso l'esternalizzazione non è scontato o automatico, ma comporta una serie di operazioni, di valutazioni e di scelte ancor più complesse. In parte, come vedremo, tali iniziative dovranno essere negoziate (in senso tecnico) e richiederanno la partecipazione di tutto coloro che operano nelle amministrazioni, soprattutto se coinvolti nel processo.

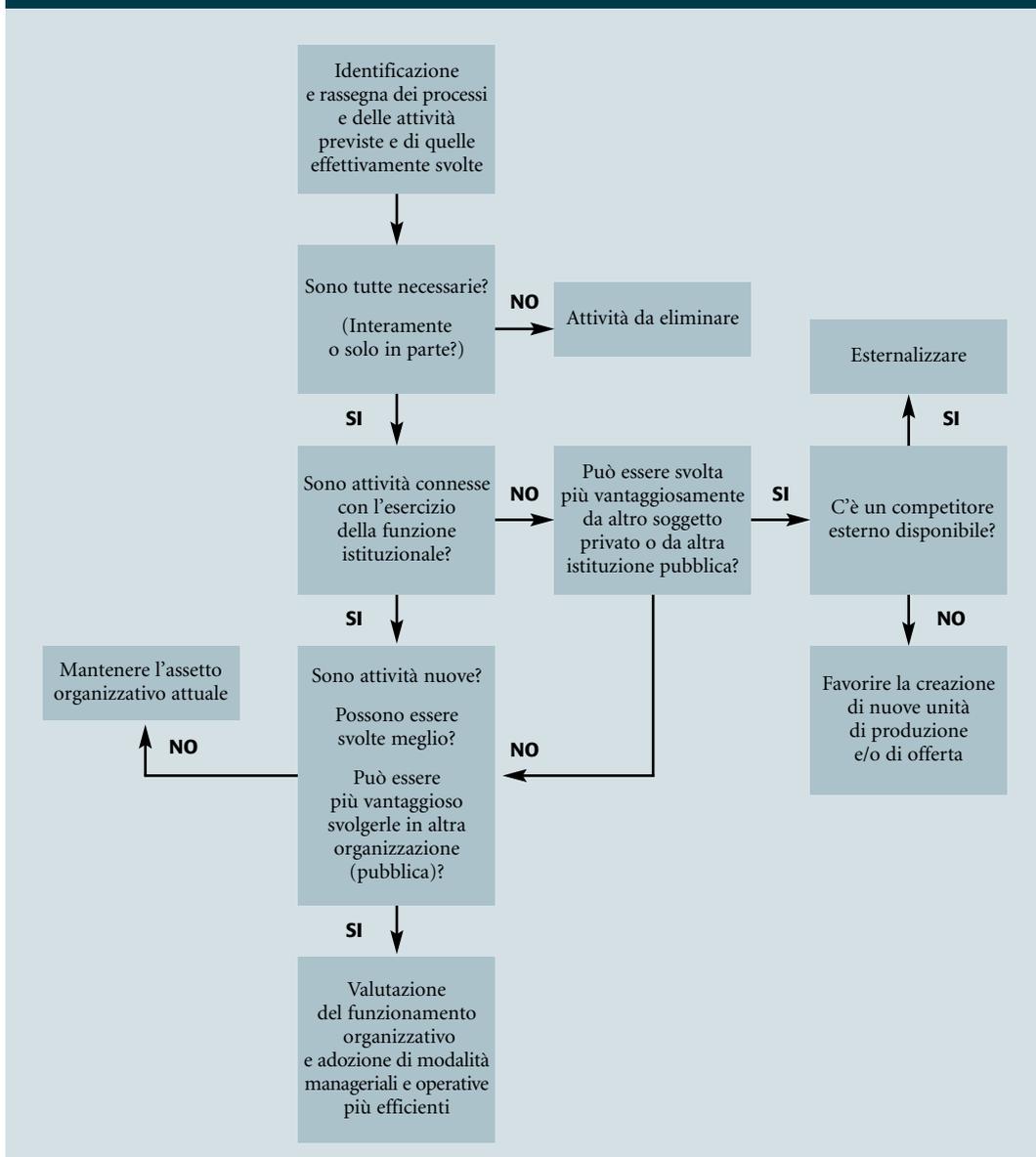
In generale, la sequenza decisionale (figura 3.1) che consente di valutare l'utilità delle scelte orientate all'esternalizzazione può essere scomposto in quattro passaggi fondamentali:

- il primo consiste nell'*analisi formale delle competenze* (delle attività) e dei risultati attesi da ciascuna amministrazione e, in particolare, nella identificazione dei processi formalmente esternalizzabili;
- il secondo riguarda l'*analisi di fatto dell'organizzazione dei processi di servizio*, della loro regolamentazione, delle attrezzature in uso, delle disponibilità logistiche e del fabbisogno di personale necessari per svolgere le attività effettivamente lavorate nell'amministrazione in esame. Questa analisi deve essere svolta allo scopo di quantificare il costo sostenuto dall'amministrazione per gestire direttamente e internamente ciascuna delle attività in corso;
- il terzo passo è dedicato al *reperimento di partner* (se si tratta di realizzare congiuntamente l'attività o il servizio previsto) o di *vendori* (se si tratta di acquisire beni interamente prodotti all'esterno), pubblici e/o privati, ma comunque esterni alla singola amministrazione in esame, ai quali chiedere un'offerta, che dovrà successivamente essere confrontata con altre analoghe;
- il quarto passo consiste, appunto, nell'*operare un confronto tra le offerte* dal quale possa conseguire la decisione effettiva di adottare la forma esternalizzata di lavorazione del prodotto/servizio più vantaggioso, identificando altresì gli elementi che consentiranno successivamente di monitorare la qualità dei risultati acquisiti (sulla base di quelli giudicati più affidabili tra quelli offerti).

I passi considerati possono essere a loro volta articolati in diverse azioni parziali, ordinabili nel tempo o coordinabili tra di loro. Inoltre, ognuno di essi coinvolge vari segmenti e competenze organizzative; dunque, l'intero processo decisionale deve essere seguito costantemente, all'interno dell'organizzazione affinché esso raggiunga l'obiettivo desiderato.

Nell'ambito della sequenza presentata nella figura 3.1 si mette in luce che nel corso delle analisi svolte allo scopo di valutare la esternalizzabilità delle attività e/o dei servizi tradizionalmente resi all'interno di una amministrazione, è possibile rilevare sia che alcuni di essi non sono necessari (e quindi devono essere eliminati) oppure che, pur non essendo esternalizzabili, possono essere riorganizzati. Quest'ultima scelta è più probabile pensando ad attività *nuove*, oppure tali da richiedere una nuova ingegnerizzazione, ad esempio per effetto della sostituzione, nel processo di lavorazione, di tecnologie tradizionali con tecnologie informatiche.

Figura 3.1 Mappa decisionale del processo di esternalizzazione strategica



In ogni caso, dunque, un'amministrazione che si muove lungo la linea dell'esternalizzazione strategica tende anche, più in generale, a modificare i propri comportamenti e a riorientarli in modo che siano più rispondenti alle esigenze dei fruitori dei servizi da essa offerti, essendo al contempo più consapevole del modo in cui sono svolte le attività al proprio interno e gestendo le relazioni interne in forma cooperativa, enfatizzando il lavoro dei gruppi che guidano l'organizzazione su questo percorso. L'esternalizzazione, in questa ottica, è solo uno degli strumenti di modernizzazione adottati per la crescita organizzativa.

L'impegno delle amministrazioni in attività di questo tipo presuppone dunque, in definitiva, una scelta orientata al cambiamento, alla gestione del cambiamento e al supporto costante di coloro che assumono il ruolo di agenti del cambiamento.

3.2 L'analisi organizzativa

3.2.1 La definizione della strategia organizzativa

Come disegnare una strategia organizzativa orientata alla esternalizzazione?

La differenza fondamentale tra un'azione organizzativa orientata strategicamente alla esternalizzazione e un'azione in cui l'opzione esternalizzazione può essere considerata una tra le tante disponibili, tutte orientate prevalentemente o compatibili con il mantenimento e/o l'espansione delle funzioni sotto il controllo diretto di un'organizzazione, consiste nell'idea che più una organizzazione concentra le proprie forze nello svolgimento della sua attività fondamentale meglio essa lavorerà; ovvero, svolgerà il suo ruolo in modo più responsabile e più efficiente concentrandosi su quello che nelle organizzazioni private operanti sul mercato è detto *core business*, ovvero quelle attività che nel caso delle amministrazioni pubbliche sono riconoscibili come *inherently governmental*, in quanto espressione di una funzione pubblica che deve essere svolta da organizzazioni e da personale pubblici.

Nel primo caso, l'organizzazione tratterà i processi di esternalizzazione come elementi di un rituale organizzativo noto, ricorrente, e solo marginalmente modificabile, di tanto in tanto, per effetto di variazioni emergenti nel contesto in cui l'organizzazione opera. Nel secondo caso, invece, l'organizzazione cercherà, proattivamente e sistematicamente, di alleggerire le strutture e i processi che ne caratterizzano l'opera, perseguendo obiettivi di miglioramento qualitativo delle performance e di maggiore efficienza.

Da questo punto di vista, è essenziale, per una organizzazione che sta decidendo di orientare strategicamente la propria azione verso la esternalizzazione, riuscire, innanzitutto, a distinguere le funzioni e le attività *esternalizzabili* da quelle *non esternalizzabili*. Questa distinzione si pone in contrasto con l'assunto sociologico in base al quale le

amministrazioni pubbliche, seppure in misura e adottando forme non univoche, tendono a estendere la loro sfera operativa, sia provando ad ampliare il campo all'interno del quale si esercita la loro sovranità amministrativa, sia articolando la struttura e la composizione delle attività operative necessarie per renderla effettiva.

Tale tendenza, seppure ricorrente, ha, naturalmente, un costo. Il gigantismo organizzativo, infatti, non è necessariamente sinonimo né di efficienza crescente, né di massima attenzione ai risultati e ai fruitori finali dei servizi offerti. In realtà, per effetto dell'espansione organizzativa, il numero di strutture e di attività svolte all'interno aumenta, mentre rimane limitata la capacità di tenere efficacemente sotto controllo i risultati raggiunti; d'altra parte, alcune attività e/o servizi possono essere svolte a costi più contenuti e anche con risultati migliori utilizzando fornitori diversi, cioè esterni alla singola amministrazione.

Tuttavia, in alcuni casi la medesima tendenza ha giustificazioni reali, in quanto non tutte le attività e/o i servizi possono essere acquisiti ricorrendo a fornitori esterni. In alcuni casi, appunto, essi devono essere prodotti da organizzazioni pubbliche e ricorrendo a personale pubblico, cioè appartenente ai ruoli dell'amministrazione pubblica; ciò per l'esistenza di specifici vincoli normativi, oppure in ragione dello stesso posizionamento strategico dell'organizzazione, o ancora per la carenza delle condizioni di contesto che consentono l'affidamento all'esterno.

Una complicazione di questo quadro è data dal fatto che alcune attività e/o servizi possono essere classificati in modi diversi, in momenti diversi e in diverse amministrazioni in cui sono svolti. A esempio, nel caso delle forze armate le attività di comunicazione pubblica possono assumere i connotati di un servizio essenzialmente pubblico in caso di guerra (cioè in un contesto in cui le informazioni circolanti sul teatro possono drammaticamente nuocere sia alle operazioni sia al personale coinvolto), mentre in tempo di pace (come nella generalità delle altre amministrazioni non coinvolte direttamente nelle operazioni) le attività di comunicazione possono essere tranquillamente esternalizzate.

Ancora, in molte amministrazioni il pagamento degli stipendi viene esternalizzato. Questa attività implica la manipolazione di informazioni riservate e sotto tutela delle norme sulla *privacy*. Tuttavia, non tutte le amministrazioni possono esternalizzare il trattamento dei dati e delle informazioni riservate in loro possesso: infatti in alcuni casi tali attività riguardano o possono mettere in pericolo la tutela di un interesse pubblico, che invece deve essere preservato, limitando la circolazione dei dati e delle informazioni che lo riguardano.

In generale, però, alcuni tipi di attività e/o di servizi sono esternalizzati stabilmente in molte amministrazioni: le attività di contabilità, di reclutamento del personale, la formazione del personale, i servizi di sicurezza, logistici, postali, di biblioteca, di manutenzione dei macchinari e degli stabili.

Dunque, non esistono criteri astratti e assoluti in base ai quali poter individuare con assoluta certezza le funzioni esternalizzabili distinguendole da quelle non esternalizzabili. Pur essendo possibile individuare nella normativa e negli indirizzi di modernizzazione generici spunti che sottolineano l'importanza delle esternalizzazioni per la razionalizzazione delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, non esiste una fonte istituzionale alla quale fare riferimento per classificare, in pratica, le funzioni, le attività e/o i servizi in questo senso.

Un modo tradizionale per far fronte a questa carenza può essere quello di identificare come funzioni esternalizzabili quelle che già in passato, all'interno dell'amministrazione interessata o in altre amministrazioni comparabili, sono state oggetto di esternalizzazione. Si tratta forse di una scelta conservativa e convenzionale, ma essa è perseguibile *de plano*, senza dover ricorrere a particolari sistemi di giustificazione interna o esterna della decisione presa. Questo tipo di soluzione è evidentemente insoddisfacente dal punto di vista di una vera crescita dell'organizzazione, e comunque ha il difetto di non essere applicabile a funzioni e/o attività nuove, cioè non precedentemente svolte all'interno dell'amministrazione in esame; né, ai nostri fini, risolve il problema della gestione del processo di esternalizzazione in ottica strategica, che comporta l'attivazione di processi di analisi preliminare e di controllo dell'efficienza e della qualità delle scelte fatte tutt'altro che tradizionali e convenzionali nelle amministrazioni pubbliche.

Occorre, pertanto, costruire una strategia che utilizzi alcuni strumenti di gestione organizzativa per individuare oggetto e condizioni dell'esternalizzazione.

Non è sempre facile per le amministrazioni accostarsi alla pratica dell'esternalizzazione senza fare i conti con i limiti organizzativi e strutturali del sistema pubblico. Questo è vero soprattutto per le amministrazioni "grandi", nelle quali l'adeguamento del modello organizzativo rispetto alle esigenze di cambiamento organizzativo continua a essere lento e macchinoso. Il ripensamento organizzativo, spinto dalle esigenze di cambiamento tecnologiche e istituzionali dettate dal contesto economico, viene spesso ostacolato da più fattori, sia di natura giuridica che strutturale.

Questo problema è emerso anche all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze nel caso dell'affidamento *in house* della gestione del sistema informativo integrato.

L'affidamento *in house*, nel caso del Ministero dell'Economia e delle Finanze, non è stato il frutto di una scelta strategica finalizzata al raggiungimento di una maggiore competitività operativa, quanto piuttosto un vincolo giuridico da rispettare, introdotto nell'ambito della riorganizzazione degli anni 1997-2001 dal D.M. 22 dicembre 1997. È emerso, nel concreto, che le caratteristiche del modello adottato hanno impattato sul processo di *outsourcing* in termini di effettiva riduzione dei costi, raggiungimento dei risultati prefissati e coordinamento organizzativo. Il processo, infatti, non si è caratterizzato per una integrale cessione delle attività, in quanto all'interno dell'amministrazione continuano a esistere presidi e strutture organizzative, con la permanenza, all'interno di queste strutture, di gestioni dirette di applicazioni e di reti. Inoltre, riguardo alla complessiva riorganizzazione del Ministero si è assistito a una duplicazione delle strutture a presidio delle attività: accanto alle unità esterne hanno continuato a operare quelle interne.

Nonostante ciò, la gestione dell'attività da parte di risorse esterne altamente specializzate ha determinato sicuramente un innalzamento della qualità del servizio. Sul fronte organizzativo e strutturale, invece, si sono incontrati ostacoli nell'integrazione tra l'attività esternalizzata e i processi gestiti internamente. Questi derivano dalla difficoltà riscontrata dal Ministero nel far conciliare esigenze strategiche e organizzative con l'assoggettamento ai vincoli giuridici e alle convenzioni con i centri di servizi nazionali.

3.2.2 Gli strumenti dell'analisi organizzativa

Per condurre i necessari processi di analisi e controllo in tutte le fasi dell'esternalizzazione, occorre, dunque, procedere utilizzando alcuni strumenti forgiati dalla scienza dell'organizzazione, la cui importanza è tanto maggiore nella fase iniziale del percorso di esternalizzazione.

È proprio da qui che è opportuno partire.

È necessario, in proposito, riuscire a rispondere a domande come queste:

- Perché questa amministrazione svolge esattamente queste attività?
- Come identificare e rilevare i processi, le attività e/o i servizi prodotti all'interno dell'amministrazione?
- Come classificarli in base alla loro rilevanza istituzionale (cioè in quanto elementi o componenti essenzialmente pubbliche delle attività dell'amministrazione) o alla loro natura squisitamente commerciale o comunque riconducibile a tipi di attività disponibili sul mercato?

Le informazioni necessarie devono essere raccolte all'interno delle amministrazioni e, opportunamente analizzate, devono consentire di

rilevare l'esistenza di processi lavorativi non necessari, anomali e di punti o fasi operative critiche. L'analisi deve essere impostata in modo da consentire la classificazione delle attività in relazione alla loro natura (figura 3.1) e, inoltre, a seconda che sia necessario mantenerle all'interno dell'amministrazione o se possano venire immediatamente esternalizzate, ovviamente se le condizioni offerte dal mercato sono vantaggiose.

Ovviamente, non tutte le attività non *core* possono essere automaticamente riconosciute come esternalizzabili. E ciò per diverse ragioni, tra le quali:

- attività nuove e non ancora pienamente operative e/o concluse;
- attività non valutabili economicamente;
- attività in via di riorganizzazione;
- attività per la quale l'esecuzione da parte di personale pubblico è prevista dalla legge.

Inoltre, come si vedrà meglio più avanti, alcune attività ritenute in questa fase esternalizzabili, possono rivelarsi successivamente non esternalizzabili, ad esempio, perché non esiste un mercato capace di offrire una alternativa accettabile, o perché la riconversione professionale degli addetti avrebbe costi eccessivi o si rivelerebbe impossibile.

Il problema fondamentale è che le amministrazioni non sono in linea generale abituate né a svolgere analisi organizzative secondo modalità *standard*, né a calcolare i costi effettivamente associabili allo svolgimento delle attività previste. Diventa, dunque, necessario introdurre appositamente modalità diagnostiche consolidate e spesso già diffuse nelle organizzazioni private, ma a volte anche pubbliche, più consapevoli del loro funzionamento. Modalità la cui proficuità, ovviamente, sarà poi ben più ampia, su tanti altri aspetti di gestione dell'organizzazione, che avrà, in tal senso, già di per sé intrapreso un processo di miglioramento gestionale.

Naturalmente, la scelta di questa opzione fortemente tecnica incide sulla forma che le iniziative di esternalizzazione tenderanno ad assumere. La scelta di formalizzare maggiormente il processo di analisi e decisione potrebbe infatti incidere positivamente sul grado di generalizzazione di iniziative di questo tipo, ma potrebbe anche, tutto al contrario, rafforzare la propensione delle amministrazioni a trattare burocraticamente le esternalizzazioni stesse, riducendone l'area di applicazione e appesantendo il processo di attuazione.

Per avviare l'attività di diagnosi è fondamentale, innanzitutto, costituire un *gruppo di progetto*, un *team* dedicato prima all'analisi della struttura e dei processi organizzativi e poi alla misurazione del costo delle attività e/o dei servizi resi dall'unità in esame. Di tale gruppo devono far parte i responsabili, anche dei livelli più elevati, e gli esperti delle aree operative interessate dalle analisi, nonché rappresentanti significativi delle aree interne utenti e/o di coloro che fruiscono esternamente dei servizi resi dall'amministrazione (compresi le organizzazioni di consumatori e/o di utenti e le organizzazioni sindacali).

Il gruppo ha la responsabilità di orientare le operazioni di analisi e valutazione economica del funzionamento dell'organizzazione in esame. I suoi componenti sono responsabili, inoltre, dei programmi di reingegnerizzazione delle linee eventualmente trattate per l'esternalizzazione.

Dato il suo ruolo, la selezione dei partecipanti al *team* e la loro formazione costituiscono elementi critici in funzione del successo dell'intero processo. A supporto dei lavori del *team* possono essere aggregati consulenti esterni.

La dimensione del *gruppo di progetto*, naturalmente, può variare al variare della dimensione del lavoro da svolgere, ma deve essere tale da consentire una operatività snella ed efficiente.

Inoltre, deve essere esplicitamente individuato, all'interno del gruppo, un *responsabile unico* del risultato dei lavori di analisi e di valutazione economica, secondo uno dei principi fondamentali della gestione per processi.

È opportuno, infine, che le attività del gruppo siano programmate dettagliatamente, articolandone componenti, tempi e prodotti attesi, così da renderne più prevedibile l'esito e più gestibili eventuali sovrapposizioni o anomalie operative.

Il primo obiettivo del gruppo consiste

- nella identificazione delle funzioni, delle attività e dei compiti di cui è formalmente responsabile l'amministrazione in esame;
- nel delineare un'analisi di fatto del funzionamento delle attività e dei servizi offerti dall'amministrazione in esame;
- nell'analisi puntuale di eventuali mancati allineamenti, carenze o ridondanze, emergenti dal confronto tra il profilo formale e il profilo di fatto del funzionamento organizzativo.

In questi ultimi anni molto è stato scritto su questi temi e, dunque, in questa sede se ne esporranno, sinteticamente, solo alcuni elementi di fondo, comuni alla gran parte dei modelli di analisi dei processi organizzativi.

Le attribuzioni formali e i (più rilevanti) processi di lavoro previsti in una amministrazione sono definiti e regolati da norme e da atti formali di organizzazione. In alcuni casi, anche i risultati finali attesi sono in qualche modo identificati tramite atti formali, mentre lo stesso capita meno spesso se si tratta di risultati intermedi (destinati, cioè, solo a utenze interne).

L'analisi del funzionamento di fatto di una organizzazione consiste, invece, nella ricostruzione attenta e realistica delle modalità secondo le quali in essa si opera. Essa può includere una rappresentazione complessiva della struttura organizzativa e puntuale di tutti i processi di lavorazione in corso, individuandone i punti critici. È importante rilevare informazioni anche sulle quantità e i flussi di lavoro, sulle attività svolte dagli *staff*, sui costi associabili ai singoli processi di lavorazione e/o servizi offerti, sui target operativi (ivi compresi gli utilizzatori diretti delle attività svolte) e sui risultati effettivamente ottenuti.

La rilevazione di queste informazioni è svolta intervistando il personale in attività, gli utenti dei servizi finali offerti, consultando la documentazione organizzativa disponibile.

I dati e le informazioni rilevate, opportunamente trattati, possono essere rilevati e poi presentati tramite analisi testuali, schede, tavole statistiche e raffigurazioni sintetiche come organigrammi, diagrammi, *flowchart*. Non tutte le analisi utilizzano gli stessi strumenti, ma alcuni di essi sono più ricorrenti di altri. Anche in questo caso la dimensione e la natura del progetto condiziona il tipo di tecniche utilizzate per raccogliere e per analizzare le informazioni di interesse.

L'ulteriore passaggio diagnostico consiste nella scrematura delle possibili opzioni alla luce di una analisi dei vincoli giuridici che possono far escludere singole opportunità; ma anche nella attenta valutazione delle potenzialità del mercato, che potrebbe non offrire servizi nei segmenti di possibile esternalizzazione.

Alla luce dei risultati di tali analisi, la decisione definitiva verrà assunta adottando alcune metodologie, che verranno descritte nei prossimi paragrafi, di definizione del panorama dei processi esternalizzabili (nel senso sopra indicato), effettuando, infine, una valutazione economica delle alternative, secondo i metodi della economia aziendale.

3.3 L'individuazione delle attività esternalizzabili

La scelta concreta dell'attività da esternalizzare e delle modalità di affidamento deve avvenire, dunque, solo a valle di un articolato processo diagnostico, che comprende la mappatura delle linee di attività e il loro ripensamento in ottica di possibile reingegnerizzazione dei processi. Tale attività troverà il suo passaggio fondamentale nell'ottica dell'esternalizzazione, nel senso già delineato nei precedenti paragrafi, nella valutazione finalizzata a distinguere le attività esternalizzabili da quelle non esternalizzabili, non in astratto ma nell'ottica strategica della singola amministrazione. È solo tra le alternative praticabili in quest'ultima ottica, infatti, che occorrerà poi sviluppare l'ulteriore analisi *ex ante*, consistente nella ricognizione dei vincoli giuridici e nell'analisi dell'offerta di mercato. Sulla scorta delle risultanze di tali ulteriori analisi, che restringerà ulteriormente il campo delle possibili alternative, si giungerà al punto di poter effettivamente valutare le residue ipotesi di esternalizzazione.

Come pure già accennato, è questa una cruciale attività diagnostica. L'esternalizzazione, se praticata con approccio strategico, rappresenta un momento propizio per reinterpretare la *mission* dell'amministrazione e le modalità attraverso le quali essa viene perseguita. A tal fine, è cruciale definire le attività che in qualche modo identificano l'amministrazione, ossia, in altri termini, quelle che per le imprese rappresentano il differenziale competitivo rispetto ai concorrenti, e per le amministrazioni pubbliche la vera ragion d'essere. Occorre ora,

pertanto, indicare alcuni possibili criteri in base ai quali individuare le attività per le quali la scelta di esternalizzazione si rivela più opportuna.

Il punto di partenza è rappresentato dalla capacità di definire una attività come strategica o meno, utilizzando alcuni utili criteri evidenziati dalla letteratura, in specie anglosassone.

Le caratteristiche peculiari delle aree strategiche di attività sulle quali concentrare l'intervento diretto sono state, a esempio, identificate (Quinn e Hilmer 1994) come quelle per le quali l'amministrazione non ha una specifica esigenza strategica e che risultano essere:

- basate sulle conoscenze piuttosto che sulla proprietà di attività tangibili;
- flessibili nel lungo termine in base alle attese degli utenti;
- limitate nel numero;
- riferite ad ambiti in cui esistono imperfezioni di mercato o *gap* di conoscenze che l'amministrazione è in grado di colmare meglio delle altre.

Con riferimento alle imprese private, esistono numerosi modelli utilizzati per effettuare la scelta tra attività centrali per il perseguimento della *mission* e attività che è possibile esternalizzare, quali la catena del valore di Porter, il modello operatività aziendale/posizionamento del *business*, il modello vantaggio potenziale/vulnerabilità o rischio strategico. Quest'ultimo, che appare particolarmente adattabile al contesto pubblico, è illustrato nella tabella seguente.

Tabella 3.1 L'identificazione delle attività esternalizzabili

	Rischio strategico dell'esternalizzazione		
Potenziale vantaggio	Basso	Moderato	Elevato
Elevato			Controllo strategico Gestione diretta Controllo del fornitore
Moderato		Esigenze moderate di controllo Società miste Accordi contrattuali	
Basso	Esigenze modeste di controllo Esternalizzazione		

Fonte Quinn e Hilmer 1994

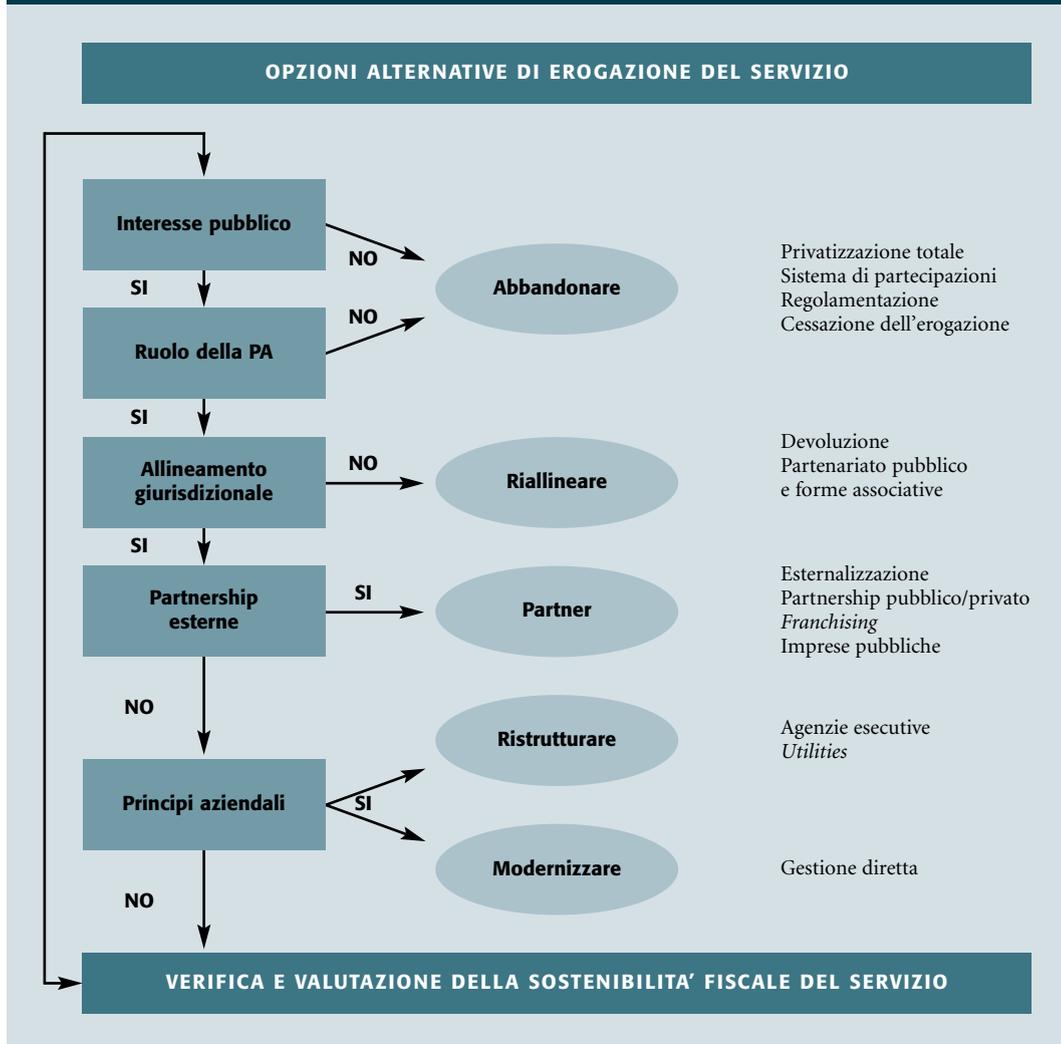
La matrice evidenzia che quando sia il potenziale vantaggio (desumibile dal confronto tra costi interni ed esterni), sia la vulnerabilità strategica (rischi associati all'affidamento all'esterno) sono elevati, l'amministrazione deve esercitare un forte controllo sull'attività. Nella situazione opposta esisterà un mercato maturo caratterizzato da numerosità di fornitori ai quali l'impresa può fare affidamento.

Si deve al mondo anglosassone anche lo sviluppo di specifici modelli per effettuare l'identificazione di attività esternalizzabili nelle amministrazioni pubbliche. A titolo di esempio, si riporta di seguito il *test*, a cui viene sottoposto il servizio o l'attività, volto a delineare l'opzione più adeguata – gestione diretta, esternalizzazione, eliminazione, ecc. – e raccomandata dalla politica canadese denominata *Alternative Service Delivery* (tabella 3.2).

Tabella 3.2 Il test per la scelta dell'alternativa migliore	
Aspetti strategici	Domanda
Interesse pubblico	Il servizio o l'attività contribuisce a soddisfare un bisogno pubblico?
Ruolo dell'amministrazione pubblica	Esiste una ragione di legittimità e necessità che determina la gestione diretta da parte dell'amministrazione pubblica?
Coerenza giurisdizionale (e principio di sussidiarietà verticale)	La responsabilità principale per la gestione del servizio/attività è ricoperta dal livello più adeguato di governo?
Partnership esterne (e principio di sussidiarietà orizzontale)	Può questo servizio essere, in tutto o in parte, erogato da un'azienda privata (<i>for o non profit</i>)?
Applicazione di principi aziendali	Se il servizio o l'attività continua a essere gestito internamente, possono i livelli di efficienza, efficacia ed economicità essere migliorati?
Sostenibilità	Il servizio o l'attività è sostenibile dal punto di vista finanziario/fiscale?

Le risposte sono volte a restringere il campo delle alternative possibili a quelle maggiormente vantaggiose e adatte alla situazione specifica, che saranno poi collocate nell'ambito di un *albero decisionale*, in parte concettualmente sovrapponibile alla mappa proposta nella figura 3.1, illustrato nella figura seguente. Rischi e benefici concreti della scelta di esternalizzazione diventano al contempo criteri di confronto tra questa, la gestione interna e le altre alternative.

Figura 3.2 La scelta strategica dell'esternalizzazione



Tutto il ragionamento è stato sin qui condotto sul presupposto che l'esternalizzazione debba riguardare preferibilmente attività *core*.

Le attività *core*, però, non possono ovviamente essere identificate *a priori*, né, come pure già accennato nei paragrafi precedenti, è possibile rinvenirle in maniera univoca per tutte le amministrazioni pubbliche.

Gli orientamenti politici e gli indirizzi assegnati alle varie amministrazioni prevedono il raggiungimento di obiettivi profondamente diversi gli uni dagli altri. Il punto di partenza di queste considerazioni non può che essere una visione di lungo periodo sviluppata nell'ambito del processo di pianificazione strategica. Una visione, dunque, maturata nel cuore stesso dell'organizzazione, utilizzando

tutti gli ordinari strumenti utili per questa attività, se del caso integrata da specifici *focus* sul punto della singola possibilità di esternalizzazione.

Una volta operata, in questa maniera assolutamente pragmatica e condivisa, la distinzione tra attività la cui gestione diretta è centrale per la strategia aziendale nell'ottica del proprio posizionamento futuro e attività accessorie e di supporto rispetto alle prime, si tratta di decidere concretamente quali attività esternalizzare, avendo dunque ben presente (anche questo punto è stato già accennato nei paragrafi precedenti) che non ogni attività a carattere non strumentale e riconducibile alla ragion d'essere e alla funzione istituzionale della singola amministrazione va perciò stesso necessariamente mantenuta in gestione diretta.

È solo la specifica analisi organizzativa condotta in ogni singola amministrazione a poter definire la *vision* organizzativa specifica e quindi a individuare quali attività costituenti specifica funzione devono necessariamente essere mantenute in gestione diretta.

Anche nelle imprese private la teorica dell'esternalizzazione ha superato la visione ancorata all'affidamento all'esterno delle sole attività non *core*. Possono essere oggetto di esternalizzazione, secondo la letteratura più recente, tutte le aree funzionali dell'impresa, anche quelle che un tempo erano considerate di stretta pertinenza del processo produttivo chiave (Bronzetti 2001).

Questo principio è ormai consolidato anche con riferimento alle amministrazioni pubbliche. Se prima del 1997 l'esternalizzazione era praticata prevalentemente per lo svolgimento di alcuni compiti, di solito di supporto, caratterizzati da un'alta specialità tecnica, successivamente (almeno dopo la Legge n. 59/1997 e il D.Lgs. n. 112/1998), si è affermato il principio in base al quale i pubblici poteri non debbono in linea di massima provvedere direttamente alla gestione delle attività di pubblico servizio, bensì avvalersi, laddove possibile, delle risorse allo scopo rinvenibili sul mercato (quando si tratti di attività di rilevanza imprenditoriale) o nella società civile (per quelle di carattere più spiccatamente sociale).

Alcune funzioni di servizio, in tal senso, nella nuova configurazione funzionale degli enti locali, per esempio, possono essere considerate esternalizzabili in quanto non rientranti in una ipotesi di posizionamento strategico fortemente incentrato sulla costruzione delle politiche di territorio. Viceversa, basta pensare al servizio di controllo dei bagagli in un ente aeroportuale dopo l'11 settembre per rendersi conto di come elementi del tutto accessori possano diventare centrali al mutare del contesto.

D'altro canto, però, non tutto ciò che non è *core* può essere automaticamente esternalizzato. I vincoli in termini di riallocazione di risorse umane e finanziarie, maggiori per le amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese, possono vanificare i benefici dell'esternalizzazione rendendo non conveniente e persino inopportuno il ricorso a questa soluzione. Ciò rinvia alla necessità di quell'approfondito *audit*

interno, rispetto alle reali potenzialità e vincoli di natura strettamente interna, cui si è accennato nei precedenti paragrafi.

Di conseguenza, l'amministrazione pubblica dovrà scegliere di esternalizzare tra le proprie attività non strategiche esclusivamente quelle che a seguito di un processo di esternalizzazione possono portare a un risparmio di risorse e a un miglioramento della qualità del servizio erogato.

Per identificare, tra le numerose attività esternalizzabili, quelle suscettibili di miglioramenti derivanti dall'affidamento all'esterno è necessario dunque valutare le possibili alternative, in termini di costi e performance, prendendo sempre in considerazione anche l'offerta interna, e valutando attentamente tutte le implicazioni organizzative di ogni singola ipotesi di esternalizzazione.

Prima di effettuare quest'ultima valutazione, però, occorre, come più volte rammentato, effettuare la ricognizione delle implicazioni di tipo giuridico e dei condizionamenti in termini di offerta di mercato.

Per un approccio strategico all'esternalizzazione dell'Ict: le *Linee guida* del Cnipa

Nel dicembre 2003 il Cnipa ha istituito un gruppo di lavoro sulla qualità dei beni e dei servizi Ict, costituito da amministrazioni centrali e associazioni di categoria dei fornitori, allo scopo di incentivare l'acquisizione di prodotti e servizi di qualità da parte delle amministrazioni centrali e locali e di supportare l'azione di governo dei contratti.

L'obiettivo era definire un quadro di riferimento per l'appalto pubblico di servizi Ict, in grado di coprire tutto il ciclo di vita delle forniture e fornire indicazioni concrete per la gestione della qualità nei contratti, identificando come pianificarla, in fase di definizione delle strategie; come richiederla, nella gestione dell'appalto; come valutarla, in fase di aggiudicazione delle gare; come formalizzarla, nella definizione di contratti e capitolati tecnici; come utilizzarla, nel governo dei contratti.

Dal gennaio 2005 le *Linee guida sulla qualità dei beni e servizi Ict per la definizione e il governo dei contratti della pubblica amministrazione*, realizzate dal gruppo di lavoro, sono disponibili sul sito www.gov.cnipa.it, per permettere alle amministrazioni di attuare lo slogan posto alla base dei lavori: *ottenere qualità dai fornitori di servizi Ict per fornire qualità a cittadini e imprese*.

Le indicazioni, indirizzate alla variegata tipologia di destinatari che ruotano attorno al processo di acquisizione di beni e servizi Ict, sono state rese didatticamente utili, per favorire la diffusione e la predisposizione di eventi formativi; di facile comprensione per le diverse culture coinvolte nella definizione e governo dei contratti Ict; utilizzabili come base di partenza per la scrittura degli atti di gara; concretamente attuabili in fase di esecuzione dei contratti, perché semplici, non ambigue e basate su *best practices* esistenti. Le *Linee guida* contribuiscono a migliorare la qualità dei servizi Ict contrattualmente acquisiti, facilitano la redazione degli atti di gara da parte delle amministrazioni e, al contempo, semplificano al fornitore la valutazione sull'opportunità di partecipare alla gara e, se questa valutazione è positiva, migliorano e accelerano la predisposizione dell'offerta.

Si articolano in 6 documenti distinti, che si è scelto di chiamare manuali, per complessive 1.360 pagine, e che riguardano, rispettivamente, *Presentazione e utilizzo delle linee guida*, che è il documento introduttivo di presentazione; *Strategie di acquisizione delle forniture Ict*, che illustra alle amministrazioni i vantaggi e i rischi delle possibili scelte strategiche da compiere propedeuticamente alla realizzazione di una gara; *Appalto pubblico di forniture Ict*, che illustra alle amministrazioni le conseguenze derivanti dalle possibili scelte e approcci inerenti l'appalto;

Dizionario delle forniture Ict elementari, che fornisce le descrizioni di 36 specifiche tipologie di forniture Ict, modificabili, copiabili e incollabili, per poter essere usate quale base di partenza per l'elaborazione di contratti e capitoli tecnici; *Esempi di applicazione*, che fornisce esempi di applicazione delle *Linee guida* a casi concreti per la costruzione di capitoli tecnici; *Modelli per la qualità delle forniture Ict*, che illustra gli standard e le logiche adottate per la stesura delle *Linee guida*.

A cura di Marco Gentili,
Ufficio monitoraggio e gestione dei progetti
delle regioni e degli enti locali – CNIPA

3.4 L'analisi dei vincoli giuridici

Come si è accennato nella parte iniziale di questo manuale – laddove si è precisato a quali categorie concettuali ci si è intesi richiamare – il termine esternalizzazione è più correttamente riferibile soltanto ad alcuni fenomeni, pur molto diversi tra loro; in particolare, possono costituire oggetto di affidamento all'esterno sia attività di servizio pubblico (il cui espletamento comporta l'erogazione di prestazioni a favore della collettività), sia attività strumentali o complementari rispetto a quelle pubbliche, sia, infine, funzioni amministrative in senso stretto. È da escludere invece che il termine in questione valga a qualificare le privatizzazioni e i cosiddetti affidamenti *in house* (su cui si rinvia al paragrafo 4.3).

Dunque, ciò che interessa in questa sede non è tanto esaminare le normative di disciplina delle diverse attività suscettibili di esternalizzazione, quanto richiamare l'attenzione sui presupposti e sui principi che, in assenza di specifici e puntuali vincoli, legittimano in via generale le amministrazioni pubbliche a esternalizzare, invitando a tenere sempre ben presente la dimensione di legittimità di ogni scelta di esternalizzazione.

Come già osservato nel capitolo precedente, occorre aver riguardo anzitutto alla natura dell'attività oggetto di esternalizzazione. In particolare, può considerarsi, da un canto, l'esternalizzazione dell'esercizio di potestà pubbliche (ovvero di funzioni amministrative/pubbliche), e, dall'altro, l'esternalizzazione di servizi.

Quanto alla prima, non essendo possibile in questa sede approfondire la tematica del conferimento ai soggetti privati di potestà amministrative (Maltoni 2005), ci si deve limitare a osservare che, in virtù del principio di legalità, deve potersi rinvenire una specifica disposizione legislativa di autorizzazione dell'amministrazione. Come ha, infatti, riconosciuto la Corte Costituzionale “rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione” e “tale scelta è censurabile, in sede di controllo di legittimità costituzionale, solo sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o palese arbitrarietà”¹.

1. Cfr. Corte Costituzionale Ord. n. 157 del 2001, in *Giur. cost.*, 2001, I, 1259 s. Nella medesima ordinanza la Consulta ha, tra l'altro, puntualizzato che occorre distinguere “tra apparato burocratico degli uffici, con rapporto di lavoro dipendente (per i quali è prevista di regola la selezione concorsuale, “salvi i casi stabiliti dalla legge” (art. 97, terzo comma, della Costituzione), ed esercizio di funzioni pubbliche, con un rapporto sottostante anche meramente onorario o volontaristico o di mero servizio o di obbligo ovvero di utilizzazione, anche non esclusiva, sulla base di previsione e di requisiti fissati dalla legge (art. 51, della Costituzione)”.

Con riguardo all'esternalizzazione dei servizi, invece, occorre distinguere il caso in cui il servizio concerna prestazioni strumentali o di supporto all'attività dell'ente pubblico, dal caso in cui il servizio riguardi prestazioni destinate alla collettività. Per quanto concerne questi ultimi, infatti, esistono specifiche normative di settore, in aggiunta a quella relativa alle *public utilities* degli enti locali, disciplinata dagli artt. 113 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U. degli enti locali).

Il panorama dei vincoli normativi all'esternalizzazione verrà quindi trattato, come detto nel capitolo precedente, con riferimento essenzialmente alle esternalizzazioni di servizi e di attività che si pongono in rapporto di strumentalità con l'esercizio di funzioni amministrative, ovvero alle attività consistenti nella provvista e gestione di beni e di servizi, che rendono possibile l'esplicazione delle funzioni finali (Sorace 2000, 147).

Il tema deve essere affrontato tenendo conto, innanzi tutto, del contesto normativo di riferimento. Al riguardo, occorre dapprima considerare alcune disposizioni che compendiano una serie di principi attinenti ai presupposti e alle forme dell'esternalizzazione. Possono richiamarsi, da un lato, l'art. 24, comma 8, della Legge n. 448/2001 e l'art. 49 del D.L. n. 269/2003, convertito con modificazioni nella Legge n. 326/2003 (sull'esternalizzazione di servizi ausiliari da parte di aziende ospedaliere e sanitarie) e, dall'altro, l'art. 29 della Legge n. 448/2001 (finanziaria 2002), da cui posso trarsi le seguenti indicazioni: il legislatore prefigura ormai come una modalità d'azione ordinaria dell'amministrazione l'esternalizzazione di attività di questo tipo (ma, in qualche caso, è la stessa legge a incentivare l'amministrazione a esternalizzare); l'acquisto sul mercato di servizi deve consentire di ottenere economie di spesa e un miglioramento in termini di efficienza gestionale; l'affidamento di servizi a soggetti privati già esistenti deve avvenire – in aderenza ai principi comunitari – mediante procedure concorsuali. I principi da ultimo richiamati trovano, tuttavia, applicazione, allorché, a norma dell'art. 26, commi 3 e 3-bis della Legge n. 488/1999, come sostituiti dal comma 4, D.L. n. 168/2004, convertito con modificazioni nella Legge n. 191/2004, l'amministrazione decida di procedere in modo autonomo rispetto alle convenzioni Consip. Laddove, infatti, vi siano convenzioni attive, le amministrazioni sono tenute nell'approvvigionamento di beni e di servizi, nel rispetto di procedure di evidenza pubblica, a utilizzare i parametri di qualità-prezzo riferiti alla specifica convenzione, ovvero debbono dimostrare che dall'aggiudicazione autonoma possa conseguire un risparmio ovvero non derivi un aggravio di spesa rispetto al prezzo previsto dalla convenzione della Consip (Fiorentino 2005, 124).

Questa disciplina, che riguarda un'ampia porzione delle attività strumentali o di supporto esternalizzate, anche in considerazione dell'ampiezza dell'ambito soggettivo cui si riferisce, può considerarsi di carattere generale.

Un'altra forma di esternalizzazione – riguardante sempre le attività strumentali – è costituita dal conferimento di incarichi indivi-

duali mediante contratti di prestazione d'opera intellettuale (cfr. gli artt. 2230 ss. c.c.) a tecnici e a professionisti, scelti dall'amministrazione *intuitu personae*. Le amministrazioni che intendano conferire incarichi di questo tipo incontrano una serie di limiti espressamente indicati dalla legge. Al riguardo, può richiamarsi, oltre all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, anche l'art. 1, comma 11, secondo periodo, della Legge n. 311/2004 (Legge finanziaria 2005), che sostituisce l'art. 1, comma 9, secondo periodo, del D.L. n. 68/2004, convertito con modificazioni nella Legge n. 191/2004, dello stesso tenore testuale, a norma del quale "l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari"². Si tratta – come si vedrà – di disposizioni contenenti indicazioni che esprimono principi di portata generale, riferibili tuttavia soltanto a determinati tipi di attività.

3.5 La valutazione dei fornitori potenziali

Uno dei principali rischi dell'esternalizzazione è quello di una dipendenza eccessiva dal fornitore del servizio. Tale dipendenza ha elevate probabilità di realizzarsi quando l'offerta esterna del servizio si presenta carente, sia sotto il profilo quantitativo ("piccoli numeri"), sia sotto il profilo della rispondenza ai bisogni tipici di una pubblica amministrazione.

Prima di compiere un approfondito confronto tra diverse scelte strategiche, e infine decidere, è necessario quindi analizzare il mercato potenziale, che può, in ultima istanza, favorire o scoraggiare un'eventuale strategia di esternalizzazione.

La letteratura è concorde nell'attribuire i risparmi in termini di costo e/o i miglioramenti di performance a seguito dell'esternalizzazione non necessariamente alla natura privata del fornitore, bensì all'introduzione della competizione tra più attori. Conseguentemente, il semplice trasferimento di attività e servizi da un'amministrazione pubblica a un fornitore privato, in presenza di monopolio, non crea incentivi adeguati per il miglioramento dei risultati o l'abbassamento dei costi.

È pur vero che non basta introdurre la competizione perché i benefici attesi si realizzino, ma occorre gestire opportunamente il rapporto con il fornitore, come si vedrà nel capitolo 5. È necessario altresì che la presenza di concorrenti permanga anche dopo l'affidamento del servizio, che la competizione non enfatizzi il contenimento dei costi a scapito della qualità, ecc.

Lo stato del mercato potenziale influenza direttamente i rischi connessi a una eventuale scelta di esternalizzazione, conseguenti allo smantellamento delle capacità interne e alla creazione di situazioni di

2. Con riferimento all'affidamento dello stesso tipo di incarichi da parte degli enti locali, cfr. anche l'art. 1, comma 42, della Legge n. 311/2004.

dipendenza da un singolo fornitore (Ocse 1997). A tal fine, è importante analizzare attentamente il mercato potenziale e i suoi livelli di competitività, nonché l'influenza che l'amministrazione pubblica può avere sugli stessi.

Le dimensioni da valutare per l'analisi del primo aspetto riguardano il numero di aziende che potrebbero diventare potenziali partner dell'amministrazione pubblica nell'erogazione del servizio, i loro livelli di solidità finanziaria e patrimoniale, i livelli di spesa per l'esternalizzazione da parte di amministrazioni pubbliche analoghe e per servizi analoghi. Naturalmente, nel caso delle amministrazioni locali si aggiungono a queste dimensioni aspetti relativi alle vocazioni produttive e imprenditoriali del territorio di riferimento.

Riguardo al problema del mercato cui attingere, vale la pena notare come in alcuni casi, come per esempio nel campo delle *Ict*, è possibile che sia la pubblica amministrazione a creare e sostenere il mercato. A differenza di un'azienda privata che si appresta a esternalizzare un servizio e pertanto valuta lo stato del mercato, l'amministrazione pubblica è spesso in grado di influenzarlo, sia quantitativamente, attraverso i volumi di servizi che decide di esternalizzare, sia qualitativamente, attraverso il suo potere regolamentare.

Sono proprio i caratteri della domanda pubblica a forgiare spesso i mercati, non solo a livello macro, ma anche in ragione di aspetti più squisitamente di gestione. Per esempio, le commesse pubbliche potrebbero essere di modesto importo e di breve durata, tali da non suscitare l'interesse dei partner privati; oppure, possono essere oltre modo lunghi, determinando una automatica selezione delle sole aziende più grandi.

Pertanto, merita un'attenta valutazione la scelta tra esternalizzare pacchetti integrati di servizi, o suddividere l'attività in più servizi basilari da affidare a contraenti differenti in modo da incentivare la competizione. Entrambe le soluzioni portano con sé vantaggi e svantaggi, che avranno rilevanza diversa a seconda del contesto in cui la singola amministrazione si trova a operare. Rimane però l'importanza di una valutazione degli effetti attesi della strategia sul mercato.

Altro aspetto in grado di influenzare il mercato è la semplicità e la durata del processo di aggiudicazione del contratto, che incide direttamente sull'onerosità dello stesso e indirettamente sul numero delle aziende private disposte a partecipare. In questo senso, però, come verrà chiarito nel prossimo capitolo, le amministrazioni si trovano dinanzi stringenti limiti di tipo giuridico che non possono essere elusi ma che, se correttamente utilizzati, possono tornare utili anche nella prospettiva aziendale di instaurazione di un proficuo rapporto di esternalizzazione.

Un ulteriore aspetto in grado di promuovere o viceversa limitare lo sviluppo del mercato riguarda il grado di dettaglio del contratto di affidamento. Se esso si limita a disciplinare gli obiettivi dell'operazione piuttosto che le modalità di conseguimento, ai fornitori privati è lasciato un più ampio margine di manovra che può incoraggiare la

definizione di proposte e soluzioni innovative. In questi casi, però, come verrà chiarito nei prossimi capitoli, diverrà estremamente più complessa tutta l'attività di monitoraggio del servizio e di valutazione delle prestazioni, indispensabile per rendere profittevole, nel medio-lungo periodo, l'esternalizzazione.

Sperimentare per scegliere: Mantova dalla frammentazione alla pacchettizzazione dell'affidamento

Il Comune di Mantova ha dovuto affrontare e risolvere alcune problematiche, sorte negli ultimi 6-7 anni, relative al servizio ausiliario di bidelleria presso un asilo nido e due scuole per l'infanzia comunali.

Inizialmente si è deciso di non avvalersi più di personale interno di ruolo, risultando più conveniente acquistare dall'esterno i servizi, riservandosi l'indirizzo e il controllo. Le alternative alle semplici assunzioni di ruolo erano molteplici; fra queste vi erano quelle dell'assunzione a tempo determinato e della copertura dei vuoti d'organico tramite personale di cooperative.

La prima alternativa è stata seguita per alcuni anni, ma era caratterizzata dalla eccessiva lentezza dei tempi e delle pratiche burocratiche dell'Ufficio di Collocamento, rispetto alle esigenze del servizio, e non aveva garantito una buona selezione del personale. La seconda alternativa fu sperimentata per qualche mese, coprendo i vuoti d'organico, distribuiti nelle varie scuole, con personale di cooperative, dando luogo a gestioni cosiddette miste. Il presupposto era quello di poter controllare direttamente le ditte, ma nella pratica si crearono confusioni nei compiti e nelle responsabilità e difficoltà nei controlli a causa della commistione di ruoli. Inoltre il tipo di appalto rendeva difficoltosa una corretta definizione delle gare.

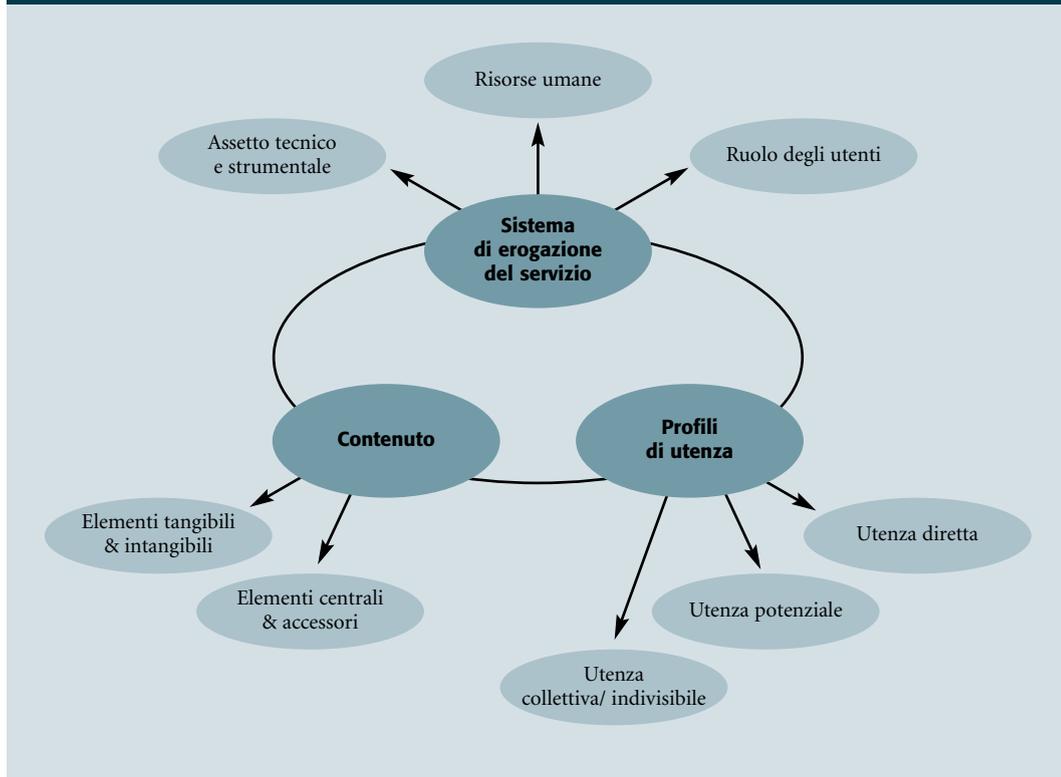
La terza alternativa fu quella di successo. Nel 2004 il Comune, tramite l'osservazione diretta e l'acquisizione del giudizio delle Coordinatrici delle scuole e dell'asilo nido, giunse infine alla scelta dell'affidamento completo del servizio di pulizia, bidelleria e supporto e assistenza al personale insegnante a una ditta specializzata. Il personale da questa inviato si occupa dell'igiene dei bimbi, dei pasti, dell'accompagnamento nell'entrata e nell'uscita, lavanderia e guardaroba, sorveglianza, apertura e chiusura strutture e non quindi del semplice servizio di bidelleria. L'esperienza ha dato e continua a dare esiti positivi in termini di contenimento e certezza della spesa, efficienza e puntualità nell'erogazione del servizio.

3.6 I sistemi di valutazione dell'opzione e il confronto con l'offerta interna

L'assunzione della decisione e l'elaborazione della strategia di esternalizzazione si basano dunque, in definitiva, a valle delle necessarie analisi organizzative, dell'ambiente e degli elementi di contesto, sulla valutazione dell'offerta interna e sul confronto tra questa e le possibili alternative.

L'analisi dell'offerta interna, ossia della gestione diretta del servizio o dell'attività, presuppone innanzitutto la piena conoscenza da parte del vertice del contenuto del servizio o dell'attività, delle caratteristiche del sistema di erogazione e del profilo dei vari segmenti d'utenza (Rebora e Meneguzzo 1990, 129). Inoltre, si rende necessaria la presenza di adeguati supporti informatici in grado di esplicitarne i relativi costi e livelli di performance.

Figura 3.3 Il profilo dell'offerta interna



Il *contenuto del servizio* erogato dall'amministrazione pubblica è costituito da elementi tangibili e intangibili. Questi ultimi assumono non poca rilevanza nelle amministrazioni pubbliche considerate aziende di know how, quale stadio successivo al terziario, orientate alla soluzione di problemi attraverso la definizione di politiche, piuttosto che alla semplice erogazione di servizi.

Inoltre, per ogni servizio è possibile individuare elementi centrali ed elementi che hanno solo una funzione di supporto. Questa configurazione del servizio, come appena chiarito con esempi concreti, non è statica bensì dinamica. Tali elementi, sebbene periferici, rendono possibile la fruizione del servizio da parte dell'utenza e la loro continuità, nonché i costi di cui sono portatori, vanno considerati attentamente nel momento del cambiamento della formula istituzionale.

Un secondo elemento dell'offerta interna è costituito dal *sistema di erogazione* che, a sua volta, include l'assetto tecnico e strumentale, le risorse umane e il ruolo ricoperto dall'utenza diretta nel funzionamento dell'attività, essendo spesso impossibile separare il momento dell'erogazione da quello della fruizione del servizio.

Infine, occorre analizzare i diversi *profili di utenza* identificabili in base a criteri demografici, culturali, economici, ecc. Si tratta, in altre parole, di capire quali possono essere i fruitori di un servizio, siano

essi personale interno o utenti finali. Innanzitutto, occorre tenere presente la distinzione fondamentale, che verrà ripresa poi nei capitoli seguenti, fra servizi strumentali interni, necessari al funzionamento dell'apparato amministrativo, il cui "cliente" e fruitore è dunque l'ente stesso o una sua parte, e servizi finali, ovvero prodotti e servizi amministrativi in senso proprio, destinati a "clienti" esterni, cittadini e corpi sociali.

Oltre all'utenza diretta, così definita, però, ne esiste anche una potenziale, di cui l'amministrazione pubblica deve tenere conto; e anche una collettiva, che viene a esistere proprio in quanto i servizi e le attività sono di carattere pubblico. Anche l'individuazione di tali più complessi profili di utenza non può essere operata a priori né computata a spanne, ma monitorata e stimata con metodi rigorosi. L'analisi dell'offerta interna e della formula gestionale attualmente adottata, nel raffronto con le alternative di gestione esternalizzata, non deve considerare questi elementi come indipendenti, ma al contrario come pezzi di un insieme che interagiscono e si condizionano a vicenda.

Per valutare l'offerta interna, l'amministrazione deve utilizzare la scomposizione della complessiva attività aziendale in processi operata come primo passo del processo decisionale, calcolando per ciascuno di essi gli *input* da acquisire, gli *output* e *outcome* prodotti, nonché i soggetti fornitori e il profilo degli utenti. La necessità di avere presente una aggregazione delle attività per processi, come pure già accennato, prescinde dalla scelta di esternalizzazione ed ha un proficuo e ben più ampio utilizzo per interpretarne l'utilità in relazione ai fini dell'ente (Zappa 1956).

Come già accennato, attraverso l'analisi dei costi, l'amministrazione cerca di stimare quale sia il consumo di risorse correlato allo svolgimento di un processo produttivo o di erogazione di un servizio.

I metodi per sviluppare un'analisi dei costi, propri delle tecniche di pianificazione e controllo, sono diversi. In questa sede si vuole accennare a quali sono le variabili che possono essere considerate, e quali le implicazioni derivanti da scelte differenti: per una trattazione più approfondita di questi temi si rimanda ai numerosi contributi presenti in letteratura (Moisello, 2000).

È in primo luogo importante sottolineare come l'attribuzione e il calcolo dei costi possa avvenire sia in riferimento a un processo produttivo (a esempio il calcolo del costo di una singola unità operativa) sia all'*output* ottenuto. In questo secondo caso il riferimento è a tutte le operazioni, fra loro coordinate, finalizzate all'ottenimento di beni o servizi: l'esito finale di questa procedura è la stima del costo della prestazione erogata a ogni singolo utente.

Il ricondurre le voci di costo ai processi produttivi o alle prestazioni erogate non costituisce una scelta vincolante: le due scelte convivono, ed hanno come scopo comune la misurazione del contributo che ciascuna risorsa interna all'ente (sia essa strumentale o umana) ha apportato per lo svolgimento dei processi produttivi e di erogazione.

Ciò che comunemente avviene, all'interno di un'amministrazione, è che parte delle risorse vengono consumate esclusivamente da un'unità operativa, parte invece rientra contemporaneamente in più processi produttivi. Definire la competenza delle voci di costo diventa per questo assai rilevante, sia in funzione dei centri di costo individuati, sia in funzione del periodo temporale in cui le risorse sono utilizzate.

Le voci di costo di pertinenza di un unico centro di costo prendono il nome di *costi speciali*: essi vengono imputati direttamente ai centri di costo. Allo stesso modo, i costi imputabili a più centri di costo, e per i quali è necessario definire una procedura di imputazione ad hoc, vengono definiti come *costi comuni*: essi vengono attribuiti in modo indiretto.

L'aggregazione in specifici centri di costo, condotta con la finalità di identificare il contributo dei fattori agli specifici processi produttivi, porta a individuare tre tipologie di centri di costo: i centri finali, intermedi o comuni.

I centri di costo finali svolgono attività direttamente volte alla trasformazione fisica dei fattori produttivi per l'ottenimento delle prestazioni. I centri di costo intermedi erogano prestazioni specifiche, che costituiscono elementi di prestazioni più complesse. I centri di costo comuni svolgono attività di supporto per gli altri centri (Bruzzi, 1997).

Lo scopo di questa procedura è identificare il valore generato dai singoli processi, i costi loro correlati, nonché i trasferimenti di risorse che avvengono all'interno dell'amministrazione, in funzione del fatto che alcuni "segmenti" dell'amministrazione operano solo a contatto degli utenti finali del servizio, mentre altri erogano le loro prestazioni a più unità operative.

Un esempio può contribuire a chiarire i concetti sopra esposti. In un ente pubblico immaginiamo di individuare quattro centri di costo: lo sportello per i cittadini, il servizio di supporto informatico, gli uffici amministrativi, l'unità operativa che si occupa della pulizia degli immobili. In base alla definizione data precedentemente, lo sportello informativo rivolto esclusivamente ai cittadini costituisce un esempio di centro di costo finale. Il servizio di *help desk* informatico può essere considerato un centro di costo intermedio, se a esempio opera a supporto dello sportello per i cittadini, e degli uffici amministrativi. L'unità a cui è delegata la pulizia degli immobili costituisce un esempio di centro di costo comune, in quanto eroga le proprie prestazioni a tutte le altre unità operative presenti all'interno dell'ente.

Questo modo di calcolare i costi ai fini della decisione (metodologia del *full costing* o del costo pieno) appare quella più corretta nel caso dell'esternalizzazione. Altri metodi, che consistono nel computo solo di alcuni costi, quali quelli diretti, non rendono infatti pienamente conto delle implicazioni delle diverse alternative di gestione del servizio che si intende esternalizzare, proprio in quanto non evidenziano i flussi interni di risorse necessari per completare il processo produttivo.

Nell'esempio precedente, per calcolare il costo totale (costo pieno) del centro che eroga prestazioni agli utenti finali, dovrà essere opportunamente imputato al servizio *sportello al cittadino* il costo della pulizia dei locali, dell'uso dell'*help desk* informatico, come pure del tempo dedicato degli uffici amministrativi per il completamento delle procedure o pratiche burocratiche necessarie al funzionamento dello *sportello*.

Ciò che più rileva, nel caso di una scelta di esternalizzazione di un servizio, è in questo quadro la ricostruzione degli effetti, organizzativi e sulla struttura dei costi generali dell'amministrazione, che possono derivare dalla scelta di trasferire all'esterno un'attività. Ciò deve avvenire anche e soprattutto in funzione delle rigidità presenti all'interno dell'ente, dei legami esistenti fra differenti unità operative, e delle prestazioni che mutuamente i singoli centri erogano gli uni agli altri, che devono essere riconosciute e giustamente contabilizzate per rendere conto dell'effettivo funzionamento dell'amministrazione.

Nel confronto tra gestione diretta ed esternalizzazione rientrano, quindi, sia i costi diretti che quelli indiretti, sostenuti da altre unità organizzative che forniscono servizi all'unità in questione. Di questi però vanno considerati, nel confronto con il valore di acquisto del servizio sul mercato, solo i costi eliminabili a seguito dell'affidamento del servizio o dell'attività all'esterno, ossia quelli cessanti e quelli di fattori produttivi riconvertibili/riallocabili. Nella valutazione della convenienza economica a esternalizzare vanno inclusi anche i possibili ricavi ai quali l'amministrazione sarebbe costretta a rinunciare a seguito di tale scelta.

Questa metodologia di base nel computo dei costi può essere utilmente integrata, nel caso dell'esternalizzazione da parte di amministrazioni pubbliche, dalla considerazione di costi ulteriori non sempre immediatamente percepibili come tali.

Alla base dei processi di esternalizzazione vi sono, come detto, relazioni di cooperazione che comportano interazioni ripetute nel tempo con i fornitori. Gli strumenti di coordinamento e controllo tradizionali si rivelano inefficaci e il loro adeguamento comporta inevitabilmente dei costi aggiuntivi sia di transazione, associati all'esigenza di specificare i termini contrattuali, sia di monitoraggio dell'attività del contraente e di coordinamento. Pochi studi hanno cercato di misurare questi costi che devono, ciononostante, essere presi in considerazione dall'amministrazione pubblica prima di ricorrere all'esternalizzazione. In ordine temporale è possibile distinguere tra (Ricciardi 2000, 130):

- **pre-stipulazione del contratto:**
 - costi legati all'analisi delle competenze organizzative;
 - costi per l'assistenza e consulenze esterne;
 - costi legati alla ricerca di un fornitore affidabile;
- **stipulazione del contratto:**
 - costi connessi alla stesura del contratto;

- **post-stipulazione del contratto e sua implementazione:**
 - costi di “reversibilità” della decisione;
 - costi di coordinamento e della creazione di un rapporto fiduciario;
 - costi di monitoraggio e di controllo;
 - costi per la ricerca di *benchmarking* adeguati;
 - costi di coinvolgimento del fornitore;
 - costi di flessibilità (non adeguamento del fornitore alle mutate condizioni dell’ambiente e della domanda);
 - costi legati alla perdita di contatto con l’utente finale;
 - Costi di *switching* legati alla situazione estrema di dover cambiare fornitore;
 - costi legati a esigenze di sicurezza delle informazioni a cui il fornitore ha accesso.

È importante evidenziare che in questa fase di analisi ex ante dei costi l’amministrazione deve procedere con un duplice approccio alla loro individuazione. Da una parte infatti dovrebbe essere in grado, attingendo ai sistemi di contabilità interna, di misurare i costi preventivi alla stipulazione del contratto; dall’altro lato dovrebbe stimare i costi che sorgeranno dopo la stipulazione del contratto e nella fase di implementazione dell’esternalizzazione. Prima di far diventare operativa la decisione presa, è per questo fondamentale che questa stima venga effettuata nel modo più accurato possibile, al fine di ridurre il più possibile l’insorgenza di costi non previsti o non correttamente quantificati.

Il costo nelle sue varie sfaccettature, tuttavia, non costituisce l’unico elemento di valutazione nell’assunzione della decisione sull’esternalizzazione.

L’amministrazione opera una scelta strategica proprio in quanto persegue obiettivi che vanno ben oltre il contenimento dei costi, e includono forme di investimento congiunte e la ricerca di una migliore qualità e soddisfazione degli utenti. Pertanto, nel processo di analisi strategica propedeutico all’esternalizzazione, occorre anche valutare i livelli di performance. Generalmente si fa ricorso a modelli analitici composti da indicatori di performance esprimibili in termini di attività, efficienza, produttività, ed efficacia quantitative e qualitative.

La stima della performance può ad esempio basarsi sulla misurazione, tramite opportuni indicatori, del livello di attività raggiunto dall’amministrazione. L’obiettivo è quello di individuare la quantità di *output* generato dai singoli processi: uno degli indicatori più comunemente utilizzati è, a esempio, il numero di prestazioni erogate in un determinato periodo di tempo.

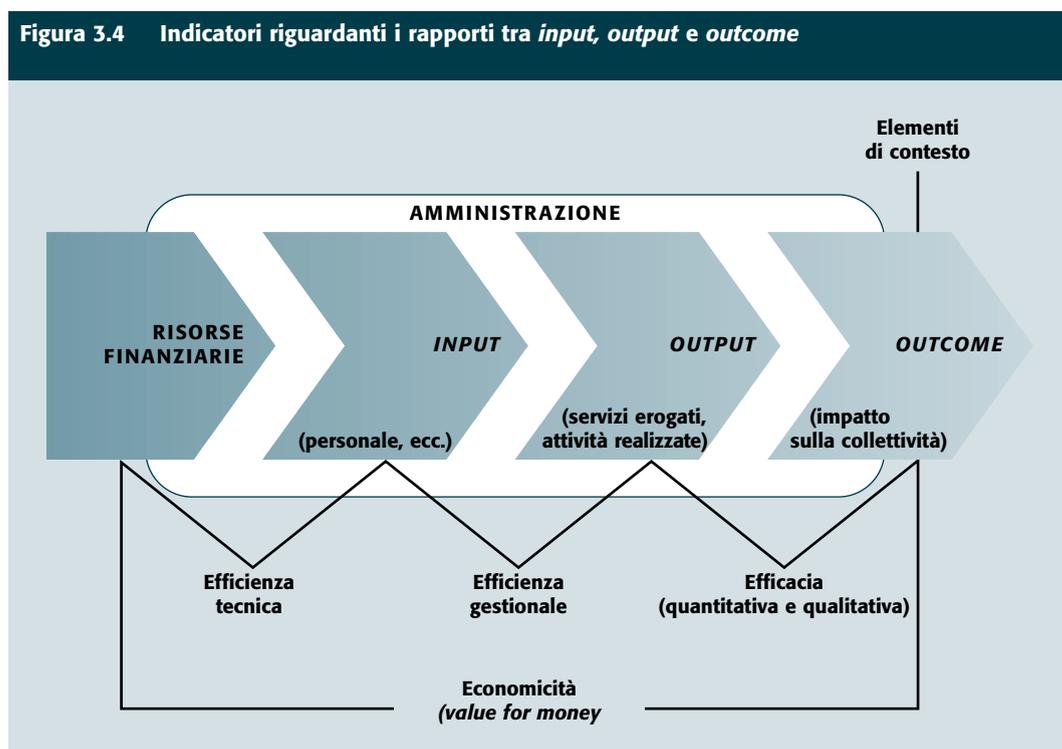
Ciò che gli indicatori di attività non evidenziano, come appare chiaramente, è l’intensità del consumo di risorse (*input*) necessarie per concludere i processi produttivi. Ovvero, questi indicatori non sono in grado di correlare *input* utilizzati con gli *output* ottenuti. Per fare questo, si fa ricorso a indicatori di efficienza tecnica o gestionale.

La misurazione dell'efficienza può avvenire in termini monetari (ovvero valore della produzione/costo dei fattori produttivi utilizzati), oppure in termini di produttività confrontando le quantità di *input* e *output*. In questo ultimo caso, un comune indicatore di efficienza potrebbe essere costituito dal rapporto: unità di personale/numero di pratiche svolte.

Anticipando concetti che verranno più ampiamente trattati nel capitolo 6, occorre già qui sottolineare come, soprattutto nel caso dei servizi pubblici, assuma grande rilevanza non solo la valutazione delle risorse necessarie, o del loro impiego efficiente nei processi di erogazione di un servizio, ma anche la qualità delle prestazioni fornite agli utenti. Per questo, gli indicatori più importanti, poiché consentono la valutazione del reale soddisfacimento dei bisogni pubblici, ma al contempo più problematici in termini di misurazione sono quelli di efficacia, rappresentati dal rapporto risultati conseguiti/obiettivi (ovvero efficacia manageriale) o piuttosto dal rapporto fra domanda soddisfatta/domanda espressa (ovvero efficacia globale, in pratica la capacità di incidere sui bisogni della collettività).

Oltre a questi due indicatori di efficacia quantitativa, ne esistono altri di efficacia qualitativa che comportano indagini complesse di *customer satisfaction* (sul tema della costruzione del set di indicatori si tornerà nel capitolo 5; per alcuni esempi sulle tipologie di indicatori e le modalità di calcolo si rinvia inoltre a Dipartimento della Funzione Pubblica 2001).

Figura 3.4 Indicatori riguardanti i rapporti tra *input*, *output* e *outcome*



L'utilizzo di un'adeguata batteria di indicatori consente una ulteriore riflessione sulle potenzialità dell'organizzazione. Non solo, infatti, è fondamentale un'analisi dell'offerta interna prima del confronto delle alternative e della formulazione della strategia, ma ancor più rilevante è non ignorare le prospettive di miglioramento, ossia gli standard di performance, che possono essere raggiunti in seguito all'introduzione di innovazioni gestionali nella gestione diretta. Sono questi ultimi che si porranno come alternativa alle varie strategie di esternalizzazione e quant'altro, piuttosto che lo stato attuale del servizio. Ciò in quanto l'approccio da adottare nella scelta della formula deve prescindere da posizioni di natura ideologica ed essere quanto più possibile pragmatico e contingente.

Questo approccio pragmatico aiuta a evitare un ricorso meccanicistico all'esternalizzazione in cui i servizi esistenti vengono automaticamente affidati a un soggetto terzo, lasciando immutati gli standard attesi di performance e le modalità di erogazione. Il prezioso apporto in termini di ampliamento di prospettive che ne deriva consente di valutare le possibilità reali di miglioramento che divengono un nuovo *benchmark* per il confronto delle alternative.

Infine, altri aspetti che vanno ben oltre il ragionamento su costi e livelli di performance incideranno in maniera significativa sulla scelta di esternalizzare o meno. Si tratta di aspetti quali la possibilità di perdere il controllo sul servizio o attività esternalizzata, l'impossibilità di trovare sul mercato alcune professionalità specifiche o livelli di affidabilità dei fornitori, ecc. che potrebbero indurre l'amministrazione ad abbandonare l'idea dell'esternalizzazione e a orientarsi verso altre alternative quali il *contracting in*, le partnership pubblico-pubblico o l'investimento in termini di modernizzazione della gestione diretta (Cepiku 2004).

4. L'affidamento dell'attività

4.1 La valutazione degli aspetti normativi

4.1.1 Oggetto dell'esternalizzazione e contesto normativo

Nel capitolo precedente si è dato conto di come, per un verso, il quadro normativo in tema di esternalizzazioni sia estremamente variegato e, per l'altro, siano rintracciabili tratti comuni ai processi di esternalizzazione, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche, riguardanti diversi tipi di attività.

Per l'approccio adottato, alcuni di questi processi – segnatamente quelli riconducibili alla cosiddetta “privatizzazione” delle *public utilities* locali – come si è chiarito, non sono stati analizzati, ancorché possa rilevarsi come taluni aspetti concernenti, in particolare, la diagnosi e l'opzione organizzativa, la gestione del rapporto e la riorganizzazione interna, siano riscontrabili non soltanto nei medesimi ma anche laddove si esternalizzano attività strumentali all'esercizio di funzioni e compiti pubblici.

Chiarito che occorre anzitutto tener conto delle normative di settore che disciplinano le diverse attività oggetto dei processi di esternalizzazione, deve porsi in rilievo che sussistono vincoli e principi giuridici di carattere generale cui le amministrazioni pubbliche debbono attenersi nell'affidamento di attività all'esterno.

Più precisamente, è la disciplina cosiddetta ad evidenza pubblica che l'amministrazione è tenuta a osservare laddove decida di esternalizzare attività che gestiva mediante strutture interne.

Tale disciplina, come si evidenzierà in questo e nel prossimo capitolo, non appare distonica, nelle sue linee generali, rispetto all'esigenza di realizzare una migliore gestione aziendale, sottesa alla scelta di porre in essere processi di esternalizzazione, atteso che la stessa risulta preordinata a consentire, nel rispetto delle regole di imparzialità e correttezza, l'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico, da valutarsi sotto il profilo dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Per quanto, in alcuni casi, la disciplina in questione determini innegabili appesantimenti procedurali – da individuarsi, in particolare, nelle ipotesi in cui trova applicazione la minuziosa disciplina di

contabilità nazionale – occorre tener conto che, in ossequio al principio di legalità, al rispetto di regole di trasparenza e di imparzialità non può che essere improntata tutta l'attività amministrativa (dunque anche quella che si estrinseca in forme di diritto privato).

Nei paragrafi che seguono verranno descritti gli aspetti giuridici più rilevanti dell'esternalizzazione di attività strumentali all'esercizio di funzioni pubbliche (ovvero, le attività rivolte all'acquisizione di beni e servizi mediante contratti). Prima di esaminarli occorre, però, ricostruire il contesto normativo di carattere generale all'interno del quale si colloca la decisione dell'amministrazione di esternalizzare le predette attività; decisione che – come può sin da ora anticiparsi – è destinata a riflettersi sull'assetto organizzativo dell'ente che esternalizza. Si consideri, infatti, che il ripensamento e il complessivo riassetto della struttura organizzativa interna, appaiono, secondo l'impostazione accolta in queste pagine, una scelta obbligata per le amministrazioni pubbliche che intraprendono la strada delle esternalizzazioni.

4.1.2 Esternalizzazione di attività strumentali e riassetto organizzativo: principi giuridici

L'amministrazione pubblica, negli ultimi decenni, è stata sottoposta a profonde trasformazioni, ma è soprattutto con le riforme amministrative degli anni 1997-1999 che il conseguimento dei risultati è divenuto un obiettivo fondamentale dell'azione amministrativa, sia principio istituzionale che “norma dell'agire giuridico delle pubbliche amministrazioni” (Iannotta 1999, 57 ss., spec. nt. 3).

A questo riguardo, può rilevarsi come si fondi sulla valutazione dell'attività amministrativa alla stregua dei criteri di economicità, di efficienza e di efficacia, cui è preordinato il sistema dei controlli interni – cfr. il D.Lgs. n. 286/1999 e l'art. 147 del T.U. degli enti locali – la decisione degli organi titolari del potere politico-amministrativo di procedere a “riordini organizzativi, migliori allocazioni di risorse, semplificazioni procedurali, eliminazione di disfunzioni, sostituzioni di dirigenti, ecc.” (D'Auria 2000, 1240).

La tematica dei controlli interni si raccorda, ex Legge n. 20/1994, con quella del controllo della Corte dei Conti sui risultati dell'azione amministrativa (controllo sulla gestione). Il predetto controllo della Corte dei Conti, come ha puntualizzato anche la Consulta, si esplica mediante un “confronto ex post” tra i risultati in concreto conseguiti con l'azione amministrativa e ciò che il legislatore aveva stabilito dovesse realizzarsi, “in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati il frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati”¹.

Considerato che gli esiti di tale controllo debbono essere trasmessi agli organi di indirizzo politico-amministrativo con l'obiettivo di “stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di «auto-

1. Cfr. Corte Costituzionale Sent. n. 29 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, I, 278 ss., (con commento di Corpaci 1995, 309).

correzione» sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei «controlli interni»², è del tutto evidente che la scelta di esternalizzare determinate attività non può non tener conto di quanto sia emerso nei referti che compendiano la predetta attività di controllo.

Giova al riguardo rilevare che, secondo il consolidato orientamento della Corte dei Conti, «ogni ente pubblico, dallo Stato all'ente locale, deve provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione e il proprio personale»³, ovvero l'azione amministrativa deve essere esercitata con «propri organi o uffici, consentendosi il ricorso a soggetti esterni nei casi previsti dalla legge o in relazione a eventi straordinari non sopportabili con la struttura burocratica esistente»⁴. In questo senso dispongono anche le già richiamate disposizioni della Legge finanziaria 2005 riguardanti, segnatamente, gli incarichi di studio, di ricerca e le consulenze che possono essere affidate a soggetti esterni.

Può tuttavia osservarsi che, come recentemente è stato precisato dalle sezioni riunite della Corte dei Conti, non rientrano nell'oggetto delle predette disposizioni sia «le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora non vi siano uffici o strutture a ciò deputati», che «gli appalti e le «esternalizzazioni» di servizi, necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione»⁵.

Del resto, persino l'art. 1, comma 42, della Legge n. 311/2004, a norma del quale «l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi», comprova la necessità di tener conto del profilo organizzativo nelle scelte dell'amministrazione di coinvolgere soggetti esterni, cui affidare determinate attività.

Sotto altro profilo, deve porsi in rilievo che i contratti pubblici per l'acquisto di beni e di servizi di qualsiasi genere e specie si giustificano in quanto tali beni non vengono più prodotti internamente, mancando apposite strutture organizzative ordinate alla produzione dei medesimi.

Ne risulta, pertanto, che la scelta di esternalizzare è sempre connessa a una valutazione dell'amministrazione circa l'adeguatezza ovvero la convenienza del mantenimento della struttura organizzativa interna.

Può, infatti, rilevarsi, da quanto appena evidenziato, che le amministrazioni pubbliche dovrebbero, in linea di principio, procedere a un riassetto organizzativo in seguito a una valutazione prognostica circa la maggiore convenienza (in aderenza ai noti principi di economicità, di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa), dell'esternalizzazione rispetto alla gestione mediante proprie strutture di determinate attività.

In un'amministrazione che sia orientata al risultato, occorre, infatti, considerare i benefici che possano conseguirsi in termini di econo-

2. Cfr. ancora Corte Costituzionale Sent. n. 29/95, cit., 309-310.

3. Cfr., Corte dei Conti sez. II, giur. centr., 22 aprile 2002, n. 137, in *Dir. e giust.*, 2002, fasc. 20, 49. Cfr. anche Corte dei Conti, Reg. Abruzzo, 19 novembre 1997, n. 300, in *Riv. Corte dei Conti*, 1/1998, 143, in cui si è affermato che l'affidamento all'esterno «di una molteplicità di prestazioni che coprono la quasi totalità delle competenze di un ufficio comunale di ragioneria (ivi compresa la stesura del bilancio comunale)» violasse l'art. 51, Legge n. 142/90. In senso conforme anche: Corte dei Conti, Reg. Abruzzo, 3 aprile 2002, n. 162, in *Riv. Corte dei Conti*, 2/2002, 229.

4. Cfr. Corte dei Conti SS.RR., 23 giugno 1992, n. 792, in *Riv. Corte dei Conti*, 4/1992, I, p. 36 ss., nonché Corte dei Conti sez. II, giur. centr., 13 giugno 1997, n. 81/A, in *Riv. Corte dei Conti*, 1/1998, II, 82 ss.; Corte dei Conti SS.RR., 12 giugno 1998, n. 27/A, in *Riv. Corte dei Conti*, 4/1998, II, 57 ss.

5. Cfr. Corte dei Conti SS.RR., contr., 15 febbraio 2005, n. 6, in www.corteconti.it.

micità, di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, laddove si realizzino processi di esternalizzazione, i quali presuppongono modifiche della struttura organizzativa, posto che i beni e i servizi che erano prima autoprodotti sono acquistati dall'esterno. È in questa prospettiva, in definitiva, che assume una valenza specifica il binomio controlli interni-controllo esterno sulla gestione, perché consente all'amministrazione di individuare in quali casi occorre porre mano a processi di autocorrezione, nonché di valutare se sia più conveniente potenziare o dismettere determinate strutture organizzative, ovvero trasformarle in strutture di vigilanza preposte alla verifica e al controllo inerente alla gestione delle attività esternalizzate.

Per quanto attiene alle amministrazioni dello Stato, i processi di cambiamento organizzativo, di riordino degli uffici, di variazione delle piante organiche, (a norma dell'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001), debbono, com'è noto, essere recepiti, ex art. 17, comma 4-*bis*, della Legge n. 400/1988, mediante modifiche regolamentari.

Si tratta, più precisamente, di scelte normative che portano a riconfigurare l'assetto organizzativo dell'amministrazione come conseguenza dell'individuazione di nuove modalità d'azione volte ad assicurare l'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico.

4.2 L'individuazione della procedura di affidamento

L'amministrazione che esternalizza determinate attività, conclude, di regola, con il soggetto affidatario prescelto un contratto a titolo oneroso, sicché, a questo proposito, deve costituire oggetto di alcuni approfondimenti il tema dei contratti pubblici.

Com'è noto, i contratti pubblici attivi e passivi delle amministrazioni statali sono regolati, in mancanza di una normativa specifica e, in ogni caso, in via sussidiaria, nei casi in cui la stessa sia incompleta, dalla legge di contabilità dello Stato e dal relativo regolamento di attuazione (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e R.D. 23 maggio 1924, n. 827), mentre per quanto attiene agli enti locali la norma di riferimento è costituita dall'art. 192 del T.U. degli enti locali e dai rispettivi regolamenti sui contratti.

D'altro canto, tali discipline sui contratti sono "tagliate" trasversalmente dalle normative comunitarie che si applicano però soltanto a determinati tipi di contratto e per importi che attingono determinate soglie quantitative (le cosiddette soglie di valore di rilievo comunitario).

Si può osservare, in generale, come le discipline sui contratti pubblici individuino quale regola generale per la scelta del contraente il procedimento di gara pubblica⁶. Che si tratti di regola di estesa applicazione è confermato anche dall'affermazione della Corte Costituzionale, secondo cui "il principio di acquisizione della prestazione alle condizioni più favorevoli per la pubblica amministrazione non rimane estraneo neppure alla concessioni di pubblico servizio"⁷. I medesimi giudici di costituzionalità non hanno, tra l'altro, mancato

6. Cfr. a esempio l'art. 3, Legge cont. Stato, nonché le varie direttive sugli appalti pubblici.

7. Così Corte Costituzionale Sent. n. 226 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, I, 1772.

di puntualizzare che “la parità di trattamento tra i concorrenti nella gara”, ancorché costituisca un principio di derivazione comunitaria, è “espressione del più generale principio di imparzialità ex art. 97 Cost., cui è sempre tenuta la pubblica amministrazione e che, come tale, è pervasivo dell’intera attività amministrativa”⁸.

Occorre altresì tener presente che, come ha riconosciuto il Consiglio di Stato, anche quando siano aggiudicati contratti atipici (come a esempio quelli di tesoreria, cui viene spesso collegato in via accessoria un contratto di sponsorizzazione, che a sua volta costituisce uno schema convenzionale atipico), seppure manchi la corrispondenza, da parte dell’amministrazione, di un corrispettivo in denaro in favore del contraente (il che porta a escludere la sua riconducibilità alla figura del contratto di appalto), ciò non di meno occorrerà esperire una procedura concorsuale⁹.

Deroghe a questa regola sono previste nell’affidamento degli appalti pubblici di servizi sopra soglia comunitaria nei casi previsti dalle direttive comunitarie. Com’è noto, quando un’amministrazione aggiudichi appalti pubblici di servizi a un soggetto che sia esso stesso un’amministrazione aggiudicatrice, in base a un diritto esclusivo “di cui beneficia in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative compatibili con il Trattato” (art. 5, comma 2, lett. g), del D.Lgs. n. 157/1995 e s.m.i. e l’art. 8, comma 2, lett. a), del D.Lgs. n. 158/1995 e s.m.i.) non trovano applicazione le disposizioni di derivazione comunitaria.

Laddove dunque ricorrano tali condizioni, come confermano le recenti Direttive 2004/18/CE (art. 18) – relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi – e 2004/17/CE (art. 25) – che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali – non si applicano nell’affidamento di appalti pubblici di servizi le regole comunitarie a tutela della concorrenza¹⁰.

Vi sono poi altri casi di esenzione espressamente indicati dalle medesime direttive comunitarie.

Va, infine, evidenziato che, al di fuori di tali puntuali esenzioni, le predette regole non trovano applicazione neppure nei cosiddetti affidamenti *in house*. Ricorrono ipotesi di questo tipo allorché un’amministrazione aggiudicatrice “decida di stipulare per iscritto con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto a essa sul piano decisionale, un contratto a titolo oneroso...”, indi-

8. Cfr. ancora Corte Costituzionale Sent. n. 226 del 1998, *cit.*, 1772.

9. Cfr. Cons. Stato sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073, in *Riv. Corte dei Conti*, 6/2001, 222 s. che richiama Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2001, n. 3245, in *Foro amm.*, 2001, 1637, in cui si afferma che la gara pubblica assolve alla duplice finalità “di individuare l’aggiudicatario sulla base di criteri di trasparenza ed imparzialità e di determinare il contenuto del contratto in conformità alle esigenze dell’amministrazione e sulla base di previsioni che siano per essa le più convenienti”.

10. A norma delle disposizioni in parola le recenti direttive non si applicano agli appalti di servizi aggiudicati da una amministrazione aggiudicatrice

ad un’altra amministrazione aggiudicatrice o “a un’associazione di amministrazioni aggiudicatrici in base a un diritto esclusivo di cui esse beneficiano in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il trattato”. Diritti speciali o esclusivi sono poi definiti, ai sensi dell’art. 2, Direttiva 2004/17/CE, quei diritti che sono “concessi da un’autorità competente di uno Stato membro mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, avente l’effetto di riservare a uno o più enti l’esercizio di una attività” in uno dei settori di cui agli artt. 3-7 della stessa direttiva, e “di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri enti di esercitare tale attività”.

pendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno"¹¹. Occorre però, come riconoscono gli stessi giudici di Lussemburgo, che l'autorità pubblica, costituente un'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'entità distinta un controllo analogo a quello cui sono sottoposti i propri servizi e che tale entità realizzi la parte più importante della sua attività con l'autorità o le autorità che la controllano¹².

Non sarebbe dunque configurabile il carattere di terzietà dell'entità affidataria, e cioè il suo essere un corpo estraneo rispetto all'organizzazione dell'amministrazione aggiudicatrice ogni qual volta siano rinvenibili tali due presupposti.

Il ricorrere del secondo dei due requisiti può essere valutato applicando un criterio oggettivo-quantitativo, quale il valore complessivo dei rapporti economici intercorsi tra l'amministrazione aggiudicatrice e tale entità distinta; con riguardo al primo di essi, la Corte di Giustizia ha di recente statuito che "la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice..., esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi"¹³.

In simili situazioni, l'ente strumentale le cui partecipazioni siano interamente detenute da autorità o pubbliche amministrazioni aggiudicatrici non può considerarsi un soggetto terzo rispetto alle medesime amministrazioni, intercorrendo tra gli stessi un rapporto di cosiddetta delegazione interorganica¹⁴.

In conclusione può ritenersi che, nelle ipotesi di delegazione interorganica, gli appalti pubblici e anche i pubblici servizi possono essere affidati direttamente – non trovando applicazione le direttive comunitarie – proprio perché manca una posizione di terzietà del soggetto aggiudicatario, sicché, in questi casi, non può propriamente parlarsi di esternalizzazione di attività da parte dell'amministrazione.

Nei casi di affidamento *in house*, dunque, si possono verificare casi interessanti di deconcentrazione organizzativa; si è, però, fuori dal campo che si è voluto delimitare, in questo volume, come quello dell'esternalizzazione strategica.

11. Cfr. sul punto: Corte di Giustizia Ce, sez. V, sent. 18 novembre 1999, in causa C-107/98, *Teckal Srl c. Comune di Viano e Agac*, in *Raccolta*, 1999, I, 8121 s.; Corte di Giustizia Ce, sez. V, sent. 22 maggio 2003, C-18/01, in <http://curia.eu.int/it/>. Cfr. anche in tema: Corte di Giustizia Ce, sez. IV, sent. 7 dicembre 2000, in causa C-94/99, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 1449 s., con commento di Greco G., *Gli affidamenti "in house" di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara*; Corte di Giustizia Ce, ord., 14 settembre 2002, in causa C-310/01, in *Urb e app.*, 2002, 1143 s.

12. Cfr. Corte di Giustizia Ce, sez. V, sent. 18 novembre 1999, in causa C-107/98, *Teckal Srl c. Comune di Viano e Agac*, *cit.*, 8152 s.

13. Cfr. Corte di Giustizia Ce, sez. I, 11 gennaio

2005, in causa C-26/03, in <http://curia.eu.int/it/>, nella quale i giudici comunitari, dopo aver rilevato che "qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente", concludono che "l'attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata senza far appello alla concorrenza pregiudicherebbe l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della parità di trattamento degli interessati contemplato dalla Direttiva 1992/50/CE, in particolare nella misura in cui una procedura siffatta offrirebbe ad un'impresa privata presente nel capitale della detta società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti".

14. Cfr. sul punto Corte di Giustizia CE, ord., 14 settembre 2002, in causa C-310/2001, *cit.*

4.3 La predisposizione degli atti di affidamento

Per quanto concerne la disciplina dell'esternalizzazione, nell'accezione adottata in queste pagine, e in particolare nei casi di servizi strumentali, fatte salve le precisazioni contenute nel paragrafo seguente, può essere assunta come normativa di riferimento quella in materia di appalti pubblici di servizi, anche in considerazione del fatto che il catalogo dei servizi ricadenti nell'ambito di applicazione di questa normativa è ritenuto in dottrina non tassativo. Ciò si argomenta dal carattere residuale del riferimento agli "altri servizi" di cui al D.Lgs. n. 157/1995 (all. I), emanato in attuazione della Direttiva 1992/50/CE relativa agli appalti pubblici di servizi (cfr., analogamente, la Direttiva 2004/18/CE).

Ciò detto, è del tutto evidente che i servizi esternalizzabili, e in particolare proprio quelli strumentali, presentano spesso significative peculiarità rispetto a quelli tradizionalmente oggetto di affidamento a terzi. Si tratta, infatti, non già di servizi destinati a produrre mere utilità materiali, bensì di servizi che, come rilevato, appaiono strumentali rispetto alla funzione esercitata dall'ente pubblico. Tale peculiarità, quindi, non può che condizionare (conformandolo) il contenuto degli atti di gara e, di conseguenza, quello del contratto stipulato con l'affidatario. In particolare, si segnala il rilievo che assume la predisposizione dei meccanismi di controllo e di verifica della gestione esternalizzata, le cui eventuali disfunzionalità sono destinate a riflettersi negativamente sull'esercizio della funzione di cui l'amministrazione è titolare.

Parimenti significative sono poi le implicazioni connesse al carattere strumentale dei servizi esternalizzati. In particolare, proprio argomentando da quest'ultimo, sembra potersi ravvisare la sussistenza di un rapporto di servizio (rilevante ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa) tra la pubblica amministrazione e il terzo affidatario del servizio¹⁵. Al riguardo, infatti, deve tenersi in considerazione quel recente orientamento della Cassazione che, nell'affermare la giurisdizione della Corte dei Conti in relazione alla responsabilità degli amministratori degli enti pubblici economici e degli amministratori di spa partecipate da enti locali, prospetta un'accezione ampia della nozione di rapporto di servizio a tal fine rilevante, annoverandovi altresì il rapporto che ricorre "ogni qual volta si instauri una relazione (non organica ma) funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'*iter* procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività ai fini pubblici di quest'ultimo, indipendentemente dalla natura privatistica dell'ente affidataria e/o dello strumento contrattuale utilizzato"¹⁶. Ora, alla luce di una simile interpretazione, è chiaro che anche la relazione che si instaura tra amministrazione e affidatario del servizio strumentale deve essere riguardata alla stregua del rapporto di servizio rilevante ai fini dell'imputazione della responsabilità amministrativa; ciò, nella misura in cui il servizio di cui si tratta

15. In tal senso, cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 3 settembre 2003, n. 4906, in *Corr. giur.*, 2003, p. 563, che, nel ritenere legittima l'esternalizzazione del servizio di notificazione dei verbali di violazione del codice della strada, afferma che la figura dei messi comunali di cui all'art. 201 del D.Lgs. n. 285/1992 comprende tutti i soggetti investiti specificamente dal comune delle attività di notificazioni, siano essi dipendenti dell'amministrazione comunale, ovvero soggetti che svolgono autonomamente tali attività per le quali sono stati nominati, siano, infine, soggetti messi a disposizione del comune da altro operatore (a esempio concessionario), al quale sia stato legittimamente affidato il servizio, purché le attività siano state attribuite direttamente e immediatamente dal comune.

16. Cfr. Cass. civ., sez. un., 26 febbraio 2004, n. 3899, in *Giur. it.*, 2004, 1946 s.

è, appunto, funzionale all'esercizio della funzione amministrativa da parte dell'amministrazione.

Come si è rilevato precedentemente, l'esternalizzazione dei servizi cosiddetti strumentali o di supporto, al di fuori delle ipotesi tassative di affidamento diretto a favore di amministrazioni aggiudicatrici, si attua mediante l'affidamento al soggetto prescelto all'esito dell'apposita procedura di evidenza pubblica, la cui primigenia finalità, com'è ampiamente noto, risiede nell'esigenza di preservare la "funzionalizzazione" che connota anche l'attività di diritto privato delle pubbliche amministrazioni.

Non sfugge, peraltro, come tale procedura, nel contesto della legislazione comunitaria e, quindi, della normativa nazionale di attuazione, sia anche (e soprattutto) rivolta alla tutela della libera concorrenza tra gli operatori economici appartenenti ai diversi Stati dell'Unione europea. Del resto, proprio in questa prospettiva, la direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi, al pari delle altre direttive in materia di appalti pubblici, ha delimitato l'ambito di applicazione delle relative disposizioni, ricomprendendovi soltanto gli appalti di valore superiore a una determinata soglia.

In caso di mancato superamento di detta soglia, la disciplina dell'evidenza pubblica continua a rinvenire la propria fonte nella legge di contabilità generale dello Stato (R.D. n. 2440/1923) e nel relativo regolamento d'attuazione (R.D. n. 827/1924). Per vero, le fonti normative da ultimo richiamate, sebbene vincolino espressamente soltanto le amministrazioni dello Stato, sono state valutate dalla giurisprudenza come espressive di principi fondamentali e, conseguentemente, sono state applicate anche alle altre pubbliche amministrazioni, in difetto di una apposita regolamentazione adottata da queste ultime ovvero in presenza di una regolamentazione per alcuni profili incompleta. In proposito, si deve altresì tener conto del fatto che talune di queste discipline possono anche derogare alla normativa statale in conformità alla previsione di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 419/1999. D'altro canto, sempre con riguardo agli appalti pubblici sottosoglia, deve richiamarsi quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Teleaustria* (causa C-324/98), laddove si afferma che i principi comunitari di non discriminazione, di parità di trattamento, di concorrenza e di trasparenza devono trovare applicazione anche nei confronti degli appalti in questione.

Solo in determinati casi, per importi limitati e attività tassativamente identificate con regolamento da ciascuna amministrazione, soccorre, poi, la disciplina degli acquisti in economia (Dpr 20.8.2001, n. 384), con i suoi criteri di cosiddetta "piccola evidenza pubblica" improntati a maggiore snellezza e informalità, pur nel rispetto del principio del confronto tra più preventivi. In altre parole, quando per la natura del servizio esternalizzato e per il valore della commessa è possibile fare riferimento a quest'ultima disciplina, le amministrazioni sono tenute ad acquisire una pluralità di preventivi e ad aggiudicare al fornitore che abbia fatto l'offerta migliore, rispetto al parametro

predeterminato nella richiesta d'offerta (ancora una volta, l'offerta economicamente più vantaggiosa oppure il miglior prezzo); ciò, però, senza obbligo di rispettare le forme e la procedura prevista dalle normative nazionale e comunitaria per i pubblici incanti.

4.3.1 I capitoli d'oneri

Tra le fonti di disciplina dell'affidamento del servizio debbono anzitutto essere considerati i capitoli d'oneri. Al riguardo, si distingue tra capitoli generali e capitoli speciali: i primi contengono le condizioni che possono applicarsi indistintamente a un determinato genere di lavoro, appalto o contratto e le forme da seguirsi per le gare; i secondi riguardano le condizioni che si riferiscono più particolarmente all'oggetto del contratto (art. 45 del R.D. n. 827/1924). Con specifico riguardo a questi ultimi, si concorda nel riconoscerne la natura contrattuale e, nello specifico, di condizioni generali di contratto, mentre è discussa la natura giuridica dei capitoli generali.

Per questa loro natura, i capitoli hanno una particolare importanza nelle procedure di gara delle esternalizzazioni: infatti, è proprio nelle clausole dei capitoli che l'amministrazione deve specificare al meglio le proprie necessità e i requisiti di svolgimento delle attività esternalizzate da parte dell'affidatario dei servizi esternalizzati. Tutta la fissazione di quelli che in letteratura aziendale sono definiti gli *Sla* (*service level agreement*) può infatti trovare la sua prima sede proprio nella stesura del capitolo; è anzi auspicabile, per la maggiore obiettività della procedura di scelta e per la certezza dell'acquisto del migliore possibile servizio, che la fissazione dettagliata dei requisiti delle attività da affidare avvenga già in sede di capitolo e non già in fase di stipula del contratto.

Ciò premesso, sembra opportuno segnalare come le clausole dei capitoli d'oneri, essendo destinate a conformare *per relationem* l'oggetto del successivo contratto, dovrebbero essere congruenti con il ruolo che la pubblica amministrazione assume nell'ambito del processo di esternalizzazione. In particolare, come si è già evidenziato, tale processo dovrebbe segnare il passaggio a un nuovo modello di amministrazione pubblica, nel contesto del quale acquista prioritaria considerazione il risultato dell'attività amministrativa. Il che vale a maggior ragione in rapporto, a esempio, al contratto di *global service* laddove, appunto, la preminenza del risultato complessivo sulla individualità delle diverse prestazioni dedotte in obbligazione è connaturata al modo d'essere del contratto stesso.

In questa prospettiva, dunque, l'affidamento a terzi dei servizi dovrebbe essere funzionale rispetto all'implementazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Il che comporta l'accresciuto rilievo che assumono, da un lato, la predeterminazione degli obiettivi e, dall'altro, le attività di verifica sull'espletamento del servizio esternalizzato. È dunque opportuno prefigurare – già in sede di predisposizione del capitolo d'oneri – clausole che

configurino forme di controllo in itinere dell'attività espletata dal terzo affidatario, prevedendosi inoltre facoltà di recesso da parte dell'amministrazione, quando si accerti, nelle forme e con le garanzie prestabilite, che l'espletamento del servizio non sia soddisfacente. In particolare, dovrà prevedersi che l'affidatario rediga un programma per la durata del contratto, secondo criteri e indicazioni determinate dall'amministrazione committente. Tale programma verrà poi fatto proprio dall'amministrazione tramite approvazione, per divenire nel successivo rapporto di fornitura parametro di controllo dell'attività svolta dall'affidatario.

4.3.2 La deliberazione a contrattare

Si è anticipato che la scelta da parte dell'amministrazione del terzo affidatario del servizio è effettuata all'esito di una procedura cui afferiscono atti amministrativi. Il primo di essi è senz'altro costituito dalla deliberazione a contrattare nella quale sono fissati sia gli scopi, i criteri, i contenuti e le modalità della successiva attività che l'amministrazione porrà in essere in vista della formazione dell'obbligazione contrattuale, sia i principali parametri che l'autorità di controllo dovrà tenere presenti nell'approvazione del contratto concluso (Massera 2004). L'atto in questione, peraltro, pur essendo imprescindibile ai fini dell'avvio della procedura di gara di tutte le pubbliche amministrazioni, non risulta disciplinato in termini generali, ma è oggetto di una specifica regolamentazione solo a opera dell'art. 192, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, secondo il cui disposto "la stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita determinazione del responsabile del procedimento di spesa, indicante:

- a. il fine che con il contratto si intende perseguire;
- b. l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali;
- c. le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni e le ragioni che ne sono alla base".

Nell'ambito del regime di separazione delle funzioni amministrative che connota il rapporto tra organi di vertice delle amministrazioni e dirigenza pubblica, la competenza ad adottare la deliberazione a contrattare spetta ai dirigenti, tanto nelle amministrazioni statali (artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 165/2001), quanto negli enti locali (cfr. art. 107, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000). In relazione alla natura giuridica della deliberazione a contrattare, si registrano in giurisprudenza due diversi orientamenti: il primo, espresso dal giudice di legittimità¹⁷, qualifica tale deliberazione come atto interno dell'amministrazione; il secondo, invece, propugnato dal giudice amministrativo di secondo grado¹⁸, ravvisa nella deliberazione a contrattare un atto di tipo programmatico che costituisce il presupposto del procedimento contrattuale.

Tali qualificazioni giuridiche, peraltro, non sembrano precludere in modo assoluto l'autonoma impugnabilità della deliberazione a contrattare, in particolare quando essa contenga prescrizioni imme-

17. Cfr. Cass., I, 59/2001.

18. Cfr. Cons. Stato n. 1159/1996.

diatamente lesive di situazioni giuridiche soggettive; ciò che può a esempio accadere quando l'amministrazione decida di avvalersi della procedura negoziata (cfr. *infra*) al di fuori dei casi consentiti dalla legge. In tal caso, i giudici amministrativi sono propensi a riconoscere alle imprese interessate la legittimazione a impugnare la determinazione dell'amministrazione, richiamandosi soprattutto alla tutela costituzionale dell'iniziativa economica privata e al principio comunitario di libera concorrenza.

Una questione ulteriore è quella che concerne l'incidenza dell'annullamento della deliberazione a contrattare sul contratto successivamente stipulato. Al riguardo, si noti che l'indirizzo interpretativo che configura l'annullamento in questione come vizio del consenso dell'amministrazione, suscettibile di rilevare ai fini dell'annullamento del contratto ex art. 1441 cod.civ., dovrebbe forse essere riconsiderato alla stregua di un recente orientamento della giurisprudenza amministrativa che, muovendo da una corretta individuazione delle finalità garantistiche sottese alla disciplina (soprattutto comunitaria) in materia di appalti pubblici, imposta in termini innovativi il rapporto che si instaura tra la fase dell'evidenza pubblica e il contratto concluso. Alla luce di quest'ultimo orientamento, in particolare, l'invalidità inficiante il contratto a seguito dell'annullamento degli atti di gara deve essere sussunta non già nel novero dell'annullabilità (relativa), quanto invece nel novero della nullità per violazione di norme imperative ex art. 1418, comma 1, cod.civ.¹⁹. In materia, non mancano invero ulteriori indirizzi giurisprudenziali che, pur discostandosi dall'orientamento attestato sull'annullabilità del contratto, non accedono alla configurazione sopra descritta, ma prospettano diverse soluzioni interpretative quali, a esempio, quella della caducazione automatica per mancanza del presupposto²⁰, ovvero dell'inefficacia sopravvenuta per mancanza del requisito della legittimazione a contrarre dell'amministrazione²¹.

19. Cfr. Tar Campania, Napoli, sez. I, 29 maggio 2002, n. 3177, in *G.d.A.*, 2002, 1195 s.

20. Cfr. Cons. Stato, sez., VI, 5 maggio 2003, n. 2332, in *Urb. app.*, 2003, 918 s., nonché Cons. Stato, sez. VI, 19 novembre 2003, n. 7470, *ivi*, 2004, 182 s.

21. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre, n. 6666, in *G.d.A.*, 2004, 15 s.

Quando l'accuratezza nella definizione degli atti di affidamento produce qualità: il caso del Comune di Lugo

All'interno del processo di pianificazione di qualsiasi strategia, quello della preparazione tecnica del progetto è uno dei momenti fondamentali. Tale momento assume ancora di più toni di criticità laddove sussiste la necessità di "mettere su carta" specifici requisiti a cui un fornitore deve provvedere. In questi casi, l'accuratezza e l'approfondimento nei dettagli tecnici possono diventare fattore critico di successo dell'operazione, soprattutto quando l'affidamento riguarda servizi diretti ai cittadini. È questo, a esempio, il caso dei servizi educativi e socio-assistenziali erogati dai nidi di infanzia del Comune di Lugo.

Rispetto all'esternalizzazione di questo servizio, il Comune ha affidato la progettazione dell'operazione a due organi interni, Servizio Pubblica Istruzione e Servizio Amministrativo dell'Area Servizi sociali e culturali, che in collaborazione hanno predisposto la bozza di capitolato tecnico. Contemporaneamente, e con il supporto del Servizio Contratti e del Servizio Finanziario, erano stati definiti gli obiettivi da conseguire, il piano finanziario dell'intero progetto, il piano di riorganizzazione interna e le condizioni che avrebbero dovuto rendere possibile, in prospettiva, il reintegro dell'attività esternalizzata.

Per l'affidamento, è stata tenuta presente la normativa regionale, che tiene conto della peculiarità delle procedure di appalto dei servizi alla persona, considerando in maniera bilanciata l'esigenza del prezzo con quella della qualità del servizio. Le prestazioni sono state definite contrattualmente attraverso una descrizione estremamente puntuale delle attività che il fornitore deve svolgere, con i relativi *standard* qualitativi. Inoltre, si è provveduto a rendere modulabili le prestazioni in modo da adattare alle esigenze variabili del servizio educativo.

L'accuratezza nel gestire gli aspetti giuridici e formali del processo, con un'ottica tutta tarata sulle caratteristiche delle prestazioni da richiedere, ha rappresentato un elemento di eccellenza ed ha consentito di innalzare la qualità dell'intero sistema educativo a favore della prima infanzia, creando una situazione nella quale il soggetto pubblico e il soggetto privato agiscono in stretta e proficua sinergia.

4.4 Le procedure di scelta dell'affidatario

Le procedure di scelta dell'affidatario dei servizi – com'è noto – sono suscettibili di essere ripartite in tre distinte categorie: quella delle procedure aperte (pubblico incanto o asta pubblica), quella delle procedure ristrette (licitazione privata e appalto-concorso) ed, infine, quella delle procedure negoziate (trattativa privata). Siffatta classificazione, già nota alla disciplina comunitaria degli appalti pubblici, oltre che ravvisabile nell'ambito della normativa nazionale in materia di contabilità pubblica, è stata da ultimo recepita dalla Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (art. 28). Tale direttiva peraltro affianca alle tradizionali procedure di scelta quella del dialogo competitivo, dialogo che le amministrazioni aggiudicatrici avviano con i candidati appositamente selezionati al fine di individuare e definire i mezzi più idonei alle proprie necessità (art. 29, comma 3). Si tratta peraltro di un sistema di scelta che, nelle intenzioni del legislatore comunitario, dovrebbe essere destinato ad assumere un rilievo sussidiario rispetto alle procedure aperte o ristrette, potendo, infatti, essere prevista dagli Stati membri soltanto

in relazione ad appalti particolarmente complessi, rispetto ai quali l'amministrazione aggiudicatrice ritenga che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto (art. 29, comma 1). D'altro canto, in caso di ricorso al dialogo competitivo, devono essere comunque garantiti i principi di trasparenza e di parità di trattamento (art. 29, commi 2 e 3).

4.4.1 La procedura aperta

La procedura aperta si identifica essenzialmente con il pubblico incanto (o asta pubblica). Essa è disciplinata già dalla normativa nazionale in materia di contabilità pubblica alla cui stregua, del resto, il pubblico incanto costituisce il sistema privilegiato di scelta del contraente della pubblica amministrazione anche nei contratti cosiddetti passivi (art. 3 R.D. n. 2440/1923), tra i quali si annoverano quelli di appalto pubblico.

Nell'ambito della normativa comunitaria e della disciplina nazionale di attuazione, al contrario, non v'è una considerazione prioritaria della procedura aperta, sebbene il ricorso alle altre procedure di scelta del contraente sia disciplinato in modo da garantire comunque il rispetto del principio concorrenziale e del principio di parità di trattamento dei concorrenti.

La procedura aperta prende avvio con la pubblicazione di un bando di gara che, da un lato, riproduce il contenuto della deliberazione a contrarre e, dall'altro, lo integra specificando, in particolare, sia le modalità applicative del criterio di aggiudicazione prescelto, sia prescrivendo gli adempimenti amministrativi e finanziari a carico dei partecipanti alla gara.

Al momento della predisposizione del bando di gara, particolare attenzione dovrà essere prestata alla determinazione dei requisiti di partecipazione la cui scelta è tendenzialmente rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, pur sempre nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della cui violazione può essere investito il giudice amministrativo. In giurisprudenza si ammette, infatti, che il bando di gara sia suscettibile di autonoma impugnazione quando contenga prescrizioni che, nel precludere la partecipazione alla gara, determinino una lesione diretta, attuale e personale dell'interesse alla partecipazione²². Nel caso specifico dell'esternalizzazione, la fissazione di adeguati requisiti professionali per i competitori è elemento di grande importanza e premessa indispensabile di un soddisfacente rapporto contrattuale, in specie per le fattispecie più complesse come quelle dei servizi strumentali di cosiddetto *global service*.

Per quanto concerne nello specifico il criterio di aggiudicazione, la normativa nazionale in materia di contabilità pubblica attribuisce rilievo decisivo al prezzo più basso, impedendo così qualsiasi valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione. Per contro, la disciplina nazionale emanata in attuazione di quella comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi (D.Lgs. n. 157/95) prevede in alternativa al criterio meramente aritmetico quello dell'offerta economicamen-

22. Cfr. Cons. Stato, ad plen., 29 gennaio 2003, n. 1, in *Foro amm-Cons. Stato*, 2003, 66.

te più vantaggiosa, la cui concreta applicazione postula la ponderazione da parte dell'amministrazione di una serie di elementi anche qualitativi (predeterminati, ovviamente, dal bando gara) tra i quali potrebbero essere presi in considerazione anche criteri ambientali e sociali, purché afferenti all'oggetto dell'appalto (cfr., da ultimo, l'art. 53 della Direttiva 2004/18/CE). In proposito, alla luce delle caratteristiche dei servizi esternalizzati e della necessità di un costante controllo da parte dell'amministrazione sull'espletamento degli stessi, si richiama l'attenzione soprattutto sulla disposizione prevista dall'art. 23, comma 3, D.Lgs. n. 157/1995, che prevede la possibilità per l'amministrazione di richiedere, nel bando di gara, che i concorrenti formulino l'offerta precisando modalità atte ad assicurare, in caso di aggiudicazione a loro favore, l'efficace e continuativo collegamento con la stessa amministrazione aggiudicatrice per tutta la durata della prestazione del servizio.

Per assicurare la trasparenza della procedura di scelta, ma anche per non dare adito a contenzioso che ritarderebbe i tempi della prestazione del servizio esternalizzato, è opportuno che, nel caso di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, vi sia equilibrio tra il punteggio attribuito nel bando all'offerta economica (oggetto di mero calcolo aritmetico) e quello attribuito alle componenti di qualità del servizio (sulle quali vi è sempre una maggiore soggettività di giudizio); rispetto a quest'ultimo, è anzi ulteriormente opportuno, ogniqualvolta sia possibile, che gli elementi di qualità siano individuati attraverso il riferimento a indicatori il più possibile quantificabili e obiettivi.

4.4.2 Le procedure ristrette

Appartengono alla categoria delle procedure ristrette la licitazione privata e l'appalto-concorso. In generale, si può osservare come il ricorso a tali procedure possa rivelarsi preferibile in ragione del maggior grado di flessibilità che ne connota lo svolgimento, salvo in ogni caso l'obbligo di rispettare il principio di concorsualità e di parità di trattamento. Ambedue le procedure di cui si tratta, nella configurazione attuale (così come risultante dall'attuazione della normativa comunitaria di settore) si caratterizzano per la presenza di una fase di preselezione, nel corso della quale, a seguito della pubblicazione di un avviso di gara, gli operatori economici interessati e in possesso dei requisiti richiesti manifestano la propria intenzione di partecipare alla selezione, richiedendo di esservi invitati; successivamente alla ricezione delle richieste, l'amministrazione aggiudicatrice procede all'invio di lettere-invito. D'altro canto, proprio in vista di un contenimento tra la tutela della concorrenza e l'efficienza della procedura di scelta, è riconosciuta all'amministrazione la possibilità di limitare la partecipazione degli interessati mediante l'indicazione nel bando di gara del numero minimo e di quello massimo dei prestatori che intende invitare (art. 22, comma 2, D.Lgs. n. 157/1995), occorrendo comunque specificare (a pena di illegittimità della relativa clausola²³) i criteri di scelta tra i candidati in possesso dei requisiti prescritti.

23. Cfr., per esempio, Cons. St., sez. V, n. 4679/2001.

Ciò premesso, bisogna tuttavia evidenziare che, mentre nella licitazione privata i concorrenti sono vincolati a una proposta contrattuale rigorosamente predeterminata dall'amministrazione in ogni suo elemento, salvo il prezzo, senza possibilità di proporre condizioni aggiuntive o modificative, nell'appalto-concorso il progetto del servizio e l'indicazione delle condizioni e dei prezzi di espletamento dello stesso sono formulati dai candidati, in base alla richiesta avanzata dall'amministrazione aggiudicatrice. Ne consegue che l'adozione di quest'ultima sistema di scelta dovrebbe essere limitata alle ipotesi in cui il servizio oggetto di esternalizzazione denoti una particolare complessità dal punto di vista tecnico, circostanza quest'ultima di cui l'amministrazione è tenuta a dar conto nella deliberazione a contrattare, motivando adeguatamente la scelta della procedura. Si osservi inoltre che, in chiave di maggiore flessibilizzazione della procedura in questione, un recente indirizzo giurisprudenziale tende a ricostruire l'appalto-concorso come una procedura in due fasi, preliminari entrambe alla stipulazione del contratto: la prima terminerebbe con la scelta del progetto; nel corso della seconda, invece, potrebbe aver luogo una contrattazione tra l'amministrazione aggiudicatrice e il concorrente prescelto finalizzata a introdurre, d'intesa, modifiche e/o varianti al progetto stesso²⁴.

Quanto infine ai criteri di aggiudicazione nelle procedure ristrette, si ribadisce che quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, escludendo qualsiasi automatismo nell'affidamento del servizio, riserva all'amministrazione le valutazioni di ordine tecnico concernenti le offerte presentate. Questo criterio, poi, è l'unico utilizzabile in caso di appalto-concorso, in ragione delle peculiari caratteristiche della procedura di scelta.

4.4.3 La procedura negoziata

La procedura negoziata designa quel sistema di scelta del contraente denominato tradizionalmente trattativa privata. Rispetto agli altri sistemi sin qui analizzati, la trattativa privata si caratterizza (o meglio, si caratterizzava) per l'assenza di un confronto concorrenziale tra più candidati.

Proprio per questa ragione, già la normativa nazionale in materia di contabilità pubblica ne limita l'utilizzabilità al ricorso di circostanze speciali ed eccezionali (art. 6 R.D. n. 2440/1923), consentendo altresì all'amministrazione di interpellare previamente più persone o ditte, "se ciò sia ritenuto conveniente" (art. 92 R.D. n. 827/1924). Nella trattativa privata sono comunque ravvisabili momenti di emersione dell'interesse pubblico, che, come detto, è immanente anche all'attività di diritto privato dell'amministrazione: essi si manifestano innanzi tutto in corrispondenza dell'adozione della deliberazione a contrattare, nella quale l'amministrazione è tenuta a motivare adeguatamente il ricorso a essa; e, successivamente, in corrispondenza dell'approvazione del contratto (cfr. *infra*).

24. Cfr., a esempio, Cons. St., sez. V, n. 3566/2002.

D'altro canto, la legislazione comunitaria in materia di appalti pubblici e la relativa disciplina nazionale d'attuazione, al fine di contenere la portata derogatoria al regime concorrenziale propria di questo sistema di scelta, hanno predisposto una regolamentazione tesa a salvaguardare (nei limiti delle caratteristiche proprie della trattativa privata) detto regime e, con esso, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione. A tal fine, si configurano nominativamente le ipotesi in cui è legittimo il ricorso alla trattativa privata, distinguendosi poi ulteriormente i casi in cui la trattativa deve essere preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara (art. 7, comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 157/1995), da quelli in cui la trattativa può non essere preceduta dalla pubblicazione del bando di gara (a esempio, art. 7, comma 2, D.Lgs. cit.). Distinzione, quest'ultima, ripresa anche dalla Direttiva 2004/18/CE (artt. 30 e 31). D'altro canto, la previa pubblicazione del bando di gara, quando non sia obbligatoria per legge, può costituire oggetto di un'autonoma scelta da parte dell'amministrazione aggiudicatrice in sede di deliberazione a contrattare; in tal caso, si tratta di una decisione di auto-limitazione la cui violazione è in linea di principio sindacabile dal giudice amministrativo sotto il profilo dell'eccesso di potere.

4.5 La definizione del rapporto contrattuale

4.5.1 La stipula del contratto

L'ultimo passaggio delle complesse procedure a evidenza pubblica sinora descritte è rappresentato dalla stipula del contratto.

Si tratta di una fase procedimentale estremamente importante. È con la sottoscrizione dell'accordo conclusivo, infatti, che l'affidamento della funzione e/o del servizio all'esterno dell'organizzazione amministrativa diviene effettivo ed è nella stessa sede che sono definite nel dettaglio le condizioni di gestione atte a regolare il rapporto tra amministrazione e partner, sulla base delle indicazioni già esposte in via provvisoria negli atti di gara che hanno preceduto l'aggiudicazione.

Il passaggio interviene nel momento in cui, dopo aver valutato attentamente le offerte presentate da parte degli aspiranti partner, l'amministrazione individua quella "migliore" in base ai criteri di aggiudicazione predefiniti in sede di avvio della gara.

Preme sottolineare che la normativa di riferimento non fornisce indicazioni tassative circa i tempi che devono essere impiegati dall'amministrazioni per giungere al termine della stipulazione: l'art. 88 del Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827) stabilisce, infatti, solamente che, avvenuta l'aggiudicazione definitiva, si debba procedere nel più breve termine possibile.

Un'eccezione si presenta, tuttavia, nel caso in cui il verbale con cui si è documentata l'aggiudicazione tenga luogo al contratto. Questa possibilità è richiamata espressamente dall'art. 16, comma 4, del R.D. 18

novembre 1923, n. 2440, recante anch'esso norme in tema di amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato, secondo cui, nel caso di specie, rileva la dichiarazione di equivalenza operata da parte del funzionario rogante nel momento della stesura del verbale. Da questa, infatti, deriva l'equivalenza al contratto per ogni effetto legale.

Nella prassi, l'ipotesi ricordata si lega in modo molto stretto al tipo di procedura a evidenza pubblica che l'amministrazione intende porre in essere per scegliere l'affidatario del contratto di esternalizzazione.

La coincidenza tra aggiudicazione e stipulazione, infatti, si verifica solitamente nel caso in cui si operi a mezzo di appalto-concorso o di trattativa privata, mentre le due fasi sono distinte quando le procedure di scelta sono l'asta pubblica e la licitazione privata. In entrambi i casi, però, ci si torva sempre in presenza di ipotesi in cui i contratti da stipulare non devono essere sottoposti ai vincoli derivanti dalle norme comunitarie.

La motivazione che giustifica l'affermazione riportata è particolarmente evidente nel caso della trattativa privata, poiché in questa procedura, mancando totalmente un formale processo di aggiudicazione, non sussiste una vera e propria verbalizzazione delle attività precontrattuali svolte né esiste una formale commissione aggiudicatrice. Alla luce di ciò, l'atto contrattuale che delinea e legittima le modalità di accordo tra amministrazione e partner, regolandone il relativo rapporto, si forma solamente nel momento in cui viene a costituirsi il vincolo obbligatorio tra le parti ovvero quando avviene la stipulazione.

In effetti, a differenza di quanto accade per le altre modalità di scelta dell'affidatario, nell'ipotesi considerata il contenuto del contratto non viene predefinito, anche se solo in parte, attraverso gli atti di gara, né precisato a seguito della scelta della migliore offerta o del miglior progetto: è solo la stipulazione, si ripete, che permette alle parti di determinare con puntualità tutte le clausole negoziali.

Quanto detto sinora assume una connotazione peculiare con riguardo alla costituzione di rapporti negoziali particolarmente complessi, come è l'ipotesi del rapporto volto all'esternalizzazione di funzioni e/o servizi pubblici.

In questo caso, infatti, si pone, in modo pressoché inevitabile, la necessità per l'amministrazione di utilizzare la fase di stipulazione come occasione per precisare tutte quelle clausole contrattuali che si possono definire come integrative rispetto a quelle generali già emerse nel corso della procedura di selezione. Ci si riferisce, a esempio, alle disposizioni relative al prezzo base del contratto in rapporto all'effettivo prezzo finale ma anche alla determinazione dei tempi e delle modalità di esecuzione del contratto, ivi compresa l'indicazione dei tempi di pagamento.

Questi profili, infatti, difficilmente saranno desumibili direttamente dagli atti di gara che, per loro natura, tendono più spesso a essere sede naturale di informazione e pubblicità per profili più generali del rapporto che l'amministrazione vuole instaurare col partner attraverso l'esternalizzazione.

La facoltà descritta rappresenta uno degli aspetti di differenziazione tra l'autonomia negoziale privata e la capacità delle amministrazioni pubbliche di agire a mezzo di strumenti privatistici.

Se è vero, infatti, che è oramai generalizzato il principio cosiddetto di piena fungibilità tra diritto pubblico e diritto privato per il perseguimento degli interessi pubblici (e discutere di esternalizzazione nei termini di questo manuale è conferma di ciò), è altrettanto vero che permangono alcune distinzioni nelle modalità di impiego dei predetti strumenti. Una di queste è data proprio dalla determinazione unilaterale che l'amministrazione può assumere circa il possibile differimento della fase di stipulazione rispetto all'aggiudicazione, il che può avvenire mediante indicazioni espresse in sede di formulazione del bando di gara o del disciplinare.

Il carattere autoritativo proprio dell'agire amministrativo nella fase di aggiudicazione si esprime, in realtà, anche attraverso altre modalità. La giurisprudenza, a esempio, ha ritenuto che vi fosse una separazione tra aggiudicazione provvisoria e aggiudicazione definitiva, intendendo con ciò l'approvazione del verbale redatto dalla commissione di gara e sostenendo la vigenza di un potere speciale di diniego della seconda fase in capo all'amministrazione. In conseguenza di quest'attribuzione, si è giudicata ammissibile da parte pubblica la facoltà di annullare o revocare gli atti amministrativi connessi alla formazione del contratto, tra cui è stata inclusa, appunto, anche l'aggiudicazione²⁵.

L'orientamento riportato non ha, tuttavia, trovato sempre una piena condivisione. In un altro caso, infatti, il giudice ha ritenuto che la revoca del bando di gara e degli atti a questo successivi sia possibile solamente prima dell'avvenuta aggiudicazione: è in quel momento, infatti, che le volontà dell'amministrazione e del partner si incontrano, dal che deriverebbe la configurazione di una posizione di vero e proprio diritto soggettivo in capo a quest'ultimo²⁶.

Ben si comprende, quindi, come il grado di rilevanza accordato all'aggiudicazione possa variare e questa fase possa assumere maggiore o minore "peso specifico" all'interno della sequenza delle fasi tipiche del processo di scelta dell'affidatario.

Ciò senza voler, comunque, dimenticare che, a seguito dell'accettazione da parte pubblica della migliore offerta, l'aggiudicazione presenta in sé forza immediatamente vincolante sia per l'amministrazione, sia per il soggetto che ha preso parte alla gara. Il riflesso forse più evidente di questo schema è dato dal fatto che i comportamenti delle parti (amministrazione e partner), che come noto assumono rilevanza giuridica in termini di correttezza e buona fede, diventano valutabili, in caso di controversie, anche nel caso di scissione tra la fase di aggiudicazione e quella di stipulazione.

Per quanto concerne, invece, i profili formali di stipulazione del contratto, si deve far riferimento agli artt. 93-102 del predetto regolamento di contabilità, che individuano, tra l'altro, i soggetti cui sono rimesse le relative competenze gestionali e amministrative.

25. Cons. St., sez. VI, 244/2000, Tar Lazio, sez. III, 16 settembre 1996, n. 1708, in *Tar*, 1996, I, p. 3665; Tar Campania, Napoli, sez. III, 26 marzo 1991, n. 74, *ivi*, 1991, I, p. 1931.

26. Cons. St., sez. V, 19 maggio 1998, n. 633, *ivi*, I, p. 886.

In merito, si ricorda che, a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge n. 142/90 (ora D.Lgs. n. 267/2000) per gli enti locali, poi estese alle altre amministrazioni già dalla prima formulazione dal D.Lgs. n. 29/1993 (ora D.Lgs. n. 165/2001), le predette funzioni devono oggi ritenersi di spettanza dei dirigenti preposti alle strutture che pongono in essere la procedura di scelta dell'affidatario: si tratta di una delle molteplici conseguenze dell'introduzione nel nostro ordinamento del principio di distinzione-separazione dell'indirizzo politico dalla gestione amministrativa.

In proposito, è opportuno sottolineare come il quadro normativo vigente in tema di contratti della pubblica amministrazione debba essere letto in coerenza con questa separazione. L'art. 19 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, infatti, sancisce la non obbligatorietà degli atti di aggiudicazione definitiva e dei contratti nei confronti dell'amministrazione fino al momento in cui non siano approvati dal ministro o dall'ufficiale da esso delegato. Similmente si dispone con riguardo per l'atto di approvazione.

La riserva delle competenze relative al controllo, operata dalle regole in tema di contabilità pubblica, agli organi politici deve evidentemente essere "reinterpretata" alla luce del predetto principio di distinzione tra funzioni politiche e funzioni amministrativo-gestionali. La previsione della mera possibilità di delega da parte degli organi politici ai dirigenti non è, difatti, da sola garanzia di quella completa autonomia ora rimessa al personale dirigenziale nell'esercizio dei propri compiti, ivi compresa l'adozione degli atti utili a impegnare l'amministrazione verso l'esterno.

Non vi è dubbio, al contrario, che l'approvazione di un contratto, quale quello di avvio di un rapporto di esternalizzazione con un partner privato, sia tra quelli che, forse più di altri, esprimono questa responsabilità di gestione in grado elevato. Si ritiene, pertanto, che la discussa funzione di controllo debba essere riorganizzata, qualora ciò non sia già stato fatto, alla luce del principio di distinzione delle competenze, pur senza tralasciare il rispetto di quel necessario criterio di collaborazione che deve ispirare i rapporti tra vertici politici e dirigenti.

Quanto ai contenuti del controllo, preme sottolineare che lo stesso si compone di profili afferenti alla legittimità e di altri più vicini al merito amministrativo.

Nel primo campo, si possono far rientrare le tradizioni verifiche di conformità alla normativa generale e di settore di tutti gli atti che hanno condotto alla stipulazione, oltre che del medesimo contratto ovvero, a monte, della deliberazione di contrattare e, poi, del bando e del capitolato.

Nel secondo ambito, invece, va ricompresa, se letta sotto il profilo dell'opportunità, la necessità di avere una sufficiente copertura finanziaria delle risorse che dovranno essere impiegate per garantire la corretta esecuzione degli impegni contrattuali col partner. Si ricorda, infatti, che l'art. 113 del R.D. n. 827/1924 ammette che la predetta

autorizzazione di spesa venga negata qualora ricorrano gravi motivi di interesse pubblico, sia pure a fronte di un'adeguata motivazione.

La *ratio* posta alla base del richiamato obbligo va rinvenuta nella necessità che l'instaurazione dei contratti passivi, da cui, come si è detto, deriva un impiego di denaro pubblico, avvenga nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento nonché dei criteri ormai generalizzati di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. In altre parole, poiché la spesa derivante da un contratto del genere in questione corrisponde all'elargizione di risorse pubbliche in favore di un soggetto privato, l'amministrazione deve dimostrare alla collettività di aver posto in essere ogni possibile strumento atto a scegliere, tra coloro che si sono dimostrati interessati, il concorrente migliore in base ai requisiti richiesti.

Sotto il profilo del controllo, l'importo del contratto rileva anche in rapporto al superamento di alcune soglie predefinite in parte dalle disposizioni statali, in parte dalle disposizioni comunitarie. Con riferimento alle prime, a esempio, si ricorda che i contratti dello Stato possono essere sottoposti al visto della Corte dei Conti, secondo una modalità procedurale che, invece, manca per i contratti degli enti locali.

L'eccezionalità di questa misura si comprende ponendo mente al fatto che la mancata approvazione del contratto impedisce che si producano gli effetti conseguenti agli accordi intercorsi tra le parti, rappresentandosi fuori di dubbio un'incisiva limitazione alla libertà negoziale, tipica dell'attività di diritto privato delle amministrazioni pubbliche ma sconosciuta al negozio giuridico posto in essere tra privati.

Con riguardo ai profili connessi alla redazione formale del contratto, si sottolinea che in più occasioni la giurisprudenza ha richiesto *ad substantiam* la forma scritta, anche in riferimento agli specifici contenuti degli artt. 16 e 17 del citato R.D. n. 2440/1923. In proposito si ritiene che, aldilà dei profili meramente formali, la redazione del testo contrattuale risulta se non necessaria, quanto meno opportuna, al fine di esplicitare dettagliatamente gli obblighi e gli adempimenti cui le parti sono tenute, particolarmente in un rapporto così complesso quale è quello che lega amministrazione e partner nell'esternalizzazione di compiti amministrativi.

D'altro canto, l'esecuzione della prestazione, in mancanza di un contratto scritto, potrebbe più facilmente esporsi a essere interpretata quale un'azione di arricchimento senza causa ai sensi dell'art. 2041 cod. civ., e dar luogo, pertanto, a un riconoscimento di debito, con tutti i connessi profili di responsabilità dirigenziale.

Infine, un'ultima notazione attiene all'ipotesi in cui l'amministrazione o il partner si sottraggano alla firma del contratto aggiudicato al termine della gara.

Qui possono presentarsi situazioni anche molto differenti. A esempio, in caso di mancanza del verbale di aggiudicazione o qualora questo atto non tenga luogo al contratto, il rifiuto dell'amministrazione di chiudere la fase di stipulazione è considerato come ritiro dell'accettazione dell'offerta presentata dal concorrente aggiudicatario.

Da ciò discende la possibilità per lo stesso di dichiararsi sciolto da qualunque impegno sino a quel momento assunto.

Diversamente, il rifiuto da parte del privato contraente viene interpretato quale ritiro dell'offerta contrattuale, il che legittima l'amministrazione a dichiarare decaduto il vincitore e a incassare l'eventuale cauzione dallo stesso versata nel corso della procedura di scelta.

4.5.2 I contenuti del contratto in prospettiva aziendale

Il contratto e l'intero processo negoziale che porta alla sua sottoscrizione, che sono stati analizzati nel presente capitolo, e che devono essere quanto più possibile oggetto di una negoziazione trasparente e condivisa, assumono un significato rilevante nella definizione delle "regole del gioco" del rapporto di esternalizzazione. Infatti, il contratto deve essere concepito come il principale strumento di controllo, implementazione e monitoraggio del servizio erogato; esso deve rispettare tassativamente procedure di stipula e contenuti tipici della fattispecie giuridica, ma deve anche essere visto come il documento di sintesi di tutte le necessità aziendali che formano l'oggetto del rapporto con l'affidatario. Da questo punto di vista, non esiste una contrapposizione tra fattispecie giuridica e necessità operative; piuttosto, vi è una coerenza tra elementi di contratto e contenuti aziendali, che va valorizzata.

Gli elementi del contratto di esternalizzazione cui bisogna fare riferimento per gestire in maniera ottimale la relazione con il fornitore, in ottica aziendale, sono:

- a. l'oggetto;
- b. la definizione dei presupposti e degli obiettivi del rapporto;
- c. la durata del contratto;
- d. i corrispettivi;
- e. i premi e le penali;
- f. le condizioni per il recesso.

a. La definizione chiara dell'oggetto dell'esternalizzazione è fondamentale per esplicitare la natura e gli *output* del rapporto di esternalizzazione. L'asserzione, che di per sé sembra banale, non risulta sempre così semplice da rispettare, specie quando il rapporto di esternalizzazione ha ad oggetto prestazioni complesse, come spesso accade per i servizi strumentali; ma anche per alcuni tipi di servizi che non rientrano nella tradizione operativa delle amministrazioni pubbliche. In molti di questi casi, diventa utile, per evitare ambiguità e per gestire con adeguata trasparenza il processo, porre una specifica attenzione su questo punto. Si consideri, a esempio, la strumentalizzazione in chiave di semplice *affitto di persone* che alcuni contratti presentano: è più corretto esplicitarlo chiaramente. Nei contratti relativi ai servizi pubblici locali, a esempio, nella parte del contratto che contempla le prestazioni vengono definiti con precisione tutti i caratteri generali dei servizi, le loro caratteristiche tecnico-progettuali, le loro caratteristiche operative.

b. È importante che nei presupposti/obiettivi vengano chiarite le aspettative del cliente e dell'affidatario. Questi elementi vanno individuati con un processo di negoziazione che può risultare tanto più complesso quanto più è strategico l'oggetto della relazione. In generale questa negoziazione riguarda non solamente la dimensione del prezzo, ma anche il contenuto innovativo che l'affidatario è in grado di apportare alle attività oggetto di esternalizzazione. Questa negoziazione nelle pubbliche amministrazioni passa spesso necessariamente, come detto nel presente capitolo, attraverso una gara, che deve essere molto ben concepita, per consentire un'effettiva valutazione ex ante della bontà delle offerte presentate. Nello spirito dell'esternalizzazione come strumento del *new public management* citato in premessa, la modalità dell'asta competitiva convive strettamente con le scelte di esternalizzazione, in quanto affida il diritto di produrre un servizio per un determinato periodo di tempo sulla base di una selezione che è in grado di identificare il produttore più efficiente, che applica prezzi di vendita più bassi rispetto all'ipotesi di affidamento diretto, ma che è anche capace di fornire un apporto originale e innovativo. Per questo motivo, la definizione del livello del servizio deve lasciare la possibilità agli offerenti di riferirsi a un livello di servizio ottimale, e non a una mera replica del servizio come è svolto all'interno dell'amministrazione prima di avviare il processo di esternalizzazione. Esistono, d'altronde, alcune condizioni per cui tale modalità di selezione sia efficace, ovvero la presenza di un numero adeguato di concorrenti che siano posti in simmetriche condizioni informative e competitive, nonché la possibilità di monitorare e interrompere il contratto. Elementi questi, che non contrastano con i passaggi giuridici imposti dalla normativa europea, che anzi in molti casi consente una selezione ottimale da questo punto di vista.

In relazione alla strategicità del contratto, può quindi risultare di particolare importanza la scelta dei concorrenti alla gara. Non devono essere troppo pochi, ma neanche troppi, per consentire di valutare adeguatamente e di valorizzare il contributo di ciascuno; ciò rinvia, ovviamente, alla questione della scelta tra le possibili procedure, analizzata in questo capitolo. Nel caso di nutrita partecipazione alla gara può essere utile, quindi, in ottica aziendale, valutare la scelta di una procedura che consenta una prima scrematura, che porti i concorrenti a un numero compreso tra cinque e dieci.

c. La durata del contratto spesso è il miglior indicatore della volontà del soggetto che affida il servizio. Una durata troppo breve è connessa a una gestione strettamente tattica della relazione, non consentendo il consolidamento di relazioni di collaborazione e di scambio di competenze che presuppongono una durata pluriennale. Al tempo stesso, una durata troppo lunga, senza che siano previste delle condizioni stringenti per il rinnovo del rapporto, può far perdere la positiva tensione al risultato all'affidatario. È noto, infatti, che i contratti di esternalizzazione rispondono alla logica del ciclo di vita: con una fase iniziale di apprendimento, in cui l'efficienza e la qualità del

servizio aumentano, grazie anche all'entusiasmo e alla volontà di conquistare la reciproca fiducia; una fase di consolidamento e maturità, in cui le performance non aumentano, ma vengono mantenute a un livello elevato, grazie anche al fatto che il sistema è a pieno regime; una fase di declino, in cui, all'approssimarsi della scadenza del contratto, le motivazioni che hanno spinto l'affidatario a fare del proprio meglio vengono meno.

Un contratto di esternalizzazione strategica può avere una validità indicativa, secondo le analisi di quest'ultimo aspetto, di cinque anni dalla data del perfezionamento di tutte le relative formalità autorizzative e dovrebbe poter essere replicato, una o più volte, per successivi periodi. Ciò per consentire di gestire attivamente la durata, in relazione alla prestazioni fornite dall'affidatario; al quale, peraltro, si garantisce un quadro temporale certo per sviluppare i propri investimenti e la messa a pieno regime del servizio all'interno di un periodo definito.

Nel contratto si deve specificare cosa avverrà nei casi di cessazione dell'efficacia del contratto, dovuti a qualsiasi causa (come scadenza del termine di durata, recesso, risoluzione, novazione, ecc.). È necessario richiedere esplicitamente che l'affidatario si impegni a collaborare in piena correttezza e con atteggiamento disponibile e propositivo, al fine di permettere la continuità dei servizi oggetto del contratto e il trasferimento degli stessi al soggetto committente.

d. Occorre trovare un buon equilibrio tra economie conseguibili attraverso il processo di esternalizzazione e giusta remunerazione dell'affidatario. Una remunerazione non adeguata finisce sempre con il non garantire un sufficiente livello del servizio. L'adeguatezza della remunerazione deve essere riferito non a una specifica fase del contratto, ma all'intero arco temporale come valore medio.

Nei casi più complessi si può esplicitamente prevedere una fase di avviamento al fine di consentire un adeguato finanziamento dello *start up* del rapporto di esternalizzazione. Così come è buona prassi introdurre meccanismi (non automatici, ma orientati a ottenere un impegno esplicito da parte dell'affidatario) per garantire una riduzione del corrispettivo nel tempo, all'aumentare del grado di apprendimento e della produttività.

e. L'esistenza di un adeguato sistema premiante (e, ma solo in seconda priorità, del sistema punitivo) è indispensabile per tenere alta la motivazione all'impegno da parte dell'affidatario. Solitamente sono molto più efficaci i premi delle penali, in quanto queste ultime possono viziare il rapporto con il fornitore e molto spesso si dimostrano inadeguate a cautelare gli interessi del cliente.

Orientativamente il premio può indicativamente corrispondere a un 15% del valore del contratto, attraverso un meccanismo di valutazione che si basi su un *set* di indicatori delle performance operative del fornitore, che verrà descritto nel capitolo seguente.

Un tale *compenso di risultato*, annuo e variabile nel suo ammontare, è così legato e condizionato al raggiungimento di determinati obiettivi di risultato, in termini di livello qualitativo delle prestazioni

effettuate, di raggiungimento di determinati livelli di servizio (efficienza ed efficacia); di risparmi sui costi di acquisto delle opere, dei beni e servizi (prezzi).

Volendo fornire un esempio concreto, nell'ipotesi di esternalizzazione di servizi strumentali e di acquisto, il Compenso di risultato (CR) può essere ipotizzato come somma di quattro componenti relative a fattori che complessivamente misurano il raggiungimento degli obiettivi di risultato cui è condizionata, nel se e nel quanto, detto compenso, e cioè:

- CR_{SODD} , relativo alla qualità complessiva dei servizi offerti così come viene percepita dall'utente e che è misurato dal livello di soddisfazione dell'amministrazione;
- CR_{SERV} , relativo all'efficacia della gestione degli acquisti da parte del fornitore con particolare riguardo alla velocità di risposta e alla puntualità nell'evasione delle richieste ed è basato sul livello di servizio;
- CR_G , relativo all'efficienza operativa e di gestione del fornitore, con particolare riguardo alla riduzione dei costi di struttura e di funzionamento;
- CR_R , risparmi sugli acquisti, relativo ai miglioramenti di efficienza dell'azione del fornitore con particolare riguardo alla riduzione dei costi di acquisto.

L'ammontare del Compenso di Risultato, in questa ipotesi, sarebbe dato pertanto dalla seguente formula:

$$CR = CR_{SODD} + CR_{SERV} + CR_G + CR_R$$

Nel caso dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali, per fare un altro esempio, spesso il contratto collega strettamente le prestazioni del gestore con un *set* di indicatori, che in molti casi superano la cinquantina, di cui circa una metà di processo e gli altri di prestazione (Padovani 2004).

f. Abbiamo già sottolineato come un processo di esternalizzazione debba, per definizione, consentire un'agevole rescissione del contratto nel caso in cui non siano raggiunti gli obiettivi del rapporto. Ovviamente è necessario che ciò si verifichi dopo la fase di avvio del contratto, per evitare che il fornitore non abbia potuto almeno in parte rientrare dell'investimento iniziale e/o dimostrare le sue effettive capacità.

Come si regola la complessità. L'affidamento di un servizio educativo fra professionalità interne e fornitori esterni nel Comune di Frascati

Vi sono casi di esternalizzazione in cui le caratteristiche di un servizio comportano specifici problemi di integrazione tra funzioni pubbliche di carattere tecnico-professionale e compiti esternalizzati di natura economico-gestionale. In questi casi, può rendersi necessario regolare minuziosamente il complesso sistema di gestione, indirizzo e controllo delle attività, coordinando professionalità interne e ruolo dei gestori esterni.

Il Comune di Frascati ha affrontato una problematica di questo tipo rispetto all'esternalizzazione della gestione dell'asilo nido comunale. Per la natura del servizio, assumeva infatti particolare rilevanza il rispetto, dal parte dei gestori, delle scelte educative e gestionali operate dal Comune, nella sua insostituibile responsabilità pubblica di indirizzo e controllo delle attività, rispetto alla fornitura del servizio agli utenti. Per fronteggiare le criticità, il Comune ha definito un sistema di regole volto a coordinare la funzione decisionale degli organi interni e quella gestionale dei fornitori esterni.

Nel Regolamento dell'asilo nido comunale sono stati pertanto definiti struttura e organizzazione dell'asilo, modalità di gestione, nonché compiti dei singoli organi tecnico-professionali, primo tra i quali il comitato di gestione, composto da 4 rappresentanti dei genitori, da 2 rappresentanti del personale operante nell'asilo e dal coordinatore, da 3 rappresentanti del Comune (nel caso di gestione diretta da parte dell'ente) o da 1 funzionario del Comune (nel caso di esternalizzazione del servizio). Ad esso sono stati affidati alcuni compiti di natura strategica, quali l'approvare il piano annuale delle attività, la formulazione di proposte in merito alle linee programmatiche educative, la individuazione di proposte al Comune per l'adeguamento delle strutture o per l'aggiornamento del personale, la verifica della rispondenza tra la qualità e il funzionamento del servizio e le necessità dell'utenza, la richiesta di eventuali accertamenti sulla qualità e quantità dei cibi e sul rispetto delle norme igieniche anche in campo alimentare.

Di questa architettura organizzativa si è tenuto specifico conto nel formulare il capitolato d'oneri per l'appalto della gestione dell'asilo, aggiudicato tramite procedura aperta, secondo le norme del D.Lgs. n. 157/1995. Nel definire l'oggetto della prestazione, sono state inserite disposizioni volte a coordinare analiticamente le attività del fornitore con le regole di governo della funzione educativa e di funzionamento delle strutture, previste dal regolamento dell'asilo, mediante un rinvio esplicito al ruolo del Comitato previsto all'art. 7:

“la gestione dell'Asilo Nido dovrà avvenire nel rispetto del regolamento dell'Asilo, approvato con delibera comunale (...), della legislazione regionale (...), nonché di quanto previsto nel presente capitolato. Nel presentare l'offerta la Cooperativa o Ditta aggiudicataria deve definire il piano educativo relativo alla durata dell'appalto. Entro il 20 giugno di ogni anno deve presentare il piano educativo annuale al Comitato di Gestione dell'Asilo Nido e al Servizio Materno Infantile della Asl (...).”

Il rispetto del ruolo degli organi scolastici, dei regolamenti e degli indirizzi strategici dettati dal Comune è stato poi esplicitamente richiamato come elemento vincolante del contratto di esternalizzazione. Il Comune si è, infine, riservato la facoltà di effettuare le verifiche del rispetto, da parte dell'aggiudicatario, di tutte le condizioni particolari e generali del contratto di affidamento del servizio e del relativo capitolato d'oneri, nel suo ruolo di controllo e indirizzo, gestionale come politico.

4.5.3 Le modalità di espletamento del servizio

A integrazione delle clausole contenute nei capitolati e richiamate dal contratto stipulato con l'affidatario prescelto, che devono assicurare anche i contenuti aziendali appena descritti, l'accordo può prevedere che l'esecuzione del contratto sia preceduta da una fase preliminare, nel corso della quale entrambe le parti approfondiscono e valutano le reciproche esigenze, al fine di determinare le modalità e i tempi di svolgimento delle attività esternalizzate. Potrà altresì riconoscersi all'amministrazione la facoltà di recedere senza oneri dal contratto quando, al termine di detta fase, l'affidatario presenti un programma che definisca modalità e tempi di esecuzione delle prestazioni relative all'espletamento del servizio non conformi rispetto agli obiettivi prefissati. Inoltre, dovranno specificarsi le modalità e i tempi di valutazione della qualità dei servizi espletati. In particolare, potranno prevedersi verifiche periodiche della effettiva realizzazione del programma approvato dall'amministrazione, configurando specifiche clausole risolutive espresse ai fini previsti dall'art. 1456, comma 2, cod.civ.

Un'ipotesi peculiare di esternalizzazione ricorre quando l'affidamento abbia a oggetto una pluralità di prestazioni eterogenee riconducibili in parte alle figure del contratto di appalto di servizi e in parte alle figure dei contratti di appalto di lavori e di fornitura (il già citato *global service*). Si tratta dunque di un contratto misto nell'ambito del quale coesistono, dando origine peraltro a unica causa negoziale, elementi afferenti a diverse fattispecie negoziali tipiche.

Con riguardo all'individuazione della disciplina applicabile al contratto di *global service*, dopo alcune incertezze interpretative registratesi in dottrina e giurisprudenza in ordine al criterio da adottare (assorbimento, combinazione, prevalenza), v'è stata un'espressa presa di posizione del legislatore a favore del criterio economico. Più precisamente, la Legge n. 415/1998 (cosiddetto Merloni ter) ha esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di lavori pubblici ai contratti misti di lavori, forniture e servizi e ai contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori accessori, qualora i lavori assumano rilievo economico superiore al 50%. Da ultimo, l'art. 2, comma 1, Legge n. 109/1994, come sostituito dall'art. 24, comma 2, Legge n. 62/2005, dispone che: "nei contratti misti di lavori, forniture e servizi e nei contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori si applicano le norme della presente legge qualora i lavori assumano rilievo superiore al 50 per cento. Quest'ultima disposizione non si applica ove i lavori abbiano carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale dedotto in contratto". In modo analogo dispone ora anche l'art. 3, comma 3, D.Lgs. n. 157/1995, come sostituito dall'art. 24, comma 3, Legge n. 62/2005. Tale innovazione legislativa conferma, tra l'altro, un orientamento interpretativo recepito in una recente circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (circolare 18 dicembre 2003, n. B1/2316) in tema di disciplina dei contratti misti negli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi. In tale circolare, in conformità ai rilievi critici espressi dalla Commissione

Europea in merito al criterio economico, si invitavano le amministrazioni aggiudicatrici a tener conto – congiuntamente a quest’ultimo – del criterio basato sull’“oggetto principale del contratto”, dal momento che, secondo la Commissione, questo è sempre stato considerato dal diritto comunitario quale parametro di riferimento per la determinazione delle regole applicabili agli appalti misti.

I vantaggi del *global service*: il caso del Ministero dell’Economia e delle Finanze

Il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha firmato nel 1999 un contratto di *global service* avente a oggetto l’attività di governo e la gestione dei servizi agli immobili e alle persone del Palazzo delle Finanze. Il caso è esemplare in quanto è uno dei primi in Italia, se non il primo, per la gestione in *outsourcing* di servizi integrati agli immobili e alle persone nel panorama delle amministrazioni pubbliche. Finalità del contratto era quella di ottenere un forte valore aggiunto dall’insieme di servizi in precedenza acquisiti da diversi fornitori, sotto diversi profili: anagrafe dei beni immobili e inventario patrimoniale, gestione, controllo e servizio di *call center*.

Il contratto, con il quale è stato regolamentato il rapporto tra il Ministero e il fornitore, conteneva la descrizione dettagliata delle prestazioni e delle attività da svolgere, l’indicazione sugli *standard* di qualità da garantire e la definizione di prestazioni di tipo modulare. In pratica, il Ministero si era riservata la possibilità di richiedere l’erogazione di ulteriori servizi e quantità a seconda delle esigenze, modalità operativa che attribuisce ai processi flessibilità e tempestività nel rispondere alle necessità.

I vantaggi che sono stati conseguiti dall’esperienza derivano soprattutto dall’unicità del fornitore, che comporta evidenti benefici organizzativi nella gestione del contratto, ma anche rispetto a eventuali contenziosi. Altro vantaggio è riconducibile allo snellimento nella gestione dei processi interni e al raccordo tra tali processi e i rapporti contrattuali col fornitore. L’affidamento della gestione a un unico soggetto privato esterno ha consentito inoltre di focalizzare attenzione e risorse sulle sole fasi del monitoraggio e del controllo, ponendo le basi per un miglioramento complessivo della qualità dei servizi, che non era stato conseguito con la vecchia logica degli appalti a causa della parcellizzazione dei rapporti di fornitura.

4.6 La reingegnerizzazione organizzativa

4.6.1 I riflessi organizzativi dell'esternalizzazione

La fase di stipula dell'accordo e di affidamento della gestione del servizio al fornitore coincide con l'attività di pianificazione della scelta di riorganizzazione interna che è la più rilevante finalità dell'esternalizzazione intesa come strumento di riposizionamento strategico. È in questa fase, dunque, che vanno messi in campo strumenti e strategie per progettare uno snellimento e un ripensamento della struttura dell'ente che siano davvero proficui in ottica organizzativa.

Ridisegnare un'organizzazione significa produrre un *cambiamento controllato della sua capacità operativa*. Ancora oggi le amministrazioni pubbliche sono organizzate sulla base di articolazioni strutturali e di processo, soprattutto se riferite alle attività di *line*, che negli anni hanno subito modeste variazioni sostanziali di rilievo. Probabilmente le aree più interessate da modifiche di processo sono quelle trasformate per effetto della introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Inoltre, i cambiamenti intervenuti hanno presumibilmente interessato in misura diversa, per estensione e intensità, le singole amministrazioni, a seconda delle competenze e delle culture organizzative in esse presenti. Tuttavia, in proposito non sono disponibili informazioni di quadro sistematiche e affidabili.

L'avvio di interventi di esternalizzazione può fornire l'occasione per analizzare come funzionano le strutture sulle quali tali interventi incidono. Come già affermato nei precedenti capitoli, la sequenza decisionale che guida i processi di esternalizzazione si muove lungo un percorso che porta al cambiamento, *solitamente radicale*, di una organizzazione. Un cambiamento è tale se trasforma gli assetti strutturali e la forma, la composizione e la direzione delle linee di attività caratteristiche di una organizzazione. Tali cambiamenti, inoltre, sono radicali poiché modificano il *setting* operativo delle organizzazioni e di conseguenza incidono sugli assetti relazionali e sulle aspettative di coloro che in essi sono coinvolti; perciò è auspicabile che non siano lasciati allo spontaneo fluire delle azioni e delle reazioni, individuali e/o collettive, da essi provocati.

I processi di esternalizzazione non sono necessariamente drammatici. Come è stato sottolineato in precedenza, da molto tempo un consistente numero di attività e/o di servizi di interesse pubblico, anche finanziate in prevalenza da enti pubblici, sono state realizzate da organizzazioni non comprese tra le amministrazioni pubbliche. Analogamente, processi di esternalizzazione che non prevedono la eliminazione, lo scorporo e/o la fusione di aggregati organizzativi, ma solo la ridefinizione della loro veste istituzionale, possono provocare solo limitate reazioni (negative), di assestamento e anch'esse non drammatiche. In altri casi ancora, i processi di esternalizzazione possono produrre effetti organizzativi e sociali positivi, in particolare nei casi in cui la nuova organizzazione creata riesce a rendersi economicamente autonoma, ad ampliare il proprio mercato di riferimento, a

crescere strutturalmente, a produrre nuova occupazione aggiuntiva; a esempio, in questi ultimi anni, decine di nuovi soggetti di diritto privato hanno cominciato a gestire appropriatamente servizi in precedenza erogati direttamente da ciascuna amministrazione comunale individualmente, a costi insostenibili e con effetti collaterali collettivamente non giustificabili.

Non si può, infine, dimenticare che la drammaticità di un processo varia al variare della definizione adottata ovvero del punto di vista dal quale simili processi di trasformazione sono considerati. Al contrario, invece, in alcuni casi, si può ritenere drammatico il non procedere alla trasformazione di organizzazioni e processi obsoleti, autoreferenziali, irrilevanti rispetto agli obiettivi perseguiti dalle organizzazioni in cui sono inseriti.

4.6.2 Le implicazioni generali della reingegnerizzazione organizzativa

In ogni caso, al di là della dimensione degli eventi in analisi, è opportuno gestire i cambiamenti organizzativi utilizzando alcuni degli strumenti di management disponibili. È essenziale, in particolare, non separare la gestione del processo di cambiamento dal cambiamento stesso.

In molti casi, infatti, si adottano decisioni che cambiano le organizzazioni senza che il personale interessato venga attivamente coinvolto, senza che le competenze siano strutturate in modo chiaro, senza che le linee di attività siano progettate in modo da tener conto dei cambiamenti, strutturali e di processo, introdotti in corso d'opera. Ma le organizzazioni formali non possono funzionare in base alle stesse modalità utilizzate per raccogliere i partecipanti a un concerto *rave*. Dunque, questo tipo di cambiamenti è destinato a produrre oscillazioni organizzative, tanto più frequenti quanto più deboli sono le rendite di posizione di coloro che li decidono.

Il processo di reingegnerizzazione nel caso di esternalizzazione non è dissimile da altri processi analoghi, ma legati a tentativi di semplificare, rendere più efficiente, migliorare la qualità dei risultati ottenuti grazie a un certo modo di organizzare il lavoro. Pertanto, anche gli strumenti di analisi organizzativa utilizzabili sono quelli ormai convenzionalmente utilizzati in questo campo.

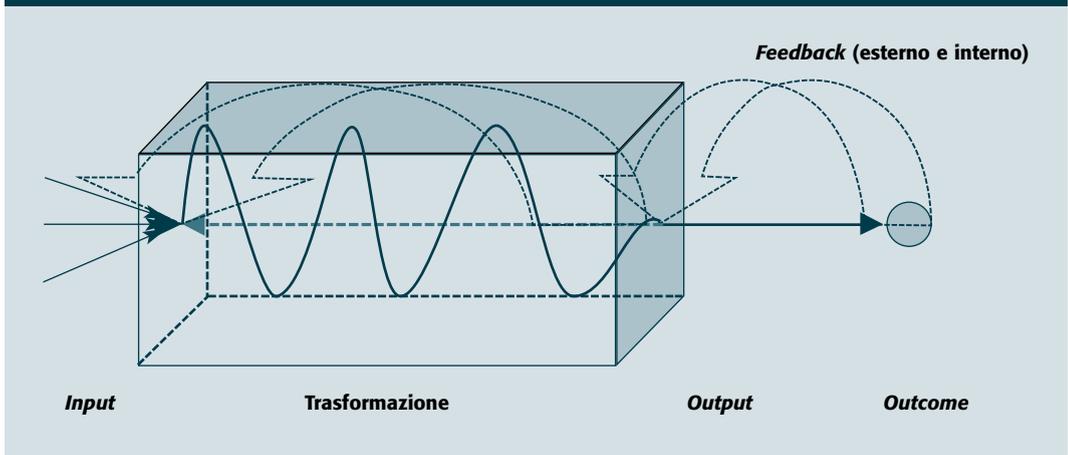
Ciò che è diverso o specifico è il fine per il quale sono utilizzati e, in pratica, l'ambito di applicazione di tali tecniche. Il fine è quello di razionalizzare gli interventi di esternalizzazione rendendoli efficaci in ambito organizzativo e l'ambito di applicazione è connesso con la ridefinizione delle strutture e dei processi che, per effetto dell'esternalizzazione, stanno per o sono in via di trasformazione. Nel momento in cui i processi di esternalizzazione diventassero parte di una strategia permanente di gestione dei singoli apparati amministrativi, anche i processi di reingegnerizzazione dovrebbero, in concomitanza, essere sviluppati secondo modalità e dotandosi di strutture permanenti.

Per illustrare sinteticamente come la reingegnerizzazione modifichi le modalità operative o, in casi più rilevanti, parti costitutive di

una organizzazione, può essere utile rappresentare i due contesti principali di questi interventi: il processo di produzione e/o di servizio e la struttura formale dell'organizzazione, cioè i luoghi organizzativi all'interno dei quali i processi si sviluppano fino a conseguire risultati riconosciuti dall'organizzazione stessa.

In generale, un processo di produzione e/o di servizio è costituito da un insieme di attività interdipendenti e ordinate, che trasformano una serie di *input* (di risorse umane, di tecnologie e di modelli d'azione) in *output* amministrativamente legittimi e rispondenti alle esigenze di coloro che (cittadini, imprese, altre istituzioni) fruiscono, alla fine, del risultato o *outcome* di tale lavoro (figura 4.1). I processi comprendono una serie di dispositivi di controllo, interni e finali, tali da consentire di monitorare e controllare l'andamento e l'efficacia dei processi stessi, rilevare eventuali anomalie, proporre interventi di aggiustamento o correttivi se necessario.

Figura 4.1 Rappresentazione schematica di un processo di produzione e/o di servizio

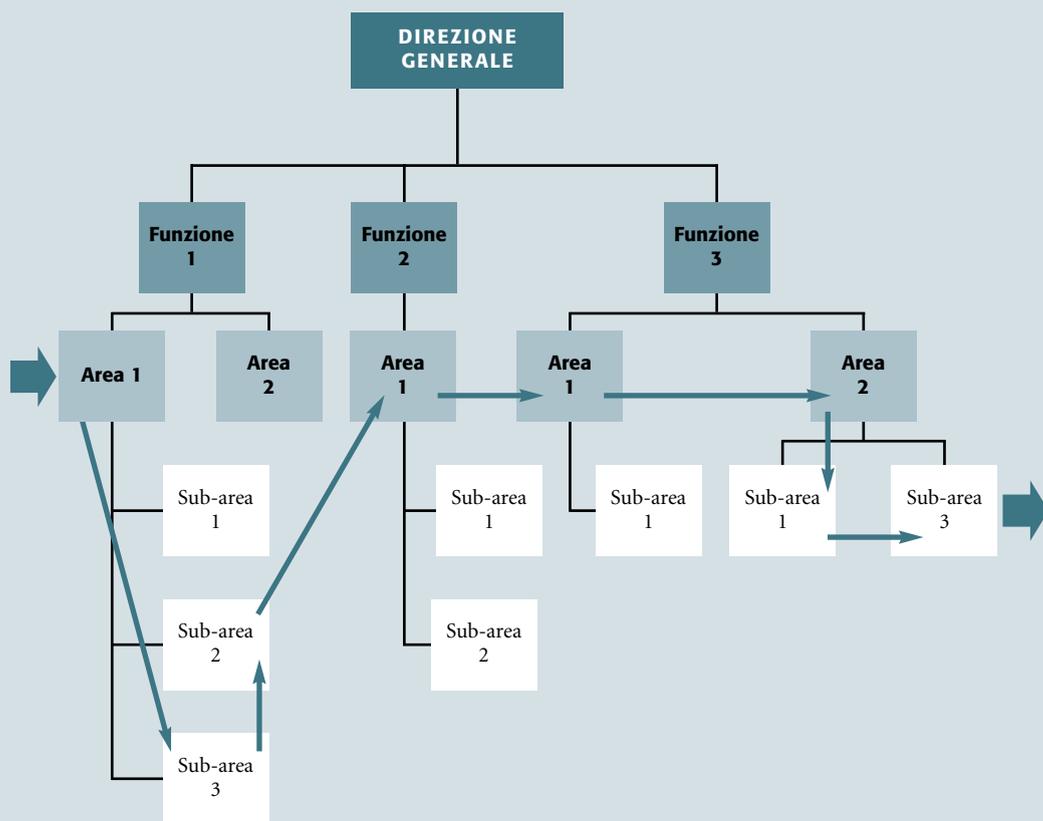


A volte la valutazione dei risultati dei processi si estende fino a comprendere l'analisi della soddisfazione degli utenti o dei clienti finali serviti dall'amministrazione stessa. Dunque, i processi e i risultati conseguiti per loro tramite possono svilupparsi interamente all'interno di una organizzazione, oppure svilupparsi anche all'esterno dell'organizzazione. Nel primo caso l'*outcome* del processo coinvolge unità interne, nel secondo unità esterne all'organizzazione.

I problemi che portano alla reingegnerizzazione dei processi e delle strutture cui essi fanno, in tutto o in parte, riferimento possono essere di varia natura; sotto il profilo analitico, essi però si situano sempre nei *punti di confine*; ovvero, riguardano fasi dei processi in cui si rileva il passaggio da una attività o insieme di attività omogenee a un altro, oppure da un sotto-insieme organizzativo a un altro (nel primo caso, di solito si parla di fasi di lavorazione successive, fino alla conclusione

finale, diretta o indiretta, del processo). La criticità di questi delicati snodi organizzativi si evidenzia tutte le volte che un processo di lavorazione non si attua completamente all'interno di un'unica unità organizzativa, ma prevede passaggi di natura gerarchica, di ordine funzionale oppure, appunto, di cessione all'esterno dell'apparato organizzativo considerato, in questo caso, nel suo insieme (figura 4.2).

Figura 4.2 Schema di processo di lavorazione e morfologia dei passaggi interni e/o esterni



Fonte Adattata da Manganelli R.L. e Klein M.M.,1994

I *punti di confine* introducono nel processo contingenze di varia natura (temporale, tecnica, professionale, regolativa); dunque, più numerosi essi sono, più incerto sarà il risultato finale del processo, sia esso condotto all'interno o all'esterno del complesso organizzativo considerato. L'utente finale del processo, di conseguenza, otterrà un prodotto e/o un servizio che conterrà in sé tutte queste vulnerabilità prodottesi nel corso di tutto il processo di lavorazione.

Da quanto detto, emerge con chiarezza il fatto che la semplificazione, la riduzione o l'eliminazione dei *punti di confine* assume una

importanza centrale in tutti i processi di reingegnerizzazione; questa importanza sarà, ovviamente, ancor più evidente quando il ripensamento riguardi processi di rilievo organizzativo strategico, quali quelli di esternalizzazione. In questi casi, è essenziale implementare la riorganizzazione mantenendo in funzione l'apparato organizzativo nel modo più appropriato, così da minimizzare la frequenza e l'intensità di conflitti tra le componenti interne dell'organizzazione (definibile come il *task environment* interno di un determinato processo di lavorazione) e i suoi interlocutori esterni (quelli che costituiscono cioè il suo *action set* strategico).

4.6.3 Le fasi del processo di reingegnerizzazione

Un intervento di reingegnerizzazione è di norma organizzato secondo le seguenti fasi:

- a. finalizzazione del progetto;
- b. selezione del modello e della strategia;
- c. identificazione delle soluzioni da adottare;
- d. implementazione.

a. La prima fase dell'intervento, ispirato da *fabbisogni di trasformazione* (nel caso in esame, quelli che dipendono dai processi di esternalizzazione), comporta l'individuazione degli attori coinvolti nella ridefinizione delle strutture e dei processi prevedibili; la definizione, in accordo con tali attori, dei confini strutturali e operativi all'interno dei quali ciascun processo di esternalizzazione influirà direttamente; la programmazione dell'intervento, precisando i tempi, le fasi, i costi, i punti critici e gli obiettivi operativi di ciascuna reingegnerizzazione organizzativa; la formazione del gruppo che dovrà progettare e realizzare l'intervento.

b. Nel corso della seconda fase dovranno essere analizzate puntualmente le modalità operative, strutturali e di processo, su cui impatteranno le esternalizzazioni previste; definite quelle alle quali dare priorità massima; individuate le linee (anche in termini di cultura organizzativa) secondo le quali indirizzare il processo di trasformazione (precisando quali ambiti organizzativi saranno coinvolti, quali e quante risorse – tecniche, umane e informative – dovranno essere mobilitate) e gli obiettivi operativi da perseguire per mezzo della reingegnerizzazione e del cambiamento organizzativo previsto.

c. Nella terza fase, dovranno essere delineate le soluzioni da implementare di fatto, sia in termini tecnici, cioè relativamente alle modifiche strutturali e di processo implicate dal processo di reingegnerizzazione, sia in termini sociali, cioè relativamente al *team* che, sulla base delle competenze ritenute necessarie, dovrà essere impiegato nella realizzazione del progetto di reingegnerizzazione.

d. La fase finale sarà dedicata alla implementazione dell'intervento, che potrà essere di durata variabile e seguirà le priorità e le fasature previste, prevedendo sia interventi sperimentali, sia interventi a regime, fino alla realizzazione dei nuovi *setting* organizzativi programmati.

Nel corso del processo di reingegnerizzazione potranno essere utilizzate, di volta in volta, varie tecniche di facilitazione dell'intervento, che possono proficuamente essere mutate dalle pratiche ordinarie di *business process reengineering*. Non è possibile in questa sede effettuare una disamina esaustiva di tali tecniche, ma sembra opportuno offrire almeno alcuni spunti generali, rimandando alla letteratura esistente sul tema per i necessari approfondimenti (Hammer M. e Champy J. 1994; Hammer M. 1998; Lazzi G. 2000).

I progetti di reingegnerizzazione dell'organizzazione e dei processi sono, in generale, molto complessi, poiché hanno a oggetto processi che impattano su diverse unità organizzative, comportano cambiamenti radicali e non solo incrementali, spesso comportano l'adozione di nuove tecnologie; sono dunque elevati i rischi di insuccesso. Ciò comporta l'adozione di alcune cautele specifiche.

Innanzitutto, deve essere posta grande attenzione al sistema di *leadership* del progetto di reingegnerizzazione, che si risolve nella qualità del gruppo di progetto già individuato per le attività di *audit* organizzativo di cui si è già detto nel precedente capitolo; è anzi opportuno che il gruppo faccia a sua volta riferimento a un comitato guida che assicuri una visione "alta" e integrata del processo. Se è vero che uno dei rischi maggiori degli interventi organizzativi è dovuto alla complessità del processo in ragione delle diverse unità organizzative coinvolte, è fondamentale da un lato assicurare al progetto di reingegnerizzazione una autorevole e visibile capacità di indirizzo e controllo e dall'altra utilizzare un gruppo di progetto che si assuma la responsabilità di condurre tutte le attività necessarie, rispondendo al comitato guida.

Il gruppo di progetto si potrà avvalere, come pure già detto, di risorse – interne o esterne – esperte in grado di fornire informazioni per l'analisi, la diagnosi e il ridisegno del processo da reingegnerizzare.

Alcuni strumenti utili alle fasi iniziali di identificazione e analisi dell'intervento sono costituiti, oltre che dall'analisi della documentazione di riferimento, dalle interviste – al management, ai responsabili delle attività, ai clienti, se necessario agli *stakeholder* – che possono essere basate sia su questionari strutturati (ovvero con risposte chiuse e che quindi presuppongono da un lato un adeguato lavoro preparatorio e dall'altro richiedono meno tempo per gli intervistati) oppure semistrutturati (nei quali sono presenti anche domande a risposta aperta). Si tratta di strumenti che sono utili in generale a una ricognizione delle condizioni e a una classificazione di opportunità e sfide.

Nei casi più complessi o in quelli nei quali la documentazione non consente di catturare e identificare con precisione i confini dell'intervento, alle tecniche sopra indicate si possono accompagnare quelle di coinvolgimento diretto di gruppi di persone con conoscenze sul processo oggetto di reingegnerizzazione (*workshop*, *focus group*, ecc.).

Al termine della fase di identificazione e analisi, è necessario formalizzare le informazioni acquisite e produrre uno schema del processo da reingegnerizzare utilizzando tecniche di rappresentazione essenziali per comprendere il funzionamento organizzativo attuale,

evidenziare gli snodi decisionali, collegare attività con le unità organizzative responsabili.

Le tecniche di rappresentazione sono diverse (dai più tradizionali tipici dell'analisi organizzativa quali le *process chart* o i *data flow diagram*, sino ai più innovativi quali l'*action workflow analysis*) e ciascuna di esse fa uso di un proprio set di simboli e regole. Importante è che si adotti quella per la quale esiste un robusto supporto di conoscenze (interne o esterne), che consenta di rappresentare fedelmente il processo e gli attori coinvolti, e che sia di facile manutenzione e adattabilità; ma che, soprattutto, sia comprensibile a chi poi dovrà assumere le decisioni e implementare il processo.

In un intervento di *business process reengineering* legato a un processo di esternalizzazione in atto o pianificato, occorrerà però prestare attenzione a una serie di aspetti che solo parzialmente sono generalmente trattati nella letteratura sul cambiamento organizzativo. Infatti, in tale ambito, di solito, la decisione di esternalizzare è considerata figlia di un processo decisionale che parte da una radicale decisione di ripensamento dei processi, del quale l'esternalizzazione è strumento. In amministrazione pubblica, però, un simile approccio radicalmente orientato alla riduzione all'essenziale di organizzazione e processi, nella prospettiva della *lean organization* di stampo toyotista, può esplicarsi limitatamente, in ragione del grado di formalizzazione dei processi (in quanto procedimenti formali di natura giuridico-amministrativa) e delle strutture (in ragione del principio costituzionale di riserva relativa di legge per l'organizzazione degli uffici), ben maggiore che nel privato. Nella realtà operativa però, come detto, i due processi (esternalizzazione e riorganizzazione) si sovrappongono e si integrano, e per questo possono trovarsi in sequenza temporale inversa: prima l'amministrazione decide di esternalizzare e dopo affronta il problema di ripensare l'organizzazione sulla quale l'esternalizzazione ha impattato, cercando trarre vantaggio dall'esternalizzazione visto in questo caso come motore di un cambiamento radicale.

In tal senso, sono pertanto possibili casi nei quali l'ente, in un primo tempo, invia del personale presso il fornitore, cui chiede di collaborare nella determinazione delle strategie di ripensamento dell'organizzazione e dei processi, oppure semplicemente per aiutare a formare il personale interno nell'ambito e contribuire a creare un gruppo di lavoro che costituisca l'interfaccia di riferimento nelle relazioni che si instaurano nei confronti dell'affidatario.

Risulta dunque evidente la relazione di complementarità tra l'esternalizzazione e la reingegnerizzazione dei processi e dell'organizzazione: da una parte, i problemi manifestati nella ridefinizione dei processi vengono risolti dall'esternalizzazione, dall'altra la prima rappresenta lo strumento ideale per implementare la terziarizzazione delle attività. Non a caso, a confermare lo stretto legame che intercorre tra esternalizzazione e riorganizzazione, basta ricordare che le due parole chiave delle teorie del *business process reengineering* sono *mission* e *core business*; concetti che coincidono con quelli usati nell'esternalizzazione.

5. Il rapporto di committenza

5.1 La gestione attiva del rapporto di committenza

In precedenza si è evidenziato come l'esternalizzazione si sia diffusa negli ultimi anni sia in termini di tipologia di servizi forniti, sia in termini di strategicità e complessità della relazione, come uno degli strumenti che, se adeguatamente gestito, risponde pienamente ai presupposti propri del paradigma del *new public management* (Hood 1991): responsabilizzazione del management, utilizzo degli indicatori di performance per misurare con chiarezza obiettivi di efficienza e di efficacia, maggior enfasi sul controllo degli *output* piuttosto che sul controllo delle procedure, separazione, laddove opportuno, tra attività di pianificazione e attività di produzione del servizio, valorizzazione delle logiche competitive, utilizzo delle tecniche di management tipiche delle imprese, parsimonia nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nelle pagine precedenti si è anche rammentato come le più recenti critiche a tale paradigma abbiano posto in luce che è necessario mantenere le specificità, l'unitarietà funzionale e gli obiettivi strategici caratteristici delle amministrazioni pubbliche (Meneguzzo 1997), senza appiattirsi su di una mera imitazione delle logiche privatistiche. Nell'ottica della gestione del rapporto di committenza, ciò significa utilizzare strumenti e approcci che consentano di raggiungere la maggior parte degli obiettivi sopra indicati, garantendo però la definizione e l'esercizio degli indirizzi strategici, nonché il governo *in itinere* del processo di esternalizzazione al cliente pubblico.

È interessante, al proposito, notare come, nell'indagine effettuata da Censis/Tess (2003) presso un *panel* di aziende e amministrazioni pubbliche di grandi dimensioni, emerga che l'esternalizzazione è vista nelle organizzazioni pubbliche più come un'opportunità di razionalizzazione delle proprie attività che come uno strumento di riduzione dei costi operativi (logica invece prevalente nelle organizzazioni private).

In questa prospettiva l'esternalizzazione consente soprattutto nelle amministrazioni di ottenere vantaggi in termini di focalizzazione su specifiche funzioni della struttura (questa risposta ha ottenuto dagli intervistati un valore 8,8 su 10 per le amministrazioni pubbliche, contro il 7,5 delle imprese) e di *maggior controllo* su attività difficili

da gestire (la risposta ottiene un valore 7 contro il 3,8 delle imprese). A questo proposito, si deve sottolineare che il vantaggio di un maggior controllo su attività difficili da gestire non passa solamente attraverso l'atto di esternalizzazione, ma per il tramite di una "gestione attiva" del rapporto di committenza.

Per gestione attiva si vuole qui intendere l'utilizzo consapevole, strategico e manageriale delle esternalizzazioni, realizzabile attraverso una piena valorizzazione dell'apporto del soggetto affidatario in una logica di autonomia realizzativa, governata però da un processo di controllo gestionale orientato ai processi e alle prestazioni.

Può essere utile per meglio comprendere questa ottica considerare l'esternalizzazione come un processo di delega. La delega di funzioni consente alle organizzazioni pubbliche di disporre di un'interfaccia unica per la soluzione di una molteplicità di problemi complessi, potendosi concentrare sulle criticità maggiori, sul miglioramento continuo dello standard del servizio prestato, ottenendo un minore livello di burocratizzazione connesso all'espletamento delle funzioni esternalizzate. In analogia con le imprese private, di concentrarsi sul proprio *core business*.

Come è noto, una delega per essere efficace richiede il rispetto di alcuni presupposti: chiara definizione dell'oggetto, adeguate competenze del delegato, accettazione dei termini della delega, rispetto degli spazi di autonomia del delegato (ovvero non interferenza da parte del delegante), ma al tempo stesso esercizio di un'attività di supervisione da parte del delegante nella verifica del raggiungimento dei risultati concordati. In sostanza in un processo di esternalizzazione (come in un processo di delega) è necessario essere molto chiari nella definizione dell'oggetto per poi poter adeguatamente valorizzare l'apporto del delegato, in un contesto in cui il controllo sulle sue prestazioni non venga mai meno, restando però concentrato sugli aspetti strategici più che su quelli strettamente operativi. Su questi ultimi occorre una piena responsabilizzazione del delegato, chiamato esso stesso ad auto-controllare le sue prestazioni.

Ciò significa porsi in una logica in cui a elementi propri della "gestione regolamentare dei contratti" (chiara definizione obiettivi e regole, responsabilità del committente, elevato grado di certezza, ecc.) si uniscono elementi propri della "gestione adattiva delle performance del contratto" (parte di remunerazione variabile sulla base dei risultati, responsabilità condivisa tra committente e affidatario, revisione periodica del rapporto, ecc.).

In altri termini, l'approccio deve essere quello di integrare la componente relazionale con quella contrattuale, in modo tale da definire un adeguato contorno della attività di esternalizzazione, all'interno della quale gestire relazionalmente, secondo alcuni principi chiari e condivisi, l'evoluzione dinamica del rapporto.

Come è stato evidenziato nel capitolo 1, l'esternalizzazione deve essere un processo in cui vi è un'elevata consapevolezza da parte del committente sugli obiettivi e sulle criticità a cui si intende dare una

risposta. Su tale consapevolezza si deve sviluppare la strategia di coinvolgimento dell'affidatario e quindi una pianificazione congiunta e concordata delle azioni che nel tempo sono in grado di rispondere agli obiettivi dell'esternalizzazione, riducendo progressivamente le criticità. Quanto più articolate e complesse sono le attività da esternalizzare, tanto più accurata deve essere l'analisi strategica preliminare (ex ante), al fine di garantire le competenze gestionali e organizzative in grado di rendere efficace, dal punto di vista strategico, l'intero processo di esternalizzazione.

La gestione attiva del rapporto di committenza deve fondarsi su (e alimentare dinamicamente) questi presupposti, accrescendo al tempo stesso consapevolezza e capacità congiunta da parte di committente e affidatario di far fronte alle esigenze e alle criticità.

5.2 L'implementazione della scelta organizzativa

Come evidenziano Osborne e Gaebler (1995), l'esternalizzazione è uno degli strumenti di più difficile attuazione da parte della pubblica amministrazione, richiedendo specifiche competenze, in particolare per quanto concerne la stesura del contratto e il monitoraggio.

L'esternalizzazione di un'attività impone, inoltre, l'implementazione di strumenti e metodologie interni all'amministrazione, al fine di governare il rapporto con il soggetto che assume la gestione del servizio. È necessario, per questo, valutare preventivamente l'impatto del progetto di esternalizzazione sulla struttura organizzativa dell'amministrazione, valutandone le esigenze di reingegnerizzazione, dettagliando l'apporto esperienziale e innovativo del fornitore, predisponendo i necessari interventi sul sistema di competenze interne, allocando efficacemente le risorse rispetto alle esigenze e alla natura del processo di esternalizzazione.

Questa fase di analisi e progettazione organizzativa pone le condizioni per un'efficace e flessibile gestione del rapporto di committenza e riguarda sia la valutazione ex ante del nuovo assetto organizzativo e di competenze derivante dall'inserimento del personale dell'affidatario, sia le implicazioni del mutato ruolo del personale dell'amministrazione.

Nel momento in cui un'organizzazione pubblica opta per l'esternalizzazione strategica, una delle prime valutazioni da effettuare riguarda, infatti, le modifiche delle strutture organizzative prima depositarie della funzione esternalizzata. Si tratta di valutare in che termini, ma anche con quale scansione temporale modificare (sino, in alcuni casi estremi, a eliminare) il sistema di competenze consolidato all'interno, al fine di favorire la scelta organizzativa strategica progettata al momento dell'esternalizzazione.

Costruito questo scenario programmatico, si tratta poi di accompagnare il processo di allocazione delle risorse, evitando il più possibile paralisi e conflitti e ricercando il massimo consenso negli attori interni ed esterni del processo.

La transizione dalla gestione diretta alla gestione indiretta richiede la predisposizione di un insieme di azioni di accompagnamento. In particolare, devono essere individuate le modalità di collocazione del personale in altre unità operative dell'amministrazione, attraverso forme di mobilità interna, o, viceversa, soluzioni di *outplacement*; deve essere attentamente pianificata la politica di inserimento, addestramento e sviluppo delle risorse umane.

Nei casi più avanzati di esternalizzazione strategica, quali quelli ad esempio legati alla creazione di società miste, il processo di programmazione dei fabbisogni, di collocazione del personale preesistente e di formazione può essere gestito in partnership con il fornitore.

È questa una fase estremamente delicata in cui è necessario esercitare una leadership trasformazionale da parte di chi governa il processo. La convivenza del nuovo con il vecchio, del pubblico con il privato, dell'innovativo con il tradizionale, della dimensione strategica con quella operativa può comportare numerose frizioni nell'implementazione del processo di esternalizzazione.

Se in chiave più operativa l'obiettivo di queste fasi della progettazione organizzativa riguardano la creazione delle migliori condizioni possibili per la valorizzazione del contributo dell'affidatario, successivamente si pone la necessità di dotarsi delle condizioni e delle competenze per la gestione della relazione con il fornitore.

Al proposito esistono due obiettivi chiave:

- il mantenimento delle condizioni di presidio, almeno in termini di conoscenze, necessarie per conservare la capacità di reinternalizzazione delle attività;
- lo sviluppo delle competenze interne, gestionali e strategiche, per governare il fornitore piuttosto che gestirlo.

Appare evidente come per questi aspetti le scelte e le azioni organizzative connesse debbano essere gestite strategicamente dall'amministrazione.

Si tratta di definire quali siano gli ambiti "chiave" di competenza (e di conseguenza anche le modalità e gli strumenti) per il mantenimento di un adeguato presidio sui processi di erogazione del servizio nella nuova modalità organizzativa. Non si tratta solamente, come vedremo nel prossimo paragrafo, di garantire il monitoraggio e il controllo del processo, ma anche di mantenere la capacità di reinternalizzare l'attività, riducendo così la dipendenza dal fornitore.

Questo obiettivo può apparire in contrasto con l'esigenza di valorizzare al massimo in una prospettiva di partnership di lungo periodo l'apporto del fornitore. In realtà deve essere vista come un passaggio fondamentale per la gestione attiva del rapporto di committenza e per l'esercizio di un'efficace pressione verso il continuo miglioramento delle prestazioni.

Evidentemente nel contesto delle amministrazioni pubbliche, in cui lo sviluppo delle competenze e degli strumenti di controllo direzionale e gestionale è limitato, questo obiettivo può apparire particolarmente impegnativo e richiedere un notevole sforzo di sviluppo delle competenze.

È però importante averlo presente (e dichiarato all'affidatario) sin dall'inizio, in modo tale da farlo diventare uno dei risultati attesi dall'intero processo di esternalizzazione. Per favorire il graduale apprendimento da parte dell'amministrazione è utile prevedere:

- un momento di formazione iniziale per il personale dell'amministrazione destinato al presidio delle competenze chiave e alla connessa azione di gestione del *change management* dell'organizzazione;
- l'identificazione di un presidio organizzativo, che si occupi della gestione dell'interfaccia tra amministrazione ed erogazione del servizio esternalizzato, esercitando così sia le funzioni di supervisione del cambiamento organizzativo, sia quelle di monitoraggio del servizio;
- lo sviluppo (ma anche la periodica verifica) di un sistema di relazioni fiduciarie con l'affidatario, che contribuiscano a ridurre il costo di transazione delle attività di controllo, concentrandole sugli aspetti più rilevanti. Tali relazioni possono costituire una delle componenti intangibili cruciali dell'investimento reciproco che i partner intessono all'interno del rapporto di collaborazione.

5.3 Il monitoraggio del servizio

Attraverso l'esternalizzazione è possibile operare una separazione fra soggetti incaricati della gestione dell'attività e soggetti deputati al monitoraggio del servizio. Se si può considerare assodato il fatto che l'esternalizzazione costituisca un'opportunità significativa per le amministrazioni pubbliche, la necessità è quella di non perdere il controllo del processo in tutte le sue fasi (dalla definizione degli obiettivi sino alla risoluzione del contratto).

Anche la Commissione Europea ha voluto sottolineare nella recente Direttiva (2004/18/CE) sul *Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture, di servizi*, la centralità istituzionale delle funzioni di verifica e controllo della qualità dei servizi erogati dai fornitori.

È accaduto spesso che il gestore di determinati servizi pubblici abbia ridotto i propri costi di produzione a discapito della qualità del servizio, generando un vero e proprio processo di *quality shading*, ovvero progressivo peggioramento del livello qualitativo della prestazione erogata.

È essenziale, quindi, non porsi nella logica di abbandonare l'area affidata all'esterno, ma anche dimostrare concretamente nel tempo che la volontà di trasformare il personale del committente da esecutore a gestore e lo sforzo necessariamente fatto per motivare il fornitore e definirne le caratteristiche e la qualità dell'impegno sono confermati costantemente nell'evoluzione del rapporto.

Controllo in questa prospettiva significa, naturalmente, qualcosa di differente e di più sofisticato dalle verifiche formali tipiche della cultura burocratica consolidata nel nostro Paese. Deve essere ricon-

dotto al controllo sostanziale di gestione, un'attività per cui è utile utilizzare il termine inglese di *audit*, inteso come una verifica:

- *periodica*, ovvero ripetuta a intervalli stabiliti e pianificati nel tempo;
- *sistemica*, ovvero in grado di considerare uno spettro completo delle attività e degli elementi organizzativi riferibili all'oggetto della verifica;
- *documentata*, ovvero riferita a standard, indicatori, procedure, documenti identificati;
- *obiettiva*, ovvero fondata su elementi oggettivi effettivamente riscontrabili.

La periodicità serve per scandire l'evoluzione delle attività con momenti in cui si fa il punto, che possono peraltro coincidere con i *milestone* del progetto. Ciò non toglie che vi possano essere delle occasioni di *audit* non pianificate, ma messe in opera per verificare la natura di eventuali rilevanti problematiche emerse.

La sistematicità è richiesta per garantire la copertura delle attività e degli elementi organizzativi e gestionali che caratterizzano il processo di esternalizzazione. Il modo per affrontare sistematicamente la verifica, può essere quello di controllare separatamente le differenti attività con *audit* specifici, oppure quello di verificare complessivamente la capacità gestionale dell'affidatario nel rispettare gli obiettivi concordati e nel risolvere le problematiche che man mano emergono in un'ottica di miglioramento continuo. Nel secondo caso, l'analisi delle singole attività potrà essere effettuata a campione, fermo restando che in un arco di tempo più ampio (e definito dalla pianificazione delle attività di monitoraggio), verranno gradualmente prese in considerazione tutte.

La verifica deve essere documentata e obiettiva, per consentire una piena ripercorribilità degli elementi emersi dalle attività di controllo e per garantire una maggiore condivisione degli stessi con l'affidatario.

Questa attività di monitoraggio deve infatti consentire di orientare l'attività, individuando tempestivamente gli scostamenti rispetto agli obiettivi definiti, ma soprattutto le opportunità di miglioramento della gestione che possono essere adeguatamente valorizzate solo attraverso una gestione attiva del controllo e del contratto.

Abbiamo infatti sottolineato come l'esternalizzazione, se correttamente gestita, costituisca un'occasione per rafforzare la centralità dell'ente che delega all'esterno un'attività sulla base delle maggiori competenze che si possono ottenere da partner esterni, potenziando il suo ruolo di controllo e indirizzo. Attraverso il monitoraggio e l'orientamento della gestione esternalizzata si concretizzano le scelte politiche e di orientamento strategico dell'amministrazione, mentre l'efficienza e l'efficacia delle attività di carattere operativo viene demandata al soggetto che assume la gestione del servizio. In quest'ottica all'affidatario si può richiedere di strutturare in modo riscontrabile la propria attività di controllo, predisponendo periodici *report* che riportino l'andamento degli indicatori concordati con il committente per misurare le prestazioni di natura più operativa (indicatori di processo).

Un esempio spesso usato per dimostrare l'importanza di una strutturata attività di monitoraggio riguarda il sistema di *global service* del Ministero del Tesoro per la gestione dei propri immobili. Si tratta di un'iniziativa che ha generato una serie di benefici (Censis 2003): soddisfazione dell'utenza, abbattimento dei costi, riconversione in chiave strategica, specialistica e professionale della tecnostuttura, approccio manageriale all'esercizio delle attività manutentive.

Una delle problematiche principali associate a questa esperienza, ha riguardato il monitoraggio del servizio. Già dopo pochi mesi dall'avvio del contratto, infatti, è emersa l'esigenza di un maggior controllo sull'erogazione del servizio (Pintus 2001). Si trattava di un controllo di tipo strategico, legato agli obiettivi complessivi del processo di esternalizzazione, e non limitato al controllo delle attività svolte.

5.3.1 Come strutturare un adeguato monitoraggio

Quali sono le condizioni per sviluppare un adeguato monitoraggio (in chiave di controllo gestionale continuo) del servizio erogato?

Utilizzando Kettner e Martin (1985, 71) si può definire il monitoraggio come “la periodica rivisitazione e verifica dei progressi compiuti dal gestore per l'attuazione dei termini e delle condizioni contrattuali, l'identificazione delle aree di attività che richiedono azioni correttive e il riscontro teso ad assicurare che tali azioni correttive siano efficaci”.

In questa prospettiva il processo di monitoraggio è riconducibile alle fasi di un processo di controllo di gestione.

a. Innanzitutto è necessario definire con chiarezza gli obiettivi del processo di esternalizzazione, sia in chiave economica (quali sono i costi attualmente sostenuti e i risparmi che ci si attende di ottenere, costi aggiuntivi delle attività di coordinamento e controllo, ecc.), sia in chiave di qualità del servizio (stima del vantaggio innovativo derivante dall'attività di esternalizzazione, ecc.), sia in chiave organizzativa (competenze e responsabilità del personale proprio e del personale esterno, conflittualità interne, riallocazione risorse umane non più utilizzate, ecc.). Gli obiettivi devono essere (Valentini 2004, 58):

- *intelligenti*, ovvero azzeccati rispetto all'organizzazione e adeguatamente innovativi;
- *misurabili*, poiché solo ciò che si misura può essere migliorato;
- *raggiungibili* attraverso le risorse e gli strumenti messi a disposizione;
- *sfidanti* per l'affidatario, in modo da stimolare il suo massimo impegno.

b. Occorre quindi disporre di una pianificazione in cui siano detagliati con attenzione rispetto agli obiettivi chiave quali sono le responsabilità dei soggetti, i tempi associati (e i *milestone* intermedi), le modalità con cui si vuole conseguire l'obiettivo, i risultati attesi e le modalità di remunerazione. Tra le diverse responsabilità si dovrà individuare anche il soggetto chiamato a sovrintendere allo svolgimento delle attività del soggetto che assume la gestione del servizio.

c. A ogni obiettivo rilevante dovrebbe essere quindi associato (e concordato) uno o più indicatori in grado di misurare il grado di raggiungimento dello stesso. Sul tema degli indicatori torneremo specificamente nel prossimo paragrafo.

d. Si tratta quindi di effettuare un monitoraggio specifico (o in senso stretto) sulla base degli indicatori per intervenire tempestivamente, laddove si verificassero degli scostamenti rispetto alla pianificazione effettuata e alle condizioni contrattuali.

e. Laddove emergano scostamenti considerati rilevanti si procederà all'adozione di misure correttive e al riscontro della loro attuazione ed efficacia. Le azioni correttive devono essere considerate alla stregua di aggiustamenti di rotta rispetto a un percorso definito in sede di pianificazione delle attività: devono essere fatti ogni qualvolta si percepisce lo scostamento, perché risulta molto meno oneroso intervenire tempestivamente in corso d'opera, piuttosto che trascinarsi (per inconsapevolezza o per trascuratezza) delle difficoltà che si consolidano e accrescono nel tempo. L'assenza di correzioni e spesso un indice di come il committente non presti adeguata e sistematica attenzione sul controllo attivo della commessa.

f. Periodicamente è poi auspicabile un riesame complessivo dello stato di avanzamento in cui si possono riconsiderare in chiave strategica il rapporto con l'affidatario, la pianificazione e le risorse disponibili.

A Mantova gli utenti "assaggiano" la qualità del servizio

Il Comune di Mantova ha attuato, in due diverse esperienze di esternalizzazione, dei particolari sistemi di monitoraggio affidati in parte agli utenti stessi del servizio. I due casi riguardano l'esternalizzazione del servizio di ristorazione scolastica per le scuole materne ed elementari del Comune e la concessione del servizio di asilo nido a una cooperativa. In entrambi i casi, il monitoraggio del servizio è affidato agli utenti "indiretti": i genitori. Nel caso delle mense scolastiche si era notato, negli anni passati, che alcuni genitori erano male informati sulle quantità e gradevolezza dei pasti distribuiti a scuola. L'Amministrazione decise quindi, in accordo con la Asl locale, di aprire le cucine e le dispense ai genitori componenti la Commissione Mensa e a loro delegati. Questi possono oggi, su richiesta, verificare i pasti, attraverso un assaggio dal menù del giorno, controllare gli approvvigionamenti e il rispetto delle norme Haccp. Il risultato degli assaggi deve essere poi riportato in una *Scheda di rilevazione gradibilità del pasto*, che viene poi inoltrata alla Asl e alla ditta di ristorazione.

Nel caso del servizio di asili nido, il ruolo dei genitori è invece legato all'istituzione di un *Gruppo tecnico di monitoraggio*. Questo funge da portavoce di esigenze e proposte da parte di tutti i genitori e opera come strumento di partecipazione attiva nella definizione delle strategie operative di monitoraggio. Queste risultano essere oggi più efficaci sia sul piano del metodo, grazie al confronto fra i vari punti di vista (genitori e gestori del servizio), sia dei risultati ottenuti (qualità delle verifiche dirette e indirette).

La duplice valenza di queste esperienze è di dar voce, da un lato, agli utenti dei servizi, nell'ottica di *customer satisfaction*, facendo loro acquisire, dall'altro, tramite il coinvolgimento nelle fasi organizzative ed esecutive, una maggiore consapevolezza delle problematiche di cui si deve tener conto nella gestione del servizio (vincoli normativi, limiti di budget, prescrizioni sanitarie e dietetiche).

5.3.2 Gli indicatori

Come nella fase di analisi *ex ante*, anche nella fase di gestione del rapporto di committenza occorre fare uso di sistemi di indicatori, coerenti con quelli utilizzati nella fase precedente, per monitorare e valutare il rendimento dell'esternalizzazione.

A costo di scontare una qualche ripetitività, è probabilmente utile ribadire, dunque, anche in questa sede quali indicatori possano essere utili rispetto alle diverse dimensioni dell'esternalizzazione; e d'altra parte, sul tema occorrerà tornare nuovamente anche nel prossimo capitolo, discorrendo di sistemi di valutazione dell'esperienza.

Un adeguato *set* di indicatori costituisce lo strumento fondamentale per il monitoraggio delle prestazioni dell'affidatario e per la gestione attiva del contratto. Tali indicatori devono presentare alcune caratteristiche:

- *comparabilità*: gli indicatori devono consentire di effettuare una comparazione e mostrare i cambiamenti avvenuti nelle prestazioni ambientali;
- *equilibrio*: tra settori problematici (negativi) e settori promettenti (positivi);
- *continuità*: gli indicatori devono basarsi sugli stessi criteri e riferirsi a periodi o unità di tempo comparabili;
- *tempestività*: gli indicatori devono essere aggiornati con una frequenza sufficiente per consentire interventi in tempo utile;
- *chiarezza*: gli indicatori devono essere chiari e comprensibili.

Come si è già evidenziato nel capitolo precedente, trattando della valutazione delle differenti possibili opzioni di esternalizzazione e del relativo calcolo di convenienza, i principali indicatori nella gestione attiva di un contratto di esternalizzazione di servizi dell'amministrazione devono essere in grado di evidenziare una pluralità di aspetti rilevanti, quali la soddisfazione nei confronti del servizio erogato manifestata dagli utenti, il livello qualitativo del servizio stesso (in termini a esempio di velocità di risposta e alla puntualità nell'evasione delle richieste), l'uso efficiente delle risorse (misurabile con la riduzione dei costi di struttura e di funzionamento), risparmi su alcuni processi specifici oggetto di esternalizzazione (misurabili come i miglioramenti di efficienza derivanti dal contributo dell'affidatario per quella particolare attività).

Da un punto di vista metodologico, gli indicatori utilizzabili possono essere distinti in indicatori di processo (a loro volta distinguibili in indicatori di *input* e di *output*), di risultato e di *outcome*.

- Gli *indicatori di processo* servono per misurare l'impegno dedicato dall'affidatario nelle attività funzionali al raggiungimento degli obiettivi. Sono gli indicatori definiti, nel capitolo precedente, di attività o di efficienza, il cui scopo è appunto misurare quantitativamente risorse impiegate e volumi di produzioni realizzati. Possono distinguersi in indicatori di *input* o di *output*. Nel caso in cui il servizio esternalizzato sia, a esempio, la manutenzione,

potranno essere considerati indicatori di *input* di processo il numero delle persone dedicate alle attività di manutenzione, mentre indicatori di *output* di processo il numero degli interventi di manutenzione effettuati. I primi possono essere numeri inseriti ex ante nel contratto, i secondi misureranno indirettamente l'intensità (più che l'efficacia) dell'attività e potranno essere anch'essi indicati insieme ai successivi indicatori di risultato per valutare incentivi e remunerazioni variabili all'interno del contratto di esternalizzazione.

- Gli *indicatori di risultato* misurano l'efficacia del servizio erogato. Nel caso descritto saranno relativi al numero dei guasti verificatisi negli impianti soggetti a manutenzione o nel grado di soddisfazione degli utilizzatori di detti impianti. Nel caso di esternalizzazione di servizi di pubblica utilità, ad esempio, i parametri di riferimento per la misurazione della qualità possono essere ricavati dalla *carta dei servizi* o dal *contratto di servizio*. Anzi con questi due documenti la gestione del processo di esternalizzazione dovrebbe sviluppare una stretta sinergia, sino a portare le persone che definiscono gli indicatori di risultato a contribuire al monitoraggio e all'aggiornamento degli stessi documenti visti come ulteriori strumenti di gestione (Padovani 2004).
- Gli *indicatori di outcome* misurano i risultati nella società delle attività svolte. Si entra in questo caso in una dimensione che viene ben rappresentata con il termine *accountability*, ovvero la capacità di rendere conto alla società del corretto utilizzo delle risorse assegnate. In tale ambito gli indicatori sono quelli spesso utilizzati nei bilanci sociali, che non si limitano a misurare l'economicità delle prestazioni, ma anche la ricaduta sociale delle stesse (Hinna 2004). Alcuni esempi al proposito possono riguardare l'effetto sul benessere della società di una determinata qualità dei servizi, l'impatto sulla qualità del lavoro e sull'ambiente, ecc.

In generale, si considerano prioritari nel monitoraggio di un processo di esternalizzazione strategica gli indicatori di risultato, essenziali per responsabilizzare maggiormente l'affidatario e valutare dinamicamente le sue prestazioni e la complementarietà con il committente. Rispetto agli indicatori di *input* ciò significa che si preferirà formulare richieste di impegno del tipo "il fornitore dovrà garantire il personale necessario per svolgere con efficacia l'attività di manutenzione", piuttosto che "dovrà mettere a disposizione x persone", o "dovrà garantire y interventi di manutenzione".

Ciononostante, alcuni indicatori di processo potranno essere utili per definire meglio i contorni dell'impegno in termini di risorse richiesto in termini generali all'affidatario.

Gli indicatori di *outcome* risultano invece di grande interesse, ma in una prospettiva più ampia di quella che interessa il presente capitolo; entrano infatti nel merito della gestione dell'attività in una logica di sostenibilità (ovvero efficacia nei confronti del sistema economico, sociale, ambientale).

Ovviamente, gli indicatori devono essere “vestiti” sulla realtà di riferimento e ogni *set* preconfezionato ha il solo scopo di costituire una indicazione di natura metodologica.

5.3.3 Il riesame e la revisione della relazione

Periodicamente (usualmente è l'anno la dimensione temporale più adeguata) è necessario fare un punto generale sull'andamento del rapporto di esternalizzazione. In questa occasione il committente organizzerà una serie di informazioni ricavabili dall'attività di monitoraggio, dal *reporting* dell'affidatario, dalle segnalazioni spontanee interne ed esterne, dall'andamento degli indicatori.

Al termine dell'attività di riesame viene riaggiornato con l'affidatario il quadro degli impegni e delle priorità per l'attività a venire. Nel caso in cui alcune, o la totalità, delle attività date all'esterno siano in scadenza o il contributo del fornitore si sia rilevato non più necessario, inefficace o oneroso, la riunione di riesame servirà per valutare e concordare gli ultimi aspetti relativi all'*insourcing* (reinternalizzazione delle attività), in alcuni casi propedeutica a una gara aperta ad altri concorrenti.

Le modalità secondo cui i servizi assegnati vengono reinternalizzati vengono spesso preventivamente definite in sede contrattuale e devono essere curate con particolare attenzione lungo tutta la gestione del contratto. Infatti è nello stesso scopo dell'esternalizzazione, valutare se e quando diventa opportuno chiudere la relazione, facendo proprio il know how derivante dalla collaborazione.

Infatti se l'esternalizzazione serve per razionalizzare e flessibilizzare l'attività, deve essere possibile procedere efficacemente con l'*insourcing* ogni qual volta questo si rende conveniente.

Questa valutazione di convenienza può essere legata a diverse circostanze, come di seguito specificato (Valentini 2004).

- L'affidatario *non ha raggiunto i risultati* prefissati. In questo caso si può procedere con la clausola rescissoria che, come vedremo nel quarto paragrafo, sarà stata inserita nel contratto. È questa una formula che, non avendo effetto immediato, come potrebbe invece accadere con una clausola risolutiva per inadempimento, consente di pianificare e negoziare con il fornitore la riconsegna delle attività e degli strumenti gestionali. Questa fattispecie in realtà dovrebbe essere molto circoscritta se vi è stata una attenta selezione del fornitore e una gestione attiva del rapporto di committenza. Anche ammesso che in sede di selezione non siano stati individuati alcuni limiti dell'affidatario, le carenze gestionali dovrebbero essere individuate nelle fasi iniziali del processo di esternalizzazione, grazie all'esercizio delle attività di monitoraggio da noi precedentemente delineate.
- Si *decide di cambiare il fornitore*. In questo caso l'*insourcing* è solo propedeutico alla riapertura di una gara per la nuova assegnazione. I costi e benefici di una scelta di questa natura devono essere accuratamente valutati, in quanto se la sostituzione del fornitore

può portare competenze ed energie nuove all'interno dell'amministrazione, gli investimenti relazionali e conoscitivi del precedente affidatario costituiscono un *sunk cost* (letteralmente, costo affondato) per l'amministrazione, che risulta non recuperabile nel caso di interruzione del rapporto. Come è naturale, quindi, la valutazione dipende soprattutto dalla forza del legame cooperativo che si è venuto a creare in passato, sia con l'organizzazione, sia con i suoi singoli membri. Le considerazioni in merito possono contribuire a definire se e come invitare il precedente affidatario alla nuova gara.

- *L'evoluzione tecnologica* (e delle competenze interne) *consente di gestire in modo prevalentemente automatico e interno* determinate attività. Viene quindi meno l'esigenza dell'esternalizzazione, che può permanere solamente per attività di natura manutentiva.
- All'interno si è pianificata una *ridefinizione dell'equilibrio tra attività esternalizzate e internalizzate*, per cui diventa auspicabile rivedere i servizi sui quali impegnare risorse interne e quelli da esternalizzare. In questo caso si dovranno negoziare con attenzione le modalità di revisione del rapporto con il fornitore.

5.4 La gestione del rapporto con il fornitore

Il rapporto fra committente e affidatario di un'attività esternalizzata può strutturarsi in più modi e seguire finalità diverse: può infatti essere definito come semplice rapporto di fornitura di un servizio, o può, in un'accezione più complessa, assumere i caratteri di collaborazione e partnership fra soggetti diversi.

Nel primo caso le scelte rispondono direttamente dalla logica *make or buy* e presuppongono una valutazione in termini principalmente di costo/opportunità del processo di esternalizzazione. In tale ambito, peraltro, solo raramente si può parlare di esternalizzazione strategica, in quanto le scelte risultano principalmente riconducibili a logiche contingenti, piuttosto che a una pianificazione strategica delle relazioni con i fornitori di servizi.

Nel secondo caso, l'amministrazione può trovare nell'esternalizzazione l'occasione per potenziare il proprio ruolo di governo e azione diretta sul sistema, attraverso il coinvolgimento strategico di nuovi soggetti, portatori di risorse e competenze. È la strategia che sta alla base della scelta del fornitore (e del progetto di esternalizzazione *tout court*) che, in quest'ottica, deve guidare la successiva definizione del rapporto fra amministrazione e affidatario, proprio in funzione della tipologia di rapporto che si vuole costruire fra le parti.

Soprattutto in questo secondo caso vi sono molteplici elementi che devono essere presi in considerazione nella gestione del rapporto.

- Innanzitutto l'individuazione delle competenze da mettere in gioco, in una logica di complementarità e integrazione con quelle presenti all'interno dell'amministrazione affidataria. Questo tema sarà

maggiormente trattato nell'ultimo paragrafo, ma appare evidente come al crescere della complessità (e del valore aggiunto incorporato) dei servizi esternalizzati risulti un tema sempre più centrale.

- Un secondo aspetto cruciale è inerente alla gestione del rapporto sin dalla fase iniziale, attraverso quelle modalità di gestione attiva da noi trattate in precedenza in termini di chiara definizione del processo di monitoraggio, ovvero degli obiettivi, degli indicatori, delle risorse a disposizione. Tutto ciò è necessario per evitare quella che potremmo definire “cattura” da parte del fornitore.
- Un terzo aspetto concerne le modalità di partnership che si vogliono impostare e sviluppare nel tempo. Se la collaborazione è importante nella gestione del rapporto con il fornitore, comprendere come questa si evolve nel tempo è ancora più essenziale. Quindi la gestione attiva del rapporto deve essere vista in una prospettiva dinamica. Infatti se è vero che i guadagni di efficienza di solito emergono chiaramente nel breve periodo, viene spesso a mancare la capacità di presidiare il rapporto in prospettiva.

Per sistematizzare questi elementi nella gestione del rapporto di esternalizzazione, può essere interessante rivisitare per il settore pubblico un tipico strumento utilizzato nella gestione dei processi di approvigionamento nelle imprese private, la matrice di Kraljic (figura 5.1).

Sull'asse delle ascisse poniamo la criticità delle competenze, variabile correlata alle specificità del soggetto affidatario, che potremmo semplicisticamente misurare con il numero di fornitori potenziali per un dato servizio. Sull'asse delle ordinate abbiamo l'incidenza del servizio sulla qualità e sull'efficacia dell'attività complessiva, misurabile in termini di valore aggiunto del servizio rispetto al valore totale dell'attività. Nel muoversi verso l'alto aumenta il grado di complessità e di integrazione dei servizi esternalizzati e ci si pone nella prospettiva del *global service*. Un esempio interessante al proposito riguarda la gara con cui l'Inail ha assegnato nel 2000 42 servizi differenti (riconducibili in una accezione ampia ai servizi generali) a un'unica associazione temporanea di imprese, con un contratto di sei anni, prorogabile di anno in anno sino a nove anni complessivi. L'affidatario in questo caso ha messo a disposizione dell'Inail un'intera struttura operativa, dotata di strutture tecnologiche di avanguardia.

Figura 5.1 La matrice di Kralijc rivisitata



Con la matrice si può evidenziare quale strategia sia più adeguata nella gestione delle relazioni con i fornitori. Per i servizi strategici sono necessarie strategie di “integrazione” che si concretizzano nella creazione di rapporti di *comakership*, ovvero di coinvolgimento (quasi-integrazione) del fornitore nei processi innovativi. Ciò comporta lo sviluppo di soluzioni per la gestione strategica dell'esternalizzazione che possono giungere sino alla creazione di società miste che istituzionalizzino la partnership.

Per i servizi “colli di bottiglia” si impongono strategie orientate all’ottenimento di competenze critiche attraverso logiche di esternalizzazione che presentino, grazie soprattutto all’utilizzo dello strumento contrattuale (cfr. prossimo paragrafo) e di opportune attività di monitoraggio (cfr. paragrafo precedente), la garanzia di una prestazione che il fornitore è in grado di svolgere meglio del soggetto pubblico.

Per i servizi a elevato valore aggiunto si possono sviluppare strategie dinamiche di gestione della relazione di esternalizzazione, volte nel lungo periodo a riconsiderare le condizioni economiche dell'esternalizzazione in riferimento al prezzo del servizio (verifica dell’effettiva leadership di costo del fornitore) o alla qualità.

Per i servizi non critici le strategie sono improntate all’efficienza (semplicità gestionale e di competenze) del processo di acquisto, essendo i beni e servizi di scarso valore strategico.

Nel quadrante in alto a destra della matrice possiamo collocare le società miste, in cui il processo di esternalizzazione è volto a creare le condizioni più favorevoli per l’acquisizione da parte delle ammini-

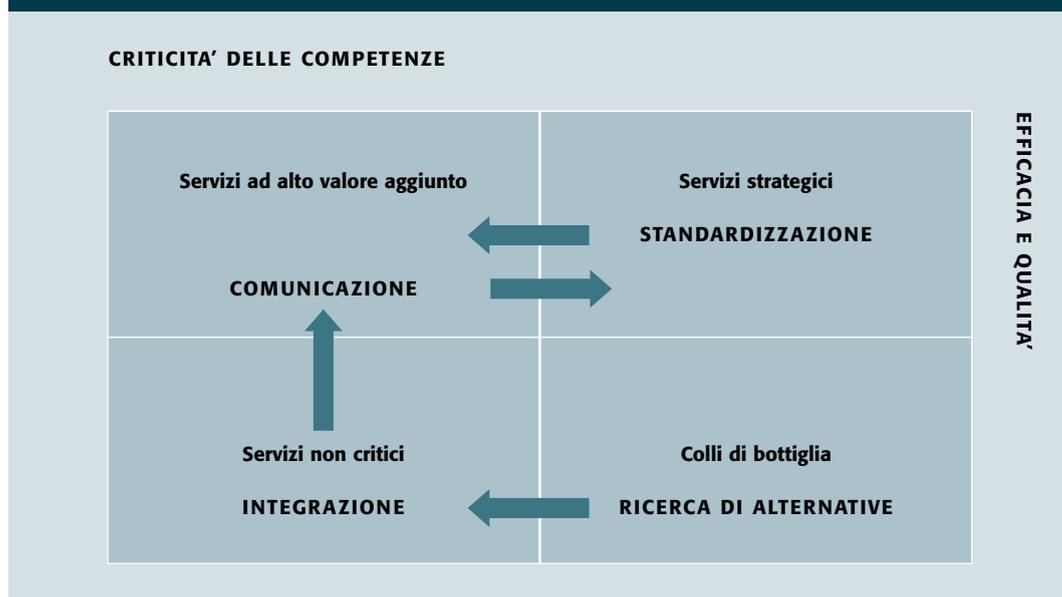
strazioni delle migliori competenze presenti presso i *service provider*, in una prospettiva di gestione strategica della relazione e del processo di esternalizzazione.

Qualora si voglia considerare in chiave dinamica, ovvero di sviluppo nel tempo della relazione la rappresentazione matriciale vista in precedenza, si può procedere nel seguente modo.

Una rappresentazione dei possibili movimenti da un quadrante all'altro è indicata nella figura 5.2, dove si evidenzia come man mano che le competenze sui servizi divengono meno critiche, sia possibile da parte del committente procedere a una maggiore standardizzazione (e quindi misurabilità sulla base di standard prefissati) dell'*output*.

Nel caso contrario, in cui nello sviluppo dei servizi cresce la criticità delle competenze (rischio di cattura da parte del fornitore), l'approccio sarà quello di accrescere sempre di più le modalità collaborative, inserendo personale qualificato dell'amministrazione nella gestione e nello sviluppo e strutturando le modalità di trasferimento delle conoscenze.

Figura 5.2 I movimenti all'interno della Matrice di Kralijc rivisitata



Per esercitare adeguatamente il controllo in una prospettiva dinamica e collaborativa, entrano in gioco in maniera molto significativa le modalità di comunicazione tra l'amministrazione e l'affidatario. Vi sono diversi livelli di comunicazione da gestire.

- *Operativa*. Organizzazione di scambi giornalieri di informazioni sulle attività, con previsione di sistematico riscontro da parte dell'affidatario rispetto alle richieste/segnalazioni da parte del committente.

- *Strategica*. Definizione delle modalità di formalizzazione e progressivo trasferimento del know how tra gli attori.
- *Di verifica*. Creazione di modalità strutturate di verifica, attraverso, a esempio, l'istituzionalizzazione di una commissione/incontro periodico per fare il punto sulla collaborazione, sul rispetto dei reciproci impegni, sulle esigenze di miglioramento, sulle azioni da mettere in opera.
- *Verso l'esterno*. Individuazione delle modalità migliori per documentare all'utenza finale e agli *stakeholder* i risultati della nuova forma gestionale, utilizzando strumenti già esistenti (bilanci economici o sociali, carta dei servizi ove prevista) o ad hoc.

Per quanto riguarda i quadranti più in basso, le specifiche competenze critiche spingono comunque alla ricerca di alternative (se non alla standardizzazione come nel quadrante superiore), mentre i servizi non critici possono comunque essere oggetto di strategie di esternalizzazione che valorizzino il contributo del fornitore nel momento in cui vengono integrati tra di loro in una prospettiva di *global service*.

5.5 L'utilizzo delle prerogative di contratto

Il rispetto delle scelte politiche e strategiche individuate dall'amministrazione si concretizza nell'adozione di specifiche prerogative di contratto, al fine di definire e tutelare esplicitamente, nel contratto di servizio, competenze dell'amministrazione che affida il servizio e del soggetto affidatario del servizio esternalizzato.

L'unico modo per impostare un processo di esternalizzazione che consolidi il suo successo in una prospettiva di lungo periodo, è quello di far sì che entrambi i soggetti possano trovare il loro beneficio nel dare il meglio di sé stessi (Valentini 2004, 131-132). Qualora, viceversa, prevalga l'opportunismo nella gestione della relazione, i risultati conseguibili potranno essere esclusivamente limitati al breve periodo.

La gestione adeguata delle prerogative di contratto è pertanto giustificata dalla necessità di strutturare il rapporto fra committente e fornitore: la possibilità di generare un rapporto di partnership fra i soggetti che prendono parte al progetto, specificamente amministrazione e affidatario, non può infatti prescindere dagli obblighi delle controparti. L'esplicitazione degli obblighi, in un gioco a carte scoperte, comporta la condivisione dei processi, dei costi e, nelle soluzioni più avanzate, anche dei margini.

Come è stato evidenziato nell'ultimo paragrafo del precedente capitolo, vi sono alcuni elementi chiave che nel contratto consentono di regolare il rapporto con il fornitore. In questa sede vogliamo sottolineare come essi possano essere gestiti nella prospettiva della partnership governata che abbiamo esplicitato nel presente capitolo.

È essenziale, *in primis*, definire con chiarezza i presupposti e gli obiettivi del rapporto, in modo tale da esplicitare sin dall'inizio quali siano gli elementi che caratterizzeranno il successo o l'insuccesso

della relazione di collaborazione. Il *set dei key performance indicator* sostanzierà poi in target quelli che sono gli obiettivi definiti. La gestione delle prerogative del contratto risulterà in questa prospettiva la concreta verifica degli obblighi assunti e condivisi e l'identificazione delle azioni correttive che si renderanno necessarie in corso d'opera per far fronte agli scostamenti rispetto ai target prefissati. Ovviamente, tutto ciò deve essere gestito con la flessibilità che deve caratterizzare una relazione strategica improntata all'innovazione e al miglioramento continuo delle prestazioni. Saranno pertanto necessari momenti periodici di verifica e aggiornamento degli obiettivi e della pianificazione delle attività.

Nella stessa prospettiva occorre porsi rispetto alla durata del contratto e alle condizioni per il recesso: porsi in una prospettiva di medio-lungo periodo, ma con periodiche verifiche e revisioni del rapporto e con la previsione delle modalità per la rescissione del contratto e la reinternalizzazione (cfr. paragrafo 5.2).

La gestione dinamica della relazione implica l'esercizio di un potere negoziale che l'amministrazione deve sempre detenere, per garantire l'ottimizzazione dei risultati.

Riletta in questa ottica appare da superare la tradizionale preferenza della contabilità di Stato per le penali, quali somma garanzia del corretto comportamento dell'affidatario. Al crescere della complessità di contenuto del rapporto di esternalizzazione, l'utilizzo delle penali costituisce un deterrente di sempre più limitata efficacia. È infatti fondamentale affrontare le difficoltà man mano che insorgono, cercare d'intesa con il fornitore di rimuovere gli ostacoli, rinnovare, se necessario le modalità di azione, gli strumenti e le competenze. Vincolarsi al mero rispetto dei tempi, utilizzando il sistema delle penali, può comportare un irrigidimento, peraltro spesso tardivo, della relazione che se si permette la metafora rischia di chiudere la stalla quando i buoi sono già scappati. Meglio utilizzare la "carota" dei premi, che il "bastone" delle penali; mentre un adeguato esercizio del potere di controllo e della azione persuasiva connessa alla gestione dinamica della relazione può rappresentare il migliore dei bastoni possibili.

Il sistema di incentivi connessi ai risultati, che è stato esemplificato nel capitolo precedente, oltre a una corretta retribuzione dell'attività esternalizzata, costituisce il giusto corollario a un governo attento della collaborazione.

Un esempio di come una città, in tutte le sue componenti, possa essere coinvolta nella gestione e valutazione di un servizio è offerto dalla esperienza di esternalizzazione di 24 impianti sportivi di quartiere che il Comune di Cesena ha affidato, tramite gara, ad associazioni sportive.

Il progetto, avviato in modo organico nel 2002, si è posto come obiettivo il recupero del ruolo dei quartieri, come strutture in grado di rafforzare la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni all'amministrazione della città e delle strutture pubbliche.

Lo spunto è venuto dalla considerazione di come, fra il 1975 e il 1985, fossero stati proprio i quartieri ad assumere un ruolo determinante nella costruzione degli impianti sportivi cittadini, e ad assumerne in un primo tempo la gestione diretta, che, nel tempo, era poi stata centralizzata presso il Comune. Il recupero di questa funzione propulsiva dei quartieri ha coinciso con la volontà di ampliarne la capacità di monitorare e guidare l'operato delle società cui l'amministrazione ha affidato la gestione del servizio.

L'esperienza ha dimostrato la capacità dei quartieri di interpretare e assecondare le esigenze e le richieste dei cittadini e delle associazioni presenti, in modo diffuso, nella città. Ai quartieri è stato chiesto di svolgere il ruolo di intermediari fra cittadini e concessionari del servizio, facendosi portavoce di esigenze locali, e di assumersi la responsabilità istituzionale della verifica della corretta gestione quotidiana dell'attività.

L'aver investito i quartieri della funzione di verifica e controllo delle società non ha ovviamente sollevato l'amministrazione comunale dall'attività di vigilanza sul rispetto delle condizioni stabilite nel contratto. L'obiettivo che il Comune di Cesena si è posto consiste, in questo quadro, nella possibilità di ampliare l'azione di controllo sulla fruibilità e vivibilità degli impianti, creando un'occasione per gestire in una sede propria, radicata nel territorio, le problematiche che, per la loro natura, esulano da questioni tecniche, ma che sono proprie del vissuto quotidiano della città.

5.6 La modifica del fabbisogno professionale

Definito il contenuto dell'esternalizzazione e implementata la scelta organizzativa, la singola amministrazione è chiamata a operare di conseguenza, strutturando le proprie operazioni in modo da controllare l'andamento e i risultati del servizio. In questo ambito, dovendo assicurare il funzionamento e l'economicità delle strutture e dei processi organizzativi monitorando i risultati dell'esternalizzazione, deve porre particolare attenzione al problema del fabbisogno di professionalità nuove.

Anche in questo caso, la scelta può essere tra "aspettare e vedere come va a finire" o programmare l'attività in modo da individuare, rilevare e definire in modo organizzativamente proficuo il fabbisogno di professionalità nuove emerse nel corso e per effetto delle iniziative di esternalizzazione.

Nel primo caso, come spesso accade, coloro che si trovano a gestire questa o quella fase del nuovo processo, si accorgeranno di volta in volta, occasionalmente (e per lo più infastiditi), che "qualche cosa" di nuovo sta succedendo, viene loro richiesto o deve essere fatto; e che questo "qualche cosa", che prima non era di loro competenza, non ha un responsabile certo, né si padroneggiano strumenti di soluzione appropriati. Potrà essere immaginata qualche soluzione, ma per avere un ragionevole grado di sicurezza sarà necessario parlarne con altri, chiedere consiglio, esporsi ed esporre la propria attività o meglio la propria difficoltà a svolgere un nuovo compito; magari, rivolgendosi a un superiore o a qualche altro collega che, tuttavia, per definizione sta incontrando le stesse difficoltà.

L'altra strategia di emergenza è quella di aspettare. Aspettare una qualche scadenza di rilievo e trovare, sul filo di lana, magari dopo aver sollevato una serie di possibili eccezioni e individuato punti controversi e possibili trappole formali, una soluzione condivisa: d'urgenza e coprendosi dietro una decisione senza un responsabile identificabile. Si tratta, come è evidente, di strategie che testimoniano l'assenza di modelli generali d'azione, di strumenti affidabili di consultazione organizzativa, e che rendono opache le linee individuali di responsabilità; condizioni grazie alle quali, alla fine, nessuno sarà ritenuto singolarmente responsabile della soluzione adottata.

L'alternativa di comportamento corretta è invece, evidentemente, quella di programmare, come per altre fasi del processo di esternalizzazione, la rilevazione dei fabbisogni di professionalità nuove come parte integrante del processo di trasformazione in corso. Tale operazione è fondamentale sia ai fini di reingegnerizzare l'organizzazione oggetto di esternalizzazione, sia di legittimare, agli occhi di coloro che, ai vari livelli organizzativi, sono coinvolti nel processo stesso.

Come rilevare i fabbisogni di professionalità? Come rilevare le singole competenze professionali nuove necessarie?

Come è noto, lo studio delle competenze professionali e a maggior ragione di competenze come quelle definite, come in questa sede,

“nuove” non è scontato e risolvibile ricorrendo a un ricettario consolidato o alle declaratorie contrattuali tradizionali. Questo problema è ancor più delicato se, d’altra parte, l’analisi delle competenze professionali nuove è destinato a costruire percorsi di professionalizzazione, a esempio per programmare interventi ad hoc di qualificazione e/o riqualificazione del personale. Ciò significa che questo tipo di analisi probabilmente dovrà essere svolta ricorrendo, almeno inizialmente, alla consulenza di esperti esterni, da coinvolgere assieme ai responsabili interni per supportare, soprattutto metodologicamente, la programmazione adeguata delle esternalizzazioni previste.

E comunque, la via più seria per provare a capire ciò che in una organizzazione succede è quella di ascoltare coloro che, di volta in volta, sono coinvolti *nella partita*, non imporre dall’esterno, per imitazione o per identificazione, definizioni e classificazioni costruite altrove, magari con altri scopi. Le competenze nuove devono essere individuate principalmente in collaborazione con il personale interessato.

L’analisi delle competenze può essere svolta distinguendo tra *competenze formali*, previste cioè esplicitamente dall’organizzazione per classificare coloro che svolgono un certo tipo di attività e di compiti, *competenze percepite* dall’operatore chiamato a svolgerle e *competenze rilevate di fatto*, analizzando le nuove attività in svolgimento. La mancata sovrapposibilità di queste competenze può creare difficoltà di comprensione, da parte di chi deve mapparle e poi analizzarne la rilevanza organizzativa. Perciò, nel corso dell’analisi, sarà utile tenere distinte le tre diverse sfere appena citate, cercando di interpretare in che misura esse risultino collidere, soprattutto se rapportate alle competenze di fatto utilizzate dall’operatore nella gestione delle attività effettivamente affidate alle sue cure. Infatti tale mancato allineamento può creare problemi prima di autopercezione individuale, poi di autovalorizzazione professionale e, in definitiva, può essere foriera, esplicita e/o latente, di frustrazioni e disaffezione individuali e di conflitti interindividuali.

In generale, data la natura delle competenze con cui si ha a che fare, è opportuno adottare strumenti di rilevazione delle informazioni (schede d’intervista e questionari) e di analisi (prevalentemente qualitativa e di natura interpretativa) che consentano di capire:

- il contesto organizzativo, diretto e indiretto, nel quale i singoli partecipanti operano, facendo particolare riferimento al cosiddetto *action set* di ciascun operatore coinvolto e costituito dai riferimenti organizzativi diretti finali del lavoro da lui svolto;
- le esigenze informative, il *layout* operativo, le tecnologie utilizzate e le singole modalità operative adottate di caso in caso;
- il tipo di competenze (abilità naturali o culturalmente costruite) necessarie per l’espletamento delle attività richieste e la gestione di eventuali anomalie influenti sul processo di lavorazione;
- le basi formative del soggetto in ingresso e le eventuali criticità emergenti.

Tali informazioni, analizzate puntualmente o in forma aggregata, potranno portare alla individuazione di tipi di attività, ivi comprese le diverse connotazioni possibili delle competenze di base a esse riferibili (siano esse, a esempio, di tipo strumentale, strategico, regolativo o connesse con qualche abilità specifica dell'operatore o di un certo gruppo tipico di operatori, ma non liberamente accessibili).

È prevedibile che in organizzazioni diverse, in presenza di culture tecniche e amministrative diverse, storicamente sedimentate nelle strutture e nei processi di rilievo o attualmente dominanti, variamente esposte al cambiamento tecnologico, istituzionale o socio-demografico, possa emergere la necessità di profili professionali nuovi significativamente diversi, e che emergano stili di analisi e di narrazione delle competenze nuove molto diversificati e di cui è opportuno tener conto, almeno inizialmente, per non fossilizzare o oggettivizzare eccessivamente le definizioni e le classificazioni emergenti dalle analisi svolte. L'imitazione in questo caso comporterebbe una superficialità diagnostica negativa per l'organizzazione.

In conclusione, le diagnosi e le relative proposte dovranno essere messe a disposizione degli uffici, diversamente denominati nelle singole amministrazioni, che si occupano di organizzare e pianificare le attività svolte nei diversi comparti e, se distinte dai precedenti, delle unità organizzative dedicate allo sviluppo delle risorse umane, affinché possano entrambi tenerne conto, utilizzandoli nella programmazione operativa di competenza secondo le linee già previste o da promuovere in relazione al progetto di esternalizzazione in corso. Finalizzando ovviamente alla crescita complessiva dell'organizzazione politiche di formazione e riconversione del personale, dove possibile mobilità interna, ma anche, nell'ipotesi più ambiziosa, specifici programmi di socializzazione delle conoscenze e *knowledge management* interno.

La valutazione dei risultati e le prospettive di scelta ulteriore

6.1 Il bilancio dell'esperienza

6.1.1 Gli scopi della valutazione ex post

Come già sottolineato nei precedenti capitoli, la complessità di ogni processo di esternalizzazione comporta la necessità di sviluppare specifiche azioni, per il perseguimento del migliore risultato possibile, dalla fase di programmazione sino a quella di verifica degli esiti del progetto. È un errore pensare che l'esternalizzazione sia conclusa nel momento della scelta dell'affidamento dell'attività al soggetto prescelto: all'amministrazione spetta ancora uno dei compiti più rilevanti, ovvero l'attività di verifica, controllo e misurazione dei risultati ottenuti, che ha caratteri e implicazioni differenti nella fase in itinere e in quella ex post.

Alla conclusione del periodo di affidamento all'esterno dell'attività o del servizio, occorre infatti che l'amministrazione raffronti, alla luce dei criteri di scelta adottati, le aspettative iniziali con quanto realmente e concretamente realizzato.

La valutazione del processo di esternalizzazione implica un esame retrospettivo: come ogni altro momento di verifica dei risultati conseguiti, diviene necessario rimettere in discussione le decisioni a loro tempo prese, verificando gli obiettivi che erano stati posti come traguardi di breve, medio e lungo periodo.

Non è un percorso semplice: la natura eterogenea dei *prodotti* della pubblica amministrazione, specchio della sua *mission* di perseguimento dei fini di carattere generale della collettività, determina un elevato grado di complessità anche nella valutazione dei risultati.

È, pertanto, indispensabile verificare i cambiamenti che tale processo ha introdotto, nell'ordine di tre specifici aspetti che qui si riassumono per punti e poi verranno approfonditi nei successivi paragrafi:

- la valutazione ex post della convenienza del processo di esternalizzazione come alternativa praticabile nell'apprestamento di servizi e funzioni nel settore pubblico;
- l'impatto che la scelta di esternalizzazione ha determinato all'interno dell'amministrazione interessata;

- gli effetti prodotti nell'ambiente socio-economico di riferimento.

Scopo ultimo di questa verifica è quello di individuare gli strumenti volti ad apportare crescenti miglioramenti all'azione, mediante un incessante processo di controllo che contribuisca all'individuazione delle azioni correttive che si rendono necessarie.

Come già accennato, non è solo in questa fase che si introducono strumenti di valutazione: l'attività di controllo esercitata sui risultati delle scelte pubbliche – ovvero sul rispetto di quanto pattuito nel rapporto di *service level agreement* in termini di costi e di qualità del servizio esternalizzato – rappresenta un vero e proprio processo; in quanto tale, deve essere effettuato non solo al termine della realizzazione del programma, ma anche durante lo svolgimento dello stesso. Si ha dunque un'attività che si sviluppa senza soluzione di continuità, in cui gli strumenti di rendicontazione, e i relativi documenti, rappresentano il comune denominatore di ciascun momento di valutazione.

Non è quindi pensabile un'introduzione di meccanismi di analisi e monitoraggio delle scelte effettuate solo a posteriori, che si rivelerebbe tardiva. Il controllo dell'attività svolta dall'affidatario del servizio, il *set* di indicatori da utilizzare, le scadenze temporali in cui procedere all'attività di controllo devono essere chiaramente definite sin dall'avvio del processo di esternalizzazione e poi implementate in tutte le fasi del progetto, non solo al fine di monitorarne l'andamento, ma anche al fine di rendere reversibile ciascuna scelta operata che non dimostri di sortire gli effetti programmati.

Il motivo è chiaro: la reversibilità assume oggi un'importanza strategica per le pubbliche amministrazioni che operano in un ambiente sempre più competitivo e dinamico. Nel caso specifico dell'esternalizzazione di servizi e funzioni si traduce nella possibilità, per l'amministrazione, di cambiare la modalità di gestione, oppure il soggetto gestore: ciò è diretta conseguenza del fatto che le amministrazioni pubbliche sono tenute a garantire la disponibilità dei servizi pubblici e la tutela degli interessi generali della collettività.

Il progetto avviato dal Comune di Pisa nel 2003 è nato dall'esigenza di procedere al controllo e monitoraggio dei servizi esternalizzati, allo scopo di incrementare la qualità e l'efficienza dei servizi offerti. Determinante, in questo quadro, è stata la volontà di verificare la conformità dell'attività del gestore del servizio alle strategie definite dal Comune. Il progetto, che faceva parte degli obiettivi inseriti nel programma di mandato del sindaco, è stato promosso dalla direzione generale, che ha incaricato l'Ufficio aziende ed esternalizzazioni di lavorare alla progettazione e alla applicazione del modello di controllo e monitoraggio.

L'adozione di un simile sistema di controllo è stato anche un problema culturale, che ha implicato un cambiamento di mentalità, motivato dalla creazione di un *network* informativo fra ufficio responsabile della gestione del contratto e altri uffici comunali di supporto; lo sviluppo di nuove abilità operative (organizzative, contabili, amministrative, informatiche); lo sviluppo di criteri e logiche di gestione orientati a governare e migliorare la qualità e la comprensione dei processi, che prevedono la partecipazione attiva dei cittadini, la partecipazione delle associazioni dei consumatori e il *benchmarking* con altri comuni ove disponibili.

Il metodo adottato, ispirato alla *balanced scorecard*, è stato finalizzato ad analizzare i riflessi sulle performance in termini di andamento economico-finanziario (con la valutazione di redditività e crescita del fatturato aziendale, allo scopo di ottenere informazioni sia sull'impatto sul bilancio comunale del costo del servizio, sia sulla capacità del gestore di assecondare la strategia del Comune e raggiungere un equilibrio economico tale da non compromettere la funzionalità del servizio); di soddisfazione dei clienti (con il monitoraggio della soddisfazione degli utenti, attraverso indagini di *customer satisfaction*, analisi dei reclami, rilevazione di indicazioni e suggerimenti da utilizzare, incontri con le associazioni dei consumatori); di efficienza dei processi interni/esterni (con l'analisi dei processi interni, del Comune, ed esterni, del gestore, misurati attraverso indicatori di efficienza ed efficacia riferiti alla capacità di controllo del Comune e di gestione del fornitore); di crescita e sviluppo delle risorse.

Il procedimento era previsto consistesse nei seguenti *step*:

1. analisi della gestione del servizio;
2. rilevazione degli obiettivi (dal contratto di servizio, carte dei servizi, piano industriale del gestore, Peg);
3. distribuzione degli obiettivi nelle aree economico finanziaria, processi interni (Comune)/esterni (gestore), clienti, innovazione e crescita;
4. individuazione degli indicatori per ogni obiettivo specificando elementi di calcolo, significato e frequenza di calcolo dell'indicatore.

Durante la fase operativa, sono emerse alcune criticità, che hanno comportato non solo una necessaria revisione della metodologia da utilizzare, ma anche la contestuale definizione di alcune azioni correttive. In particolare, si è cercato di agire attraverso incontri di approfondimento e chiarificazione degli obiettivi del progetto, affiancamento da parte dell'Ufficio Aziende nella predisposizione degli atti di competenza di altre strutture, potenziamento dell'attività di comunicazione e rafforzamento del supporto operativo agli uffici coinvolti. La portata delle azioni correttive è stata però inferiore alle aspettative. Come conseguenza, l'Ufficio Aziende ha chiesto e ottenuto il potenziamento dell'organico ed ha conseguito con risorse proprie (e in carenza di conoscenze tecniche specifiche dei vari contratti di servizio) l'obiettivo prefissatosi, riprogettando in itinere le strategie di realizzazione del progetto.

Si è così dato inizio alla fase di sperimentazione, che si sta oggi concludendo, nella quale sono stati presi in esame otto contratti di servizio (fra cui i servizi di igiene ambientale, la gestione del verde pubblico e degli impianti sportivi comunali, della viabilità e pubblica illuminazione, del trasporto pubblico locale, ecc.), fra i ventuno oggi attivi.

Il nuovo procedimento è consistito nei seguenti *step*:

1. analisi dei contratti di servizio scelti per la sperimentazione e rilevazione delle attività e dei relativi standard;

2. effettuazione di una indagine su di un campione significativo di cittadini residenti nel Comune di Pisa. La rilevazione è strutturata in modo da consentire l'identificazione di criticità nelle attività svolte dai gestori e regolate da contratto di servizio, allo scopo di operare interventi di rettifica dei processi e/o di miglioramento del servizio stesso;
3. individuazione delle attività che presentano criticità e per le quali è richiesto al dirigente responsabile del contratto di servizio: di relazionare per scritto circa i motivi degli scostamenti significativi rilevati riguardo alla realizzazione dell'obiettivo; di fornire una analisi del processo oggetto di approfondimento con l'individuazione dei punti critici; di produrre la propria proposta di realizzazione dei correttivi con indicati tempi e/o costi;
4. realizzazione dei correttivi. Viene assegnata nel Peg quale obiettivo al dirigente responsabile da realizzare entro un periodo ben definito (individuando indicatori per ogni obiettivo specificando elementi di calcolo, significato e frequenza di calcolo dell'indicatore);
5. inserimento del tutto in un bilancio sociale relativo all'ambito dei servizi pubblici monitorati con il quale l'Amministrazione si impegna nei confronti dei cittadini alla soluzione delle criticità rilevate.

6.1.2 L'utilizzo del sistema di valutazione

Al fine di implementare l'attività di valutazione è necessario considerare quali siano le attività interessate dal processo di esternalizzazione.

Come evidenziato nei precedenti capitoli, il *set* di indicatori, da utilizzare per le analisi ex ante, per il monitoraggio in itinere come per le valutazioni ex post, deve essere tarato sulle esigenze di monitoraggio di tutte le dimensioni delle specifiche attività esternalizzate, e pertanto deve tenere specifico conto dei caratteri di tali attività.

Esemplificando, anche in questo momento dell'esternalizzazione occorre tener conto della natura del servizio esternalizzato, a seconda che sia, a esempio, a fruizione individuale (parallelo dei beni prodotti dalle aziende *for profit* per lo scambio di mercato, rispetto ai quali l'oggetto della transazione è ceduto mediante corresponsione di un prezzo pubblico, quale la tariffa) o a fruizione collettiva (quelli il cui consumo è caratterizzato dalla non rivalità, per i quali l'amministrazione può erogare il proprio *output* verso pagamento di un tributo). Inoltre, è altrettanto rilevante la distinzione tra beni e servizi prodotti dalle amministrazioni pubbliche e destinati al consumo finale e quelli, invece, utilizzati internamente a essa stessa per i processi produttivi ed erogativi di altre attività, destinati al consumo intermedio.

La distinzione dell'oggetto del rapporto di esternalizzazione è fondamentale nella determinazione dei caratteri relazionali *buyer-provider*, e nella conseguente attività di controllo e valutazione del medesimo. L'appartenenza a una delle categorie citate si riflette, infatti, sulle modalità di controllo spostando l'attenzione, a esempio:

- per le esternalizzazioni di servizi interni, sulla capacità di integrarsi con le altre fasi dei processi produttivi;
- per le esternalizzazioni di servizi finali, sulla capacità di impattare sui bisogni e sulle aspirazioni degli utenti finali del servizio.

Di conseguenza, riflettere sulla natura del servizio esternalizzato è il primo passo per identificare i caratteri e gli elementi essenziali che dovranno essere monitorati.

Dovranno quindi essere ben chiari i soggetti destinatari dei servizi, le risorse umane (interne o esterne) coinvolte, le modalità con cui l'organizzazione dell'apparato amministrativo viene modificata o interessata dal progetto.

Tutto ciò, come prima ricordato, non è fine a se stesso: attraverso la valutazione delle diverse dimensioni dell'azione del gestore nei diversi casi sopra indicati, l'amministrazione deve, in ultima analisi, essere in grado di decidere se:

- mantenere la stessa tipologia di servizi esternalizzati e di strumenti contrattuali;
- conservare l'affidamento esterno della gestione del medesimo servizio, ma con condizioni differenti in relazione alle evidenze che emergono dall'attività di controllo in itinere ed ex post;
- riportare il servizio all'interno dell'amministrazione.

Perché l'amministrazione possa assumere decisioni rispondenti alle esigenze che intende soddisfare e alle risorse disponibili, occorre dunque un efficiente sistema valutativo; la qualità di quest'ultimo però dipende, a sua volta, dalla qualità e dall'efficacia del sistema informativo di cui l'amministrazione stessa dispone. Come già evidenziato nei precedenti capitoli, non è possibile, in questo campo, iniziare da zero quando si assume la decisione di esternalizzare: il monitoraggio delle esternalizzazioni deve innestarsi in un più ampio processo di valutazione dell'attività svolta dall'amministrazione e deve necessariamente basarsi su un funzionale sistema di gestione delle informazioni ai fini dell'attività; in mancanza di questo presupposto, l'esternalizzazione può rappresentare più un rischio che un'occasione di miglioramento.

Il sistema informativo nelle amministrazioni pubbliche, come in ogni altro contesto di carattere aziendale, deve assolvere la funzione primaria di mettere a disposizione di tutti gli operatori interni i dati e le informazioni rilevanti per supportare le diverse tipologie di decisioni che devono essere assunte nell'ambito di ciascuna funzione.

L'esternalizzazione, comportando la separazione di nuclei di attività, che vengono ad avere autonomia gestionale e operativa, consente, da un lato, una maggiore possibilità di controllo e valorizzazione delle risorse, grazie alla separazione delle voci di spesa e di entrata relative alla gestione dei servizi affidati all'esterno dal complessivo bilancio dell'amministrazione; dall'altro, però, comporta una perdita di controllo e di influenza diretta nella gestione dei servizi stessi. Il venir meno di questa importante correlazione richiede l'introduzione di nuove logiche di controllo, che sono state ricapitolate nei capitoli precedenti, e che assumono sempre più spesso la forma di strumenti di partecipazione nei processi decisionali da parte della collettività.

In un simile contesto, nel quale si fa sempre più forte la necessità di sistemi di informazione e di comunicazione efficaci, si rende, pertanto necessario predisporre un adeguato sistema di *reporting* in

grado di trasferire informazioni dal gestore all'amministrazione e, all'interno di quest'ultima, tra i differenti livelli di responsabilità, affinché sia possibile verificare il grado di conseguimento di quanto programmato e stabilito dal contratto che regola il rapporto; una sfida del nuovo sistema di *governance* è "la coordinazione orizzontale tra programmi, e verticale fra i differenti livelli di governo e di enti che erogano servizi" (Davis e Rhodes 2000).

La tempistica nel ricevere i risultati dei controlli attivati è un aspetto rilevante poiché, dalla capacità di ogni singola amministrazione di disporre, nei tempi e nei modi giusti, delle informazioni necessarie, deriva la possibilità di influire sul raggiungimento degli *obiettivi* stabiliti; tuttavia, ci sono casi in cui il gestore del servizio necessita, per l'erogazione dello stesso, di ampi margini di autonomia e un'eventuale ingerenza potrebbe comportare effetti negativi.

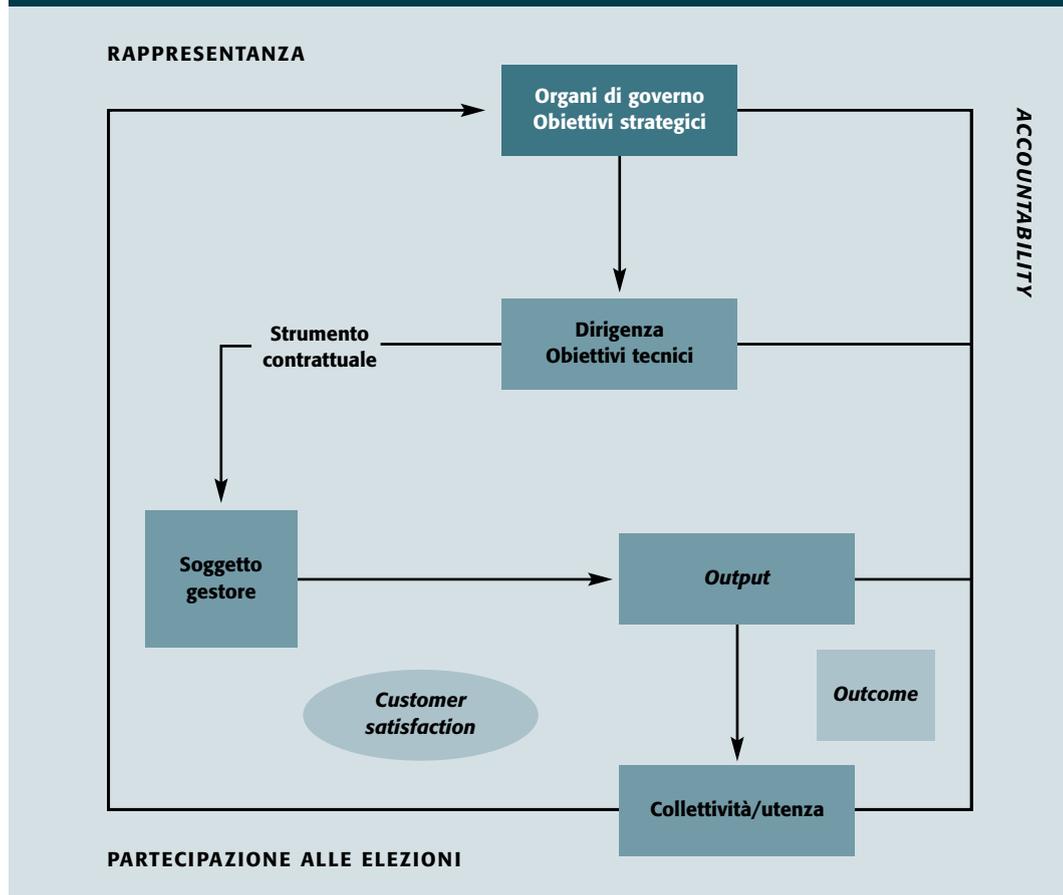
In sintesi il sistema informativo di una amministrazione può essere concepito come un insieme di tecnologie compatibili, ossia di sistemi operativi che consentano di scambiarsi dati e *data base* che siano accessibili con gli stessi strumenti di *reporting* e che permettano l'utilizzo di diversi applicativi da cui poter estrarre, all'occorrenza, le informazioni necessarie; la compatibilità dovrà valere, nei casi di esternalizzazione, anche con i sistemi informativi del soggetto al quale è affidata l'attività. Tutto ciò, però, senza interferire con la speditezza dell'attività del gestore.

In altri termini, il sistema informativo e di comunicazione deve costituire un valido supporto di una nuova tipologia di controllo rivolta all'esterno, consentendo, in tal senso, all'amministrazione pubblica di assolvere alle funzioni di garante dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio, nonché della coerenza con quanto stabilito nell'accordo di *service level agreement*.

Una rappresentazione grafica può aiutare a chiarire questo aspetto. Il *Sistema relazionale* riportato nella figura 6.1 evidenzia l'importanza assunta dai flussi informativi, indispensabili per la realizzazione dei rapporti che si instaurano tra amministrazione pubblica ed ente erogatore, tra quest'ultimo e i diretti destinatari dell'*output* prodotto, e infine, ma non di minore importanza, le relazioni di legittimazione e *accountability* tra la amministrazione e la collettività, quale destinatario ultimo delle decisioni pubbliche. L'esigenza di governare i mutevoli scenari socio-economici suggerisce di affidare a soggetti esterni quelle attività che, se sviluppate internamente, risulterebbero eccessivamente onerose e poco efficaci; si impone però la necessità di diffondere una spiccata cultura del controllo e del risultato, che si realizzi mediante l'adozione di opportuni strumenti e di valide metodologie di valutazione, per evitare effetti paradossali della scelta di esternalizzazione.

L'amministrazione resta titolare del controllo strategico per gli obiettivi di fondo che si intendono raggiungere e di valutazione dei risultati, attraverso l'impiego di parametri qualitativi che apprezzino la soddisfazione del cliente/cittadino o il confronto con *benchmark* di riferimento per il livello dei costi sostenuti e dei prezzi praticati.

Figura 6.1 Il sistema di relazioni nel processo di esternalizzazione di servizi



Riassumendo, ciascuna amministrazione deve essere nelle condizioni di poter valutare la propria performance e la performance del soggetto esterno in termini di costo, volume di attività, efficienza e tariffe, ma anche in termini di equità, qualità, efficacia e impatto, come più avanti verrà analizzato in dettaglio. Le esigenze conoscitive che si intende soddisfare tramite i processi di valutazione dei servizi esternalizzati sono per questo distinguibili nei confronti di due ordini di *stakeholder*: quelli esterni, diretti destinatari del servizio, e quelli interni, manager responsabili della realizzazione operativa delle decisioni, che fanno capo agli organi politici, cui spetta l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo.

Sebbene la prospettiva adottata sia quella dell'utilizzatore immediato dei risultati, non sarà possibile dispensarsi dalla valutazione della qualità percepita dagli *stakeholder* esterni. La ricerca di metodologie di verifica e di innalzamento del livello di efficienza del settore pubblico ha avuto come punto focale la scelta di referenti esterni: in quest'ottica, gli utenti dei servizi pubblici sono stati considerati come

l'elemento centrale della fase valutativa. Alla luce di quanto affermato, nell'ambito del management pubblico si vanno diffondendo sistemi di cosiddetto *performance monitoring*, ossia di forme di monitoraggio che sono rivolte più verso l'esterno – controllo del gestore – e che, non raramente, prevedono l'esercizio di tale controllo da parte dell'utenza medesima, specie in riferimento agli aspetti, meno standardizzabili in indicatori quantitativi, della qualità percepita dei servizi.

La valutazione dei rendimenti delle esternalizzazioni dell'Azienda Sanitaria Unica Regionale delle Marche

Allo scopo di massimizzare la creazione di valore aggiunto, l'Azienda Sanitaria Unica Regionale delle Marche ha avviato un censimento delle esperienze di esternalizzazione realizzate nel territorio regionale. Il progetto è nato con lo scopo di formulare un giudizio di coerenza e di congruenza delle esternalizzazioni effettuate, favorendo un processo di rafforzamento, crescita e sviluppo delle Zone Territoriali, e la loro focalizzazione sulla *missione sanitaria* quale *core service* nell'ambito dell'autonomia.

Gli elementi oggetto di valutazione sono numerosi: dalla sperimentazione di nuovi modelli organizzativi idonei a governare i crescenti livelli di complessità all'aumentare il livello di efficacia delle prestazioni (orientamento al servizio e alla qualità). Per questo, nel corso del progetto sono stati evidenziati non solo i possibili vantaggi derivanti dall'esternalizzazione, ma soprattutto le modalità attraverso le quali le Zone Territoriali effettuano il monitoraggio degli stessi processi di esternalizzazione.

Il monitoraggio è stato effettuato con una scheda, nella quale sono evidenziate queste dimensioni:

- vantaggi locali a livello di efficacia;
- vantaggi locali a livello di efficienza;
- vantaggi su alcuni processi organizzativi e gestionali e sul funzionamento complessivo di scala zonale;
- vantaggi a livello del sistema sanitario regionale.

Il *focus* centrale della scheda è però, come detto, sui meccanismi di controllo e verifica implementati, in particolare sugli strumenti organizzativi (struttura e sistemi operativi) con cui le esternalizzazioni vengono governate, controllate e verificate.

Gli strumenti organizzativi individuati sono i seguenti:

- attribuzioni di specifiche responsabilità organizzative con funzioni di controllo e valutazione;
- definizione di meccanismi concordati di controllo e verifica dell'attività: protocolli, standard, linee guida, indicatori, *report*, interviste, questionari, ecc.;
- meccanismi finalizzati a valutare la qualità organizzativa e gestionale con cui opera il soggetto a cui si affida una esternalizzazione: qualità dei materiali utilizzati, criteri di reclutamento e formazione del personale, criteri di programmazione del lavoro;
- meccanismi di coinvolgimento e collaborazione con il soggetto a cui si è esternalizzato nel filone di attività.

A cura di A. Aprile,
Direttore generale Asur delle Marche

Scheda di censimento Asur delle Marche

Ci sono servizi la cui gestione viene delegata all'esterno?

Acquisto di beni/servizi

- 1 Sì 2 No

Forma di gestione

- 1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Cup

- 1 Sì 2 No

Forma di gestione

- 1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Pulizia

- 1 Sì 2 No

Forma di gestione

- 1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Mensa

- 1 Sì 2 No

Forma di gestione

- 1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Trasporto e stoccaggio dei materiali di consumo

- 1 Sì 2 No

Forma di gestione

- 1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Gestione dei rifiuti

- 1 Sì 2 No

Forma di gestione

- 1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Gestione del calore

1 Sì 2 No

Forma di gestione

1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Manutenzione degli edifici

1 Sì 2 No

Forma di gestione

1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Consulenza tecnico-amministrativa

1 Sì 2 No

Forma di gestione

1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Manutenzione delle apparecchiature

1 Sì 2 No

Forma di gestione

1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Lavanderia/guardaroba

1 Sì 2 No

Forma di gestione

1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Altro (specificare)

.....

1 Sì 2 No

Forma di gestione

1 Gestione diretta 2 Affidamento ad altra azienda/zone territoriali 3 Accordo di programma
 4 Consorzio 5 Società mista 6 Appalto
 7 Altro (specificare)

Ci sono servizi che vengono gestiti in comune con altre aziende/zone territoriali

1 Sì 2 No

.....
.....
.....

Criteria in base ai quali sono state effettuate le scelte di esternalizzazione dei servizi o di gestione congiunta

Convenienza economica in termini di minori costi

1 Per niente 2 Poco 3 Mediamente 4 Piuttosto importante 5 Molto

Miglioramento della qualità del servizio

1 Per niente 2 Poco 3 Mediamente 4 Piuttosto importante 5 Molto

Riduzione delle rigidità di struttura connesse alla gestione di personale dipendente

1 Per niente 2 Poco 3 Mediamente 4 Piuttosto importante 5 Molto

Applicazione degli indirizzi della Regione

1 Per niente 2 Poco 3 Mediamente 4 Piuttosto importante 5 Molto

Razionalizzazione delle attività in termini di concentrazione sul core business

1 Per niente 2 Poco 3 Mediamente 4 Piuttosto importante 5 Molto

Altro (specificare)

1 Per niente 2 Poco 3 Mediamente 4 Piuttosto importante 5 Molto

6.2 La valutazione dei rendimenti e dei costi

Come ripetuto in più occasioni in questo volume, la convenienza economica è una delle motivazioni principali che spingono ad adottare le scelte di esternalizzazione delle amministrazioni pubbliche; pertanto, un primo aspetto da considerare nella valutazione ex post risiede nella verifica dei seguenti due aspetti:

- il confronto tra i costi sostenuti per la produzione interna del servizio e il costo di acquisto della medesima;
- gli incrementi dei rendimenti di ordine quantitativo e qualitativo delle prestazioni eseguite.

Anche le amministrazioni, come ciascun ente che deve continuare a esistere e svilupparsi nel tempo e nello spazio, sono imprescindibilmente volte al conseguimento di un accettabile grado di economicità della gestione. In tal senso il concetto di economicità è inteso nel suo più ampio e generale significato di equilibrio economico che ciascuna entità aziendale, caratterizzata da autonomia e durabilità, è indotta a perseguire. In altri termini si tratta di una traduzione quantitativa del rapporto che si instaura tra l'organizzazione produttiva e l'ambiente

in cui la medesima interagisce. Prima di approfondire il più ampio aspetto dell'economicità e delle variabili che la determinano, si analizzeranno, di seguito, le valutazioni strettamente correlate all'utilizzo delle risorse, la cui convenienza si rileva, sia in termini di costi, che di remunerazione adeguata dei fattori produttivi.

6.2.1 Gli effetti sulla struttura dei costi

La valutazione dei costi sostenuti e dei vantaggi effettivamente conseguiti da un'amministrazione pubblica che abbia deciso di avviare l'esternalizzazione di un servizio non è di facile realizzazione.

Come evidenziato nei precedenti capitoli, è bene ricordare in particolare che l'esternalizzazione non consente di trasferire sempre tutti i costi che l'amministrazione sosteneva in precedenza per l'erogazione del servizio.

Parte dei costi rimane a carico dell'amministrazione, soprattutto i costi non comprimibili (l'esempio più diffuso è quello dei costi per il personale), o modificabili nel breve o medio periodo.

Allo stesso modo, la valutazione della convenienza economica non può basarsi solo sulla base della variazione dei costi diretti, connessi al funzionamento della "macchina amministrativa": l'impatto non si esaurisce nelle modificazioni che intervengono in un singolo processo di erogazione, ma si avverte su tutto l'apparato dell'amministrazione.

Dovranno, per questo, essere valutate le modalità con cui la scelta effettuata si è riflessa sull'equilibrio e sul funzionamento, dell'amministrazione, in particolare evidenziando:

- la diminuzione del carico di lavoro sulle risorse umane presenti nell'amministrazione;
- il minore utilizzo delle risorse strumentali;
- l'eventuale disponibilità di risorse finanziarie, prima destinate ad altre attività.

Naturalmente, dovranno essere anche valutati non solo i *pro*, ma anche i *contro*, ovvero:

- il costo del maggior peso amministrativo derivante dal dover gestire il rapporto con un nuovo fornitore;
- il costo del controllo e della verifica dei risultati ottenuti, quantificabile in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali;
- l'eventuale costo sostenuto per far fronte a disservizi.

Nel calcolo della convenienza economica, come precedentemente evidenziato, dovranno essere inoltre computati i costi connessi all'avvio del progetto. Si tratterà quindi di quantificare le risorse impiegate per studi di fattibilità, analisi in itinere, come per l'implementazione dei sistemi di controllo e verifica già citati.

Non meno importante, dovranno essere verificate le ipotesi costruite in sede di programmazione degli investimenti. In questo caso, si renderà necessario valutare l'opportunità degli investimenti effettuati per avviare l'esternalizzazione (o, simmetricamente, delle operazioni di disinvestimento).

Il calcolo della loro convenienza potrà a esempio basarsi sulla base del costo-opportunità sostenuto, ovvero sul bilancio fra risorse impiegate e vantaggi, finanziari come operativi, conseguiti in seguito alle immobilizzazioni/disimmobilizzazioni (in tecnologie, strumenti, beni immobili e così via).

In termini prettamente economici e non contabili, nel valutare ex post una scelta di esternalizzazione, devono essere quindi presi in considerazione i costi opportunità totali dell'operazione oggetto di analisi. Tale grandezza, rappresentata dalla rinuncia ai risultati che si otterrebbero assegnando le risorse alla migliore delle alternative possibili, si compone, a sua volta, delle seguenti voci di costo:

- i costi espliciti;
- i costi impliciti.

Se i primi corrispondono a esborsi monetari, i costi impliciti, invece, non implicano un esborso diretto di denaro perché si riferiscono a fattori che sono già in possesso dell'organizzazione produttiva (capitale fisico o finanziario immobilizzato). Pertanto può accadere che il mancato utilizzo di beni strumentali, e conseguentemente il sostenimento dei relativi costi impliciti, induca l'amministrazione a reinternalizzare l'attività che richiede l'impiego di quei fattori produttivi per i quali non è consentito un utilizzo alternativo.

Le problematiche generate dal rapporto di agenzia, quale è quello che si instaura tra amministrazione pubblica ed ente gestore del servizio, rappresentano gli aspetti che dovrebbero essere presi in considerazione e confrontati con i benefici che un'operazione di esternalizzazione può apportare a un ente.

I costi di transazione infatti, devono essere confrontati con i costi che, attraverso l'esternalizzazione dell'attività, possono essere eliminati, e che comprendono anche i costi dei fattori produttivi per i quali è possibile una destinazione alternativa. A quanto precedentemente riportato è doveroso aggiungere che l'eliminabilità dei costi deve essere valutata nel lungo termine, poiché attiene a una decisione che condiziona l'economia dell'amministrazione per un medio-lungo periodo. Allo stesso modo, nel calcolo della convenienza economica, devono essere considerati anche gli eventuali ricavi ai quali si è disposti a rinunciare esternalizzando l'attività. In quest'ultimo caso è auspicabile confrontare tale valore con quello che, da contratto, il gestore è tenuto a versare nei confronti dell'amministrazione. Come rilevato da amministrazioni che hanno implementato interessanti esperienze di esternalizzazione, la riduzione di costi spesso è determinata dall'eliminazione di quelli che sono correlati al processo decisionale della macchina amministrativa eccessivamente burocratizzato.

In molti casi, inoltre, la scelta di affidare all'esterno specifiche attività è determinata dalla necessità di innovazioni tecnologiche e dalla mancanza di competenze professionali, per le quali i costi di formazione risulterebbero eccessivamente onerosi.

La valutazione da effettuare per ogni ipotesi di esternalizzazione, affinché quest'ultima apporti il massimo valore aggiunto, richiede

un'analisi organizzativa ed economica, per cui è necessario istituire gruppi di lavoro interni ad hoc, oppure fare ricorso a competenze esterne per valutare le opportunità e i rischi di scelte che, in molte circostanze, assumono valenza strategica per gli effetti di medio e lungo termine che comportano.

In generale, tra i fattori di cui ci si può avvantaggiare nell'affidamento della gestione a soggetti terzi possiamo annoverare, accanto al minor costo del personale e alla flessibilità nella gestione dello stesso, l'appartenenza dell'ente gestore a una comunità professionale specializzata nelle singole aree di servizio, la qual cosa contribuisce ad accrescere l'esperienza, la sensibilità e le risorse relazionali, a tutto vantaggio dell'utenza.

Si ribadisce, ancora una volta, che nella valutazione di un processo di esternalizzazione non è sufficiente considerare il singolo risparmio in termini di costi da parte del soggetto pubblico, ma anche i vantaggi e gli svantaggi, spesso non immediatamente percepibili. In ogni caso, ognuna delle dimensioni di costo sopra accennate andrà contabilizzata utilizzando informazioni strutturate e indicatori verificabili e attendibili.

6.2.2 La valutazione dei risultati conseguiti

L'adozione di sistemi di contabilità analitica (comunemente implementati nelle aziende del settore privato, ma la cui diffusione nel settore pubblico si rivela sempre più necessaria) rende disponibili informazioni che risultano indispensabili per il calcolo di indici, mediante i quali possono essere acquisite informazioni chiare, attendibili e tempestive sui rendimenti (Barretta 1999). Per mezzo di analisi valutative, basate su indicatori, l'amministrazione deve essere in grado di misurare le eventuali variazioni in termini di efficienza, di efficacia e, quindi, di economicità conseguenti all'esternalizzazione di un'attività.

Procedendo in tal senso, deve essere facilitato anche il confronto spazio-temporale (in altri termini, la comparazione con l'eventuale produzione interna e la comparazione con le performance di altre aziende) al fine di facilitare scambi di informazioni e di esperienze che possono indurre e stimolare al miglioramento continuo nell'apprestamento del servizio.

Il ricorso all'esternalizzazione consente, in molti casi, di conseguire rilevanti incrementi nel rendimento dei fattori di produzione; spesso, infatti, l'azienda cui viene affidato il servizio dispone di fattori produttivi – risorse umane, mezzi strumentali – che risultano più adeguati nella produzione del servizio medesimo. Pertanto, accanto alla riduzione di costi di acquisto dei fattori di produzione, possono essere valutati anche gli eventuali incrementi di efficienza espressa in termini di un miglior sfruttamento delle risorse disponibili.

L'efficienza, consiste nell'attitudine del processo produttivo a trasformare l'*input* (fattori produttivi) in *output* (risultato) e può essere sinteticamente misurata con il rapporto:

$$\text{Efficienza} = \text{output}/\text{input}.$$

È evidente che si verificherà un aumento dell'efficienza se, a parità di *input*, verrà conseguito un *output* quantitativamente maggiore (a esempio, se a parità di risorse umane impiegate verrà garantita l'erogazione di un numero maggiore di prestazioni agli utenti). Allo stesso modo, si avrà aumento dell'efficienza se a parità di *output*, verranno utilizzati meno *input* nel processo produttivo (a esempio, anche a seguito di una riduzione delle risorse umane verrà garantita l'erogazione della stessa quantità di prestazioni agli utenti).

Per poter giudicare il grado di efficienza di una qualsivoglia attività è sempre necessario effettuare una comparazione; nel caso specifico di valutazione della gestione di un'attività soggetta a esternalizzazione, il confronto più interessante da svolgere è quello tra i risultati ottenuti dalla gestione dell'azienda esterna e quelli che si sarebbero conseguiti producendo il servizio internamente. L'amministrazione può, al momento della scadenza contrattuale, decidere se affidare il servizio a un soggetto esterno diverso; a tal fine, pertanto, sarebbe auspicabile confrontare i livelli di efficienza delle due forme di gestione.

È però necessario, come in ogni tipo di comparazione, che siano rispettati criteri di omogeneità nella composizione degli indici; in particolare, per quanto riguarda la dimensione di *output* da considerare è bene che l'amministrazione abbia ben presenti alcune cautele conseguenti alle specificità proprie del servizio. Innanzitutto il rapporto tra *input* e *output* non consente di vagliare, direttamente, i diversi effetti che lo stesso *output* può produrre su persone o categorie di esse differenti; secondariamente, specie per i servizi con elevato contenuto sociale, si può rilevare una produzione di unità che risulta, nel breve periodo, poco efficiente, ma con effetti positivi nel medio-lungo periodo.

Nel caso delle amministrazioni pubbliche, inoltre, diversamente rispetto al settore privato accade spesso che i valori rilevati da indicatori di costo o efficienza possano suggerire di abbandonare la produzione di determinati servizi. La scelta di continuare a erogare servizi molto costosi, o che richiedono un uso intensivo di risorse (si pensi ai servizi sociali o alla persona) non può essere ricondotta però a considerazioni esclusivamente di carattere economico, ma rientra in una più ampia valutazione della valenza sociale degli stessi servizi.

Allo stesso modo, i soli indicatori di efficienza non consentono di stimare gli effetti, nel lungo periodo, delle scelte effettuate dall'amministrazione.

In altre parole, essi stimano il consumo di risorse che oggi viene effettuato per garantire l'erogazione di una data quantità di prestazioni, ma in nessun caso offrono una lettura degli effetti, o benefici, che le stesse scelte potranno avere fra diversi anni.

Sebbene il fattore tempo non sia una variabile che rientri nel calcolo dell'efficienza, tuttavia nell'espletamento dell'attività di valutazione dei risultati tale dimensione deve per questo essere considerata.

Si rende pertanto necessario integrare indicatori in grado di misurare il consumo di risorse con indicatori in grado di misurare l'effica-

cia, ovvero la capacità di raggiungere determinati obiettivi posti dall'amministrazione, in termini di qualità del servizio, o capacità di incidere sui bisogni degli utenti.

Se consideriamo, per esempio, che a seguito di un processo di esternalizzazione di un asilo nido, l'ente locale rileva, alla scadenza del contratto con il soggetto erogatore, un maggior numero di iscritti a parità di educatori, ciò può corrispondere, evidentemente, a un incremento di efficienza nell'impiego del fattore lavoro, conseguente alla scelta di esternalizzazione; l'effetto positivo derivante dall'incremento di efficienza deve essere considerato congiuntamente alla valutazione del livello qualitativo dell'*output*, e della relativa capacità di soddisfare i bisogni dei destinatari.

Si tratta insomma di cercare di misurare l'*outcome* prodotto, ovvero il rapporto fra risultati ottenuti e risultati attesi. Appaiono per questo evidenti i limiti degli indicatori in grado di misurare esclusivamente l'efficienza, limitandosi a evidenziare il solo uso di risorse impiegate per avviare processi produttivi o di erogazione di servizi.

Ciò che gli indici di efficienza non consentono di misurare, infatti, è la capacità di erogare servizi qualitativamente migliori (o peggiori), ovvero di raggiungere (o non raggiungere) obiettivi fissati in sede di programmazione aziendale.

Allo stesso modo, gli indici di efficacia offriranno, autonomamente, solo una visione parziale dei fenomeni.

Difficilmente un solo indicatore, sia esso un indice di efficacia o efficienza, potrà da solo descrivere compiutamente le modalità con cui un servizio è gestito. È buona norma, per questo, cercare di costruire un *mix* di indicatori, scegliendo gli indici che meglio saranno in grado di rappresentare la realtà oggetto di analisi.

Ciò premesso, l'utilizzo e la scelta degli indicatori risulta essere un'operazione indispensabile, e al contempo complessa e problematica, in una qualsivoglia attività di valutazione, e tanto più di quelle di raccolta e sintesi finale dei dati gestionali di un progetto. Il soggetto valutatore deve essere in grado di costruire indicatori mediante i quali sia possibile quantificare il risultato delle scelte pubbliche (nel caso specifico, delle scelte di esternalizzazione).

Se l'aderenza e l'adeguatezza degli indici con la realtà oggetto di analisi sono caratteristiche imprescindibili per una buona valutazione, anche la coerenza tra gli indicatori medesimi deve essere salvaguardata.

In sintesi, affinché un'amministrazione possa effettuare con vantaggio il bilancio dell'esperienza di esternalizzazione, occorre che gli indicatori soddisfino le condizioni che seguono:

- la capacità di esprimere attraverso un dato quantitativo un aspetto significativo dell'attività esternalizzata;
- la coerenza interna tra gli indici adottati;
- la convenienza delle informazioni che possono essere estrapolate dal sistema di indicatori e l'onere richiesto per la realizzazione del medesimo;

- l'accuratezza e la completezza nell'analisi di tutti gli eventi di rilievo;
- la riproducibilità, intesa come la capacità di produrre medesimi risultati in ripetute rilevazioni realizzate sotto le stesse condizioni;
- la tempestività, cioè la prontezza nel rilevare i cambiamenti dei fenomeni;
- la rilevabilità mediante l'osservazione della realtà;
- l'orientamento alla decisione, nel senso di corrispondenza tra valori degli indicatori e decisioni assunte.

Non si deve incorrere nel rischio di una produzione copiosa di indici che potrebbero risultare eccessivamente generali e suscitare, pertanto, confusione nelle scelte dell'amministrazione pubblica; ciascun indicatore deve essere costruito per soddisfare specifiche esigenze informative. Esemplicando, nell'apprestamento di un servizio, o di una funzione, è possibile creare un coerente sistema di indici che consenta di distinguere l'aspetto tecnico da quello economico-gestionale. Sinteticamente, infatti, l'analisi del grado di efficienza raggiunto può essere analizzato impiegando due tipologie di indicatori:

- gli indici di produttività o efficienza tecnica, che consentono di rapportare la misura delle prestazioni ottenute a quella delle singole risorse impiegate (ad esempio, personale impiegato);
- gli indici di efficienza economica o gestionale, o di economicità nell'acquisto dei fattori produttivi, che implicano la valorizzazione in termini di costo e di valore prodotto, dei risultati ottenuti.

Quanto sinteticamente riportato (figura 6.2) è adattabile alle diverse tipologie di servizi o funzioni che possono formare oggetto di esternalizzazione.

Figura 6.2 La misurazione dell'efficienza



Fonte Farneti 2004 (adattamento)

6.3 La valutazione della qualità del servizio

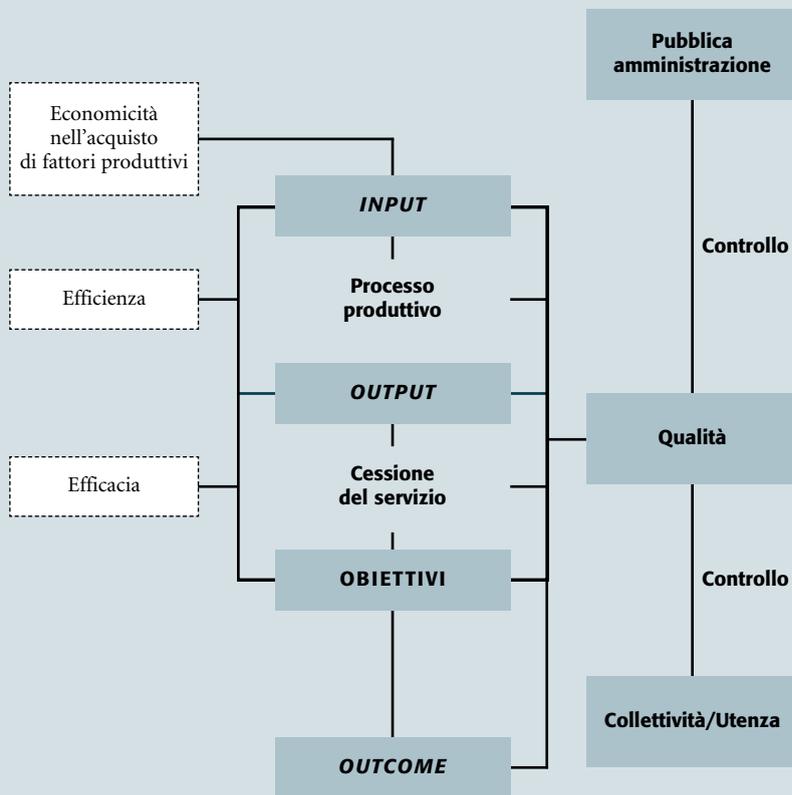
La centralità che a oggi ha assunto la qualità del servizio, come conseguenza logica dell'accresciuta "coscienza economica" del cittadino contribuente, impone alla pubblica amministrazione di considerare la dimensione qualitativa, sia nella fase di acquisizione dei fattori produttivi, che in quella successiva di valutazione e monitoraggio del risultato prodotto. È importante, infatti, che la riduzione dei costi relativi al servizio esternalizzato non si traduca in una diminuzione di qualità del medesimo: è la percezione del livello di qualità dei servizi da parte dell'utenza, piuttosto che la pura dimostrazione del rendimento contabile, a creare la legittimazione della scelta di esternalizzazione.

Con la consapevolezza che quanto descritto nella figura sottostante (figura 6.3) è applicabile alla generalità dei casi di produzione e apprestamento dei servizi e funzioni, è evidente che, nel caso di esternalizzazione di un servizio finale, quale l'erogazione di prestazioni ai cittadini/utenti, le problematiche di reperimento dei fattori produttivi, di elaborazione degli stessi nel processo operativo e la successiva cessione dell'*output*, sono direttamente assunte dal gestore esterno.

Ciò non esime l'amministrazione pubblica dal controllo del rispetto di tali dimensioni. In primo luogo, ci si deve accertare che l'utilizzo dell'*output* ottenuto, anche qualora si faccia riferimento a servizi strumentali, abbia permesso il conseguimento degli obiettivi programmati. In altri termini, l'amministrazione resta, in ultima analisi, responsabile nei confronti della collettività anche rispetto all'efficiente organizzazione dei mezzi strumentali e organizzativi che essa usa per svolgere il suo ruolo.

A questo proposito, seppur sinteticamente, è bene ricordare che si sogliono distinguere due nozioni di efficacia: la prima, volta al conseguimento degli obiettivi operativi la cui realizzazione è assegnata a ciascun dirigente (efficacia manageriale o operativa); la seconda, invece, è correlata al raggiungimento degli obiettivi strategici determinati a livello degli organi di governo. Pertanto, l'amministrazione pubblica è tenuta a valutare il conseguimento di tali dimensioni che scaturiscono da un *output* materialmente prodotto da un soggetto terzo.

Figura 6.3 Qualità e dimensioni della performance



Fonte Grossi e Mussari 2004 (adattamento)

Il concetto di qualità risulta facilmente definibile per i beni materiali, ma non per i servizi, che sono caratterizzati dallo loro eterogeneità, intangibilità e inseparabilità tra la fase di apprestamento e di consumo (Zeithaml, Parasuraman e Berry 1990, 16); ciò tanto più nel caso dei servizi delle amministrazioni pubbliche, la cui valenza, come più volte sottolineato, è estremamente complessa per la collettività.

I servizi, in altre parole, in quanto dotati dell'attributo dell'immaterialità, non possono essere "misurati" come avviene per i beni fisici. Ciò si riflette naturalmente sull'utilizzo di indicatori destinati a rendere conto della qualità erogata agli utenti attraverso un servizio.

In termini generali, il concetto di qualità può essere inteso, però, come "la globalità delle caratteristiche e delle configurazioni di un prodotto o di un servizio correlate all'adeguatezza del medesimo nel soddisfare le esigenze stabilite e attese" (*International Standardization Organization, Iso*).

Pertanto, la pura attività di monitoraggio dell'aspetto qualitativo delle azioni pubbliche dovrebbe essere sostituita dal più ampio concetto di guida alla qualità, comunemente indicato come *quality management*.

Nel caso delle esternalizzazioni si tratterà di riprendere a ritroso il percorso seguito nella definizione degli obiettivi, delle modalità, e delle finalità che sono alla base della scelta effettuata.

Utilizzando un approccio caleidoscopico, si dovranno per questo verificare ex post i risultati conseguiti in più ambiti, quali:

- la qualità determinata a livello di programmazione interna;
- la qualità garantita ai destinatari;
- la realizzazione di quanto programmato e previsto, espresso sia in valore intrinseco del servizio che dei tempi di attesa per l'accesso ai medesimi;
- il livello qualitativo percepito ed espresso dal destinatario.

Ai profili menzionati (cfr. figura 6.4) devono essere aggiunti anche gli aspetti correlati all'effettiva capacità delle politiche di avere un impatto socialmente apprezzabile rispetto alle esigenze dei cittadini. Quanto descritto è necessariamente collegato all'utilizzo di adeguati strumenti, la cui implementazione, però, non sortirebbe gli effetti sperati se non fossero supportati da una consona cultura di azione; per cui, affinché la qualità diventi il punto di riferimento della gestione aziendale è indispensabile introdurre politiche e logiche di comportamento coerenti con i risultati da raggiungere.

Figura 6.4 Le dimensioni della qualità



Fonte Mazzara 2004

Alla valutazione di ciascuna delle dimensioni sopra elencate può corrispondere il ricorso a uno specifico insieme di strumenti di misurazione e di alimentazione del sistema informativo, dei quali si cercherà, di seguito, di dare un'esauritiva descrizione.

Il contributo degli indicatori al sistema informativo deve però essere contenuto nei limiti di reale capacità ricettiva dei soggetti destinatari; pertanto deve essere limitata a ciò che specificatamente interessa, deve essere espressa in una forma facilmente e immediatamente comprensibile dai destinatari, se ne deve poter disporre quando serve e il suo valore deve giustificare i costi. Una sovrabbondanza di informazioni rischia di rendere difficile, o troppo oneroso, la sua gestione o utilizzo; allo stesso modo, può portare ad allontanare gli utenti, troppo frequentemente interpellati.

6.3.1 L'impatto sui destinatari del servizio

Un aspetto peculiare dei servizi e delle funzioni che possono essere oggetto di esternalizzazione, da parte delle amministrazioni pubbliche è l'elevata importanza assunta dall'aspetto qualitativo dei risultati raggiunti. Ovverosia, l'oggetto di valutazione di una decisione gestionale riguarda, in molti casi, l'impatto che la scelta medesima ha prodotto sui diretti destinatari.

La valutazione dell'efficacia potrà essere ricondotta, sulla base dell'ampiezza dell'ambito considerato e della difficoltà correlata all'implementazione degli strumenti medesimi, ai seguenti tre livelli di analisi:

- a. l'efficacia del servizio;
- b. l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi quantitativi della domanda;
- c. l'efficacia del grado di soddisfacimento qualitativo della domanda.

a. In prima analisi è possibile valutare l'efficacia del servizio apprestato ponendo in rapporto i risultati conseguiti e gli obiettivi programmati; indicatori di tal genere consentono di conoscere la capacità di realizzazione delle attività programmate.

b. Un secondo livello di misurazione dell'efficacia attiene la soddisfazione della domanda; nel dettaglio possono essere valutati il grado di soddisfacimento della domanda potenziale, o di quella espressa. Nel primo caso verranno implementati indicatori che pongono a confronto le richieste del servizio effettivamente presentate e soddisfatte al numero di persone che potenzialmente poteva richiedere il medesimo.

La funzione di domanda cui l'amministrazione deve far fronte (come in ogni altra organizzazione aziendale) può essere distinta in due macro tipologie:

- la domanda interna;
- la domanda esterna.

La scelta di esternalizzazione, difatti, come più volte ribadito, può riguardare segmenti dell'amministrazione, che, seguendo la logica della suddivisione per centri di responsabilità, possono essere distinti in:

- centri di costo finali che erogano i prodotti/servizi direttamente agli utenti esterni;
- centri di costo intermedi che forniscono servizi di supporto ai centri di costo finali;
- centri di costo comuni che apprestano servizi di supporto sia ai centri di costo finali che a quelli intermedi.

La classificazione sopra proposta non aggiunge nulla di nuovo a quanto detto a proposito dell'oggetto delle scelte di esternalizzazione: assume però grande rilevanza nel definire le modalità con cui possono essere valutati i risultati conseguiti tramite le esternalizzazioni.

Nel caso di esternalizzazione di servizi comuni, intermedi o finali risulterà utile all'amministrazione implementare sia indagini conoscitive della soddisfazione dell'utente, che indagini di *customer* interna, volte a valutare la coerenza dei servizi prodotti con la domanda interna dei medesimi. In questo caso il mantenimento della gestione del servizio strumentale, da parte dell'amministrazione, può consentire di acquisire vantaggi derivanti dalla condivisione di valori e da una comune cultura organizzativa, coerenza che potrebbe venir meno qualora si ricorra a un fornitore esterno. Tale affermazione consente di ribadire che la valutazione della sola convenienza economica non è sufficiente per valutare una scelta di esternalizzazione.

Relativamente a tale tipologia di indicatori è possibile determinare livelli di dettaglio più elevati, ricorrendo, per esempio, a indici di composizione dell'utenza che consentano di apprezzare:

- gli aspetti socio-economici degli utenti del servizio;
- gli aspetti professionali.

In sintesi, gli indici di misurazione qui presentati esprimono quanto la quantità offerta è capace di soddisfare quella domandata (in tal caso si parla di *matching*, ossia incontro tra la curva di domanda e di offerta).

c. Gli indicatori definiti di terzo livello, invece, considerano gli aspetti qualitativi in senso stretto, ossia il grado di soddisfazione dell'utenza. In tal caso gli indici devono consentire di misurare le differenti dimensioni della qualità di un servizio (figura 6.4).

Nella valutazione della qualità di un servizio, o di una funzione, gli indicatori che sono di fatto utili per una pubblica amministrazione si differenziano per le specificità proprie dei seguenti tre elementi:

- le caratteristiche specifiche dell'amministrazione pubblica;
- la tipologia di servizio;
- i destinatari del servizio.

In relazione a ciò, è possibile delineare un sistema di indicatori generalmente valido, come prima generale approssimazione, per la valutazione dell'efficacia delle scelte pubbliche (tabella 6.1).

Tabella 6.1 La misurazione dell'efficacia

Tipologia di efficacia	Livello informativo	Strumenti/Tipologie di indicatori
Efficacia complessiva del servizio	Grado di realizzazione dei programmi	Unità di servizio offerte/ Unità programmate
Efficacia della soddisfazione <i>quantitativa</i>	Effettivo grado di soddisfacimento della quantità domandata del servizio	Unità di servizio effettivamente apprestate/ Unità di servizio domandate A esempio, Domande soddisfatte/ Domande espresse
Efficacia della soddisfazione <i>qualitativa</i>	Grado di soddisfazione dell'utenza relativamente agli aspetti qualitativi del servizio	Tecniche di indagine di <i>customer satisfaction</i> Indicatori di valutazione del numero di reclami, di errori, di ritardi, in proporzione alle unità apprestate

6.3.2 Gli strumenti di *customer satisfaction* nella valutazione delle esternalizzazioni

Quanto da ultimo accennato rispetto alle possibili dimensioni da valutare nel bilancio dell'esperienza ha evidenziato il possibile ruolo di strumenti di analisi della *customer satisfaction*, che stanno assumendo importanza crescente nell'orientamento delle amministrazioni.

Queste metodologie si stanno affermando in specie rispetto alla gestione di servizi finali, in quanto strumento fondamentale sul quale basare l'attività di programmazione e di pianificazione delle decisioni pubbliche. Attraverso tali analisi, e attraverso una riflessione sulle differenti forme partecipative che possono essere create a vantaggio della collettività, viene data al cittadino la concreta possibilità di conoscere e orientare le scelte pubbliche e, conseguentemente, di esercitare il proprio diritto di scelta.

Nel caso specifico delle amministrazioni pubbliche, la *customer satisfaction* presenta, oltre a quella qualitativa, altre tre importanti valenze: la valenza relazionale, che si riferisce al rapporto di fiducia e di legittimazione tra amministrazione pubblica e cittadino/utente; l'aspetto etico, intrinseco nella natura stessa di servizio pubblico; e infine la dimensione del valore, determinata dalla soddisfazione ottenuta dall'utente nell'usufruire del servizio e i sacrifici che esso ha comportato (Dipartimento della Funzione Pubblica 2003; da ricordare che sul tema è stata emanata una specifica Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 24.3.2004). È un'inevitabile conseguenza della crescita di benessere della nostra società il desiderio di ogni cittadi-

no/utente di poter scegliere, tutte le volte che è tecnicamente possibile, il fornitore dal quale acquisire il servizio di cui ha bisogno, di partecipare in modo incisivo alla volontà pubblica, di voler giudicare della congruità di quanto pagato rispetto alla qualità e alla quantità della prestazione fornita.

L'uso di indagini campionarie sull'utenza servita, correlate a griglie di valutazione su prefissati parametri qualitativi che il servizio deve possedere (*league table*), consente di esplicitare le dimensioni rilevanti da valutare, il cui fattore di ponderazione può essere espresso dal livello qualitativo percepito. Come per le valutazioni di convenienza economica, i soggetti gestori devono facilitare l'attività di controllo, che risulta, in tal caso, più complessa poiché basata su aspetti non sempre facilmente misurabili. L'aspetto puramente qualitativo, infatti, è soggetto a elevati gradi di soggettività, e la percezione del medesimo presenta notevoli differenze a livello di singolo individuo. L'utilizzo di griglie valutative, per esempio, può contribuire a ottenere una maggiore oggettività e quindi un più facile impiego dei risultati ai fini dell'orientamento delle decisioni dell'ente.

Un aspetto peculiare dei servizi pubblici è rappresentato dal fatto che, non di rado, i destinatari degli stessi possono non coincidere con i beneficiari o diversamente, i benefici generati sono distribuiti nello spazio e nel tempo in maniera da rendere complesso e articolato il processo di controllo. Detto ciò, la costruzione di un adeguato sistema di indicatori, pur con i limiti che esso presenta, è un fattore discriminante di programmazione dell'attività della pubblica amministrazione e del conseguente processo di monitoraggio e valutazione delle scelte intraprese.

Facendo ricorso alla scelta di esternalizzazione, l'amministrazione pubblica rinuncia alla concreta e diretta possibilità di perseguire come attore determinati risultati di efficacia, relativi all'apprestamento del servizio, che spettano, invece, operativamente all'ente erogatore, sul quale viene esercitata una costante attività di controllo e valutazione di quanto stabilito contrattualmente.

Rispetto ad alcuni servizi o attività che possono formare oggetto di esternalizzazione, la previsione normativa di strumenti, quali il contratto di servizio e le differenti tecniche di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, dovrebbe facilitare l'attività di monitoraggio e di adempimento degli obiettivi che una qualunque amministrazione pubblica si prefigge di raggiungere con l'apprestamento del servizio. La definizione di criteri generali e delle metodologie di indagine sulla soddisfazione dell'utente, per quanto attiene il servizio finale, devono essere accompagnati da un adeguato coordinamento tra gli standard previsti nel documento contrattuale, sul quale si basa il rapporto *buyer-provider*, e quelli stabiliti nei confronti dei cittadini/utenti.

Non è possibile, né utile, determinare una scala di priorità tra le indicate modalità di valutazione della qualità del servizio offerto, ma nella norma, per i dirigenti responsabili del servizio, risulta evidentemente più diretto il monitoraggio del rispetto degli standard contrat-

tuali. Pertanto, una valida attività di valutazione qualitativa, da svolgersi durante lo svolgimento del rapporto contrattuale e al termine dello stesso, può essere eseguita se preventivamente è stato stipulato un contratto sufficientemente chiaro e trasparente tra le parti.

A un dettagliato e adeguato quadro di standard di qualità devono essere correlati i coerenti sistemi sanzionatori previsti per il gestore inadempiente. L'applicazione di sanzioni può riferirsi tanto al mancato rispetto di criteri qualitativi, che tariffari e, nei casi di inadempimenti più gravi, potrebbe essere prevista anche la risoluzione del contratto e, di conseguenza, la riorganizzazione del servizio.

Sarebbe auspicabile, per stimolare il miglioramento continuo del servizio esternalizzato, l'inserimento di forme di incentivazione contrattuali connesse alle seguenti dimensioni, così da premiare il superamento della quantità di servizi che si era previsto di erogare (a parità di qualità), o viceversa il raggiungimento di standard qualitativi più elevati (a parità di numero di prestazioni erogate).

In questo quadro, la comunicazione tra amministrazione pubblica, ente gestore e cittadini assume un'importanza strategica. Come in precedenza erano state assunte decisioni strategiche in merito ai canali di comunicazione da attivare, così adesso diventa rilevante il presidio e il monitoraggio dei dati che, attraverso questi strumenti, possono essere raccolti.

Più fattori assumono in questo quadro un'importanza decisiva. Tra essi è possibile ricordare:

- il controllo del rispetto dei contratti di servizio;
- la corretta diffusione dell'informazione sulle modalità di svolgimento del servizio;
- la verifica dei livelli qualitativi e quantitativi del servizio erogato;
- la verifica degli aspetti relativi ai profili economici (tariffe e modalità di pagamento);
- la verifica delle modalità di gestione degli eventuali disservizi;
- il rispetto degli andamenti gestionali e contrattuali previsti;
- il rispetto degli standard definiti anche autonomamente dal gestore, attraverso la carta dei servizi, come il rispetto delle indicazioni relative ai risultati in termini di efficienza o di qualità non definiti contrattualmente;
- la verifica della capacità di gestione delle situazioni di crisi (centro reclami, proteste, risarcimenti).

In sintesi, le informazioni di rilievo strategico devono essere costante oggetto di verifica da parte dell'amministrazione (Ouchi 1984); non a caso, rispetto a uno degli strumenti giuridici previsti nel caso di privatizzazioni ed esternalizzazioni, ovvero il contratto di servizio, il legislatore prevede che, nel contratto medesimo, debbano essere obbligatoriamente indicate le modalità di comunicazione delle informazioni, i tempi e le periodicità, nonché gli elementi di chiarezza e di trasparenza nella fruizione dei dati.

Dai contenuti di base, previsti dal legislatore per il contratto di servizio, emergono le caratteristiche indispensabili a rendere utile

ogni strumento di rendicontazione del gestore nei confronti della pubblica amministrazione concedente; e, contemporaneamente, emergono i vincoli per la medesima al rispetto delle linee di pianificazione previste dal mandato elettorale, in nome del rapporto di rappresentanza e di legittimazione che si instaura con le elezioni.

È opportuno ribadire che le prescrizioni definite in un *service level agreement*, specie se riferibili a servizi finali, non possono essere disgiunte da quelle previste dagli strumenti di comunicazione e informazione all'utenza.

Attraverso il monitoraggio periodico del livello qualitativo delle prestazioni realizzate si facilita l'adeguamento e il miglioramento continuo, non solo in termini di standard più elevati, ma anche in termini di integrazione e/o sostituzione dei precedenti standard. Un contenuto rilevante di tale "patto" tra gestore e utente è rappresentato dagli indicatori di qualità, sui quali si basa il processo di valutazione dell'amministrazione concedente. La stipulazione di validi strumenti regolanti il rapporto, e un'adeguata diffusione degli stessi, rappresentano un elemento incentivante del rapporto di fiducia e di responsabilizzazione tra la collettività amministrata e il governo in quanto devono favorire la partecipazione attiva e meditata della comunità.

6.4 La valutazione delle conseguenze organizzative

Uno dei fattori critici dell'esternalizzazione e dei connessi processi di reingegnerizzazione è costituito dalla capacità dell'organizzazione in trasformazione di gestire le conseguenze interne di tali processi. Naturalmente, tali conseguenze possono essere molteplici, più o meno pervasive, in parte prevedibili, in parte no, alcune volte immediatamente percepibili, altre volte emerse solo dopo un po' di tempo. Il suggerimento che di solito viene rivolto ai dirigenti che devono gestire processi di questo tipo è di gestirli con coerenza, per quel che sono, cioè come processi di trasformazione radicale dell'organizzazione (secondo quanto suggerito nei precedenti capitoli). Questa linea implica alcune scelte molto importanti.

Esternalizzare significa anche smobilitare una organizzazione o alcune sue parti, e dunque non solo modificare l'assetto funzionale, l'"hardware organizzativo" di una amministrazione, ma anche disfarsi di una serie di figure, competenze professionali, sistemi di relazione operativi e culturalmente definiti, che costituiscono lo spirito, il "software" che ha permesso a ciascuna amministrazione di funzionare in un certo modo fino a quel momento.

È chiaro che, in molti casi, è proprio quest'ultimo l'obiettivo esclusivo che, si ritiene, sia perseguito tramite l'esternalizzazione. Dunque, si ha in programma non solo di smontare una organizzazione o una sua parte, ma anche di smobilitare il complesso o una parte delle risorse umane e delle capacità operative in essa disponibili. Ma si tratta di un obiettivo desiderabile?

Analizzando la questione è opportuno procedere con ordine poiché, come spesso succede discutendo degli elementi costitutivi di decisioni che riguardano la trasformazione di sistemi sociali, di componenti e di modelli di relazione interni agli stessi, è necessario chiarire bene quali sono le premesse da cui simili decisioni prendono le mosse e quali sono gli obiettivi o i valori che si perseguono.

In particolare, le scelte organizzative orientate alla esternalizzazione, se considerate nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, sono qualificabili come scelte politiche che richiedono, sia per essere adottate che per essere attuate, un livello di giustificabilità pubblica non necessario in eguale misura nelle e per le organizzazioni che non sono sotto il controllo o di proprietà pubblica. Ciò perché, si sostiene, l'azione delle amministrazioni pubbliche e di coloro che in esse sono chiamati a decidere non è legittimata né dagli esiti (incerti) perseguiti, né dalle virtù (individuali) di coloro che le adottano, ma dal fatto di essere coerenti con le norme (universalistiche) approvate in Parlamento e dal professionismo dei suoi dipendenti. Per questa ragione, l'esercizio concreto della discrezionalità in materia di esternalizzazione deve essere fondato sul riconoscimento provato delle economie di gestione conseguibili tramite l'esternalizzazione, ovviamente mantenendo o migliorando la qualità dei servizi prodotti. Tale criterio giustificerebbe, almeno in linea di principio, tale scelta mettendo il luce che essa mira a rendere l'attività delle amministrazioni meno onerosa per i cittadini e le imprese che le sostengono e di esse si servono.

Le imprese private *for profit*, naturalmente attente alle esigenze della clientela e più vulnerabili rispetto alle pressioni di altre organizzazioni che sono o possono entrare nel medesimo mercato, sono state le prime ad adottare scelte gestionali basate sul *contracting out* e sull'*outsourcing*, sul *competitive or strategic sourcing*, mentre nell'ambito delle amministrazioni pubbliche ciò è successo di solito più tardi e meno diffusamente e con varianti comportamentali istituzionalmente e sociologicamente contingenti. La natura e l'impatto delle scelte operate in ambito pubblico sono stati diseguali in ragione, tra l'altro, del ruolo e dalla capacità di contrasto o di veto che i vari attori istituzionalmente coinvolti hanno esercitato, direttamente o indirettamente, sul processo decisionale legato alla adozione e/o all'attuazione delle iniziative di esternalizzazione.

In ragione di questa differenza strutturale tra organizzazioni private e pubbliche nella valutazione delle conseguenze organizzative dell'esternalizzazione, la scelta organizzativa dell'esternalizzazione sarà legittimata, non solo formalmente, dall'analisi *ex post* a condizione che si dimostri:

- l'innovatività della strategia; poiché l'esternalizzazione non consiste solo o tanto di interventi volti a smontare e smobilitare, occasionalmente o a caso, una o più organizzazioni, ma a costruire un nuovo insieme di partner istituzionali, nuove relazioni e un nuovo modello di *governance* delle politiche pubbliche; un nuovo

modello che ha effettivamente prodotto positive ricadute sulla crescita dell'organizzazione e nel quale i diversi attori, privati o pubblici, hanno operato congiuntamente per rendere effettive le politiche stesse;

- l'utilità sociale dei risultati, poiché l'impatto sociale complessivo di tale processo (ad esempio sull'occupazione) non è negativo, ma in equilibrio o migliore, anche nel breve e medio periodo, in raffronto alle condizioni organizzative interne attuali o di partenza;
- la responsabilità con cui la strategia è stata perseguita, dal punto di vista dei risultati dell'intero processo di esternalizzazione; da quello del contenimento dei costi di produzione, a parità o migliorando la qualità dei risultati conseguiti; da quello dei processi di trasformazione organizzativa conseguenti (sia di quelli che implicano la eliminazione o la trasformazione, sia quelli che comportano l'arricchimento e l'integrazione degli *skill* e delle figure professionali necessarie all'organizzazione per continuare a funzionare, coinvolgendo direttamente e sistematicamente – sia nella programmazione degli interventi di esternalizzazione, sia nel processo di reingegnerizzazione delle attività da eliminare, da razionalizzare, da costruire ex novo – gli agenti inclusi nella trasformazione).

Uno dei motivi che hanno spinto le amministrazioni italiane a percorrere scelte di esternalizzazione è la difficoltà per le aziende e amministrazioni di dotarsi di competenze professionali difficili da reperire e soprattutto da conservare, vista la sempre più rapida evoluzione delle nuove tecnologie.

Il Ministero dell'Istruzione è una delle amministrazioni centrali che fin dalla metà degli anni '70 decise di rivolgersi all'esterno per la realizzazione e la gestione del proprio sistema informativo; inizialmente e per circa 20 anni a una azienda a partecipazione statale, specializzata nella fornitura di servizi informatici, oggi a società che operano sul mercato, attraverso contratti quinquennali assegnati tramite gara pubblica.

Il sistema informativo dell'istruzione era ed è ancor oggi, per le sue dimensioni e per la sua rilevanza strategica, uno dei più grandi nell'ambito dell'amministrazione italiana: esso consente il funzionamento della complessa macchina amministrativa necessaria per la gestione della scuola italiana, collegando le circa 11.000 istituzioni scolastiche distribuite sul territorio nazionale e gestendo il personale, docente e non, per quanto attiene a graduatorie, immissioni in ruolo, trasferimenti, pensioni ecc.

A suo tempo l'alternativa alla scelta organizzativa dell'esternalizzazione era quella, pur perseguita da altre grandi amministrazioni, come a esempio l'Inps, di potenziare la struttura interna a cui era demandato l'allora contenuta gestione del sistema informativo; questo avrebbe richiesto un piano specifico di assunzioni di personale specializzato e in particolare di professionalità informatiche in un numero adeguato (nel caso specifico non meno di 400-500 addetti) e successivamente piani di formazione e aggiornamento che consentissero il mantenimento e l'adeguamento delle competenze di tale personale.

Le difficoltà nelle procedure di acquisizione del personale adeguato, la maggiore vantaggiosità delle offerte del mercato privato rispetto ai livelli retributivi dell'impiego pubblico hanno di fatto indirizzato il Ministero verso l'esternalizzazione. Una simile scelta, però, rispetto a un servizio importante e strategico come il sistema informativo, se ha avuto dei vantaggi ha comportato però anche degli svantaggi, principalmente legati alla perdita, graduale ma inevitabile, di competenze tecnico-professionali delle strutture interne che, non essendo più coinvolte attivamente nel processo produttivo, non sono state né aggiornate con opportuni piani di formazione, né rinnovate con assunzioni di personale. Tale scelta si è rilevata irreversibile tanto che oggi, in tempi in cui l'evoluzione tecnologica è rapidissima, non è neanche pensabile che il Miur possa tornare a gestire direttamente un sistema così complesso.

Essendosi venuta a creare una simile situazione di dipendenza dai fornitori, però, il Ministero si sta attrezzando per creare una struttura interna, professionalmente adeguata, che abbia competenze per controllare efficacemente che i servizi forniti nell'ambito dei contratti di esternalizzazione siano erogati con un contenuto qualitativo ottimale e al minor costo possibile.

6.5 La riprogettazione del servizio

Le attività di valutazione sulla convenienza economica e qualitativa del servizio devono fornire le informazioni adeguate affinché l'amministrazione pubblica, allo scadere del rapporto contrattuale con il soggetto erogatore (la cui durata del rapporto varia in relazione alla tipologia di servizio reso), sia in grado di decidere a quale forma gestionale ricorrere per l'ulteriore apprestamento della stessa attività nel periodo successivo.

La fase di riprogettazione del servizio può anche verificarsi prima della scadenza del contratto, al ricorrere di determinate condizioni, come è stato già chiarito nel capitolo precedente, come, per esempio, a seguito di inadempimenti del gestore che hanno provocato, se previsto nel contratto, la risoluzione dello stesso.

L'esternalizzazione di un servizio, come più volte ribadito, non può e non deve essere una scelta irreversibile; può verificarsi che un'attività, affidata a un soggetto esterno all'amministrazione, sia successivamente internalizzata. La scadenza del contratto riproduce l'iniziale posizione del soggetto pubblico che si trova a decidere sulle possibili alternative di gestione del servizio, con la fondamentale differenza determinata dai risultati del processo di valutazione. Sulla base di quanto appreso dall'attività di monitoraggio l'amministrazione deve essere in grado di poter definire l'alternativa che risulta più adeguata alle esigenze di convenienza economica interna e alle esigenze dei destinatari del servizio. Per cui, specie se si tratta di servizi finali, gli aspetti da considerare sono principalmente di due ordini:

- la disponibilità di risorse interne, espresse in termini di risorse finanziarie, strumentali e umane;
- le esigenze dell'utenza (interna o esterna) cui sono rivolti i servizi.

In altri termini, nella riprogettazione del servizio, le pubbliche amministrazioni devono riproporsi, come in fase iniziale, tutte le questioni rilevanti al fine di perseguire un adeguato livello di sostenibilità in generale ("sostenibilità, ovvero uno sviluppo economico che soddisfi i bisogni delle attuali generazioni senza compromettere la possibilità che le gestioni future possano soddisfare i loro", *World Commission on Environment and Development* 1987); ossia, alla luce dei risultati del ciclo di gestione dell'esternalizzazione, ma anche della valutazione delle eventuali modifiche intervenute nella propria situazione organizzativa rispetto al momento della decisione iniziale, devono considerare contemporaneamente le seguenti dimensioni:

- la dimensione ambientale;
- la dimensione sociale;
- la dimensione economica;
- la dimensione finanziaria.

Pertanto, la scelta dovrà avere luogo facendo riferimento ai risultati delle analisi di efficienza e di efficacia, e alle determinanti degli impatti di carattere socio-ambientale che possono scaturire dall'ap-prestamento del servizio.

Ciò che qui preme evidenziare è che una decisione come quella di cui si sta trattando non può essere guidata unicamente da esigenze di breve periodo; la gestione di un servizio, seppur la durata può variare in relazione alla tipologia del servizio medesimo, riguarda, di norma un arco temporale non inferiore ai tre anni. Per esempio si possono verificare casi in cui un'amministrazione, spinta dalla necessità di mantenere l'equilibrio di bilancio di parte corrente, ritenga opportuno reinternalizzare un servizio, precedentemente affidato a un gestore esterno, in modo tale da vedere diminuire le spese corren-

ti dell'importo pari al canone che, da contratto, doveva essere versato al gestore. Una considerazione di tal genere appare piuttosto discutibile e foriera di ripercussioni negative sulla finanza dell'ente in prospettiva, se non accompagnata da opportune valutazioni che attengono anche altri aspetti della gestione. È evidente, per esempio, che la gestione interna del servizio comporterebbe a fronte della diminuzione menzionata, il sostenimento di maggiori costi relativi, invece al personale dipendente e alle eventuali quote di ammortamento di beni strumentali.

L'effettiva realizzazione e il successo del ricorso a forme di esternalizzazione sono direttamente legati alla valutazione dei fattori critici di successo e alla minimizzazione dei rischi, da realizzarsi attraverso un adeguato sviluppo di logiche di *risk management*.

Scopo principale del *risk management* resta quello di minimizzare la possibilità di eventi dolosi e accidentali che impedirebbero il raggiungimento, da parte dell'amministrazione o del gestore, dei suoi obiettivi economici. Ciò implica l'identificazione di tutte le situazioni in grado di generare perdite in termini di risultati e che potrebbero richiedere, pertanto, eventuali aggiustamenti delle tecniche di gestione utilizzate.

In altri termini tali logiche devono consentire all'amministrazione interessata di far fronte ai possibili rischi che possono derivare da una scelta di esternalizzazione quali:

- la dipendenza da un unico fornitore;
- l'eccessiva onerosità dei costi di transazione (relativi alla gestione e al monitoraggio del contratto);
- le possibili conflittualità degli obiettivi tra i diversi attori coinvolti;
- le eventuali riduzioni di qualità correlate a un risparmio sui costi.

Le considerazioni sopra descritte, come qualsiasi azione di gestione del rischio, implicano l'impiego di risorse umane e finanziarie, il cui sacrificio è giustificabile solo se i connessi benefici sono maggiori di quelli generabili da eventuali impieghi alternativi.

Le modalità di valutazione rappresentano strumenti idonei per conoscere, nei tempi dovuti, le eventuali situazioni di rischio e consentire, pertanto, di rivedere e intervenire sulle scelte adottate.

In generale, i servizi pubblici assolvono a fini, mediati o immediati, di interesse generale; tale caratteristica richiede, oltre alla valutazione della qualità di risposta data ai bisogni, e degli aspetti intrinseci dell'attività stessa (efficienza e razionalità nell'impiego delle risorse), anche la valutazione degli elementi propri del rapporto tra organi di governo e la comunità amministrata.

Di fronte alla scelta relativa alla gestione del servizio pubblico l'amministrazione deve, infatti, considerare aspetti, quali il consenso della comunità, la trasparenza amministrativa, l'informazione preventiva, e la credibilità correlata al convincimento della società circa il fatto che le scelte operate dagli amministratori siano effettivamente attuate nell'interesse generale. In altre parole la pubblica amministrazione è tenuta a svolgere analisi che consentano di acquisire informa-

zioni esterne che attengono alla conoscenza del macro ambiente, della domanda e dell'offerta del settore.

Nella fase di definizione delle scelte di esternalizzazione analizzare le caratteristiche macro ambientali significa valutare i presupposti sociali, politici demografici ed economici entro i quali l'amministrazione deve agire.

Ora, in una fase di valutazione ex post, interrogarsi sul cambiamento in atto nel contesto ambientale coincide con la volontà di comprendere se e come trasformazioni in atto all'esterno dell'amministrazione possano guidare verso nuove direzioni le scelte effettuate in passato.

Lo studio della domanda è inestricabilmente correlata alla ricerca della soddisfazione dell'utente e può realizzarsi mediante analisi dei comportamenti e dei processi di consumo e analisi quantitative, che consentono, invece, di evidenziare l'evoluzione storica della domanda e le conseguenti previsioni dei *trend* ai quali adeguare l'offerta.

L'esame dell'offerta e del settore di attività acquista, con il ricorso all'esternalizzazione e all'introduzione di forme di concorrenza, una rilevanza strategica per l'attuazione di corrette decisioni relative alla forma gestionale da adottare. Analisi di *benchmarking* rappresentano, a tal fine, un'importante attività di supporto nel processo di scelta, poiché consentono a ciascuna organizzazione aziendale di comparare i risultati del precedente gestore con quelli di altri organismi dalle caratteristiche omogenee.

Le amministrazioni pubbliche devono essere in grado, nel rinnovato contesto di *governance*, di rendere concreto l'attuale quadro di "democrazia partecipativa" le cui dimensioni operative riguardano: l'informazione, la concertazione, la consultazione e il partenariato.

In sintesi una pubblica amministrazione, sulla base dei risultati delle attività di valutazione (interna ed esterna), giungerà alla scelta della forma gestionale che risponda a una serie di dimensioni che possono essere riassunte negli aspetti di seguito riportati:

- argomentazioni politiche in base alle quali si ritiene opportuno separare le funzioni prettamente decisionali-strategiche da quelle tecniche di erogazione dei servizi;
- ragioni di miglioramento della qualità dei risultati, in termini di *output* e di *outcome*, per le quali l'introduzione di forme concorrenziali rappresenta un valido presupposto per l'aumento di efficienza ed efficacia nella produzione e nell'apprestamento di servizi;
- motivazioni legate al grado di democrazia della comunità governata.

Nella scelta di riorganizzazione del servizio, come per la programmazione di ogni altra decisione pubblica, l'amministrazione deve considerare e governare le dinamiche di ordine ambientale, politico, sociale e istituzionale. Secondariamente, ma non di minore importanza, non possono essere trascurati i fattori legati allo sviluppo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche da adottare per ottenere più elevati livelli di efficienza e concorrere allo sviluppo della collettività.

6.6 La riprogettazione dell'organizzazione

In coerenza con le decisioni adottate in termini di riprogettazione del servizio, sarà ovviamente necessario riprogettare nuovamente anche l'organizzazione.

Si tratta, in altre parole, di ripercorrere, sulla base delle evidenze prodottesi nella valutazione di tutti i profili dell'esperienza, il processo decisionale che vi è già svolto a monte, quando si è intrapresa la via dell'esternalizzazione. Sulla scorta di tali evidenze occorrerà verificare se sono stati raggiunti o meno gli obiettivi che ci si era prefissi all'atto della stipula del contratto di esternalizzazione; obiettivi che, come precisato nei capitoli precedenti, possono essere vari, dalla sola riduzione dei costi all'innalzamento del livello di qualità dei servizi, fino alla ipotesi più ambiziosa, che in queste pagine si è inteso raccomandare come quella preferibile, che è quella del riposizionamento strategico dell'organizzazione in ottica di *governance*.

Questa verifica potrà dimostrare che i risultati sono stati pienamente raggiunti e che è opportuno prolungare l'esperienza, sempre, però, avendo ben presente le prospettive del ciclo di vita del rapporto già evidenziate nel capitolo 5.

In seconda istanza, l'esito della verifica potrebbe esser quello di dar conto della sostanziale vantaggiosità del progetto di riorganizzazione formulato, ma di una insoddisfazione per il livello di prestazioni garantito dal fornitore; ipotesi che suggerisce, ovviamente, di mantenere i caratteri dell'esternalizzazione, cambiando però *contractor*, *convenor* o *vendor*, o magari anche costituendone uno ad hoc.

In terza ipotesi, può verificarsi una dinamica complessa del panorama delle pubbliche amministrazioni del proprio segmento operativo o del proprio territorio che consigli una gestione diversa del servizio esternalizzato, nelle forme di una società mista o di una qualsiasi altra forma di gestione associata interistituzionale. In questo caso, ovviamente, si porrà fine all'esperienza di affidamento ai privati, ma dovrà essere sviluppata una approfondita analisi delle prospettive di gestione associata del servizio, che creerà esattamente una di quelle situazioni di "punti di confine" che nel capitolo 4 sono state descritte come foriere di problematicità organizzative.

La quarta evenienza è tutta interna all'organizzazione; può accadere infatti che, soddisfacente o meno che sia stato il rendimento dell'affidatario, sia fallito in tutto o in parte il progetto di riorganizzazione nella cui ottica si è esternalizzato il singolo servizio; ciò può comportare una decisione di mantenere esternalizzata l'attività, ma sviluppando un diverso e più funzionale processo di riorganizzazione interna; ma in alcuni casi più radicali può darsi la necessità di reinternalizzare il servizio stesso, procedendo a una nuova reingegnerizzazione organizzativa che potrà condurre al ritorno, in condizioni diverse, alla gestione interna di tutti gli originali processi, ma anche alla decisione di porre a oggetto di nuova esternalizzazione un diverso servizio o linea di attività rispetto a quanto inizialmente deciso.

Infine, può essere intervenuta una modifica delle condizioni operative e strategiche di contesto dell'amministrazione che ha posto, per così dire, "fuori centro" il progetto; in questo caso, occorre operare una nuova approfondita analisi organizzativa che getti luce sulle più opportune strategie di riorganizzazione dell'ente, con quanto ne consegue in termini di permanenza o meno dell'esternalizzazione inizialmente decisa.

In nessuno di questi casi, come è evidente, le problematiche da affrontare portano al necessità di strumenti concettuali e operativi diversi da quelli già usati nella fase di primo impianto dell'esternalizzazione. La valutazione di tutte queste ipotesi dovrebbe seguire le linee generali e utilizzare gli strumenti già descritti nei precedenti capitoli (e in specie nei capitoli 3, 4 e 5).

Quel che, però, è importante ricordare è che, in un'ottica di esternalizzazione strategica, la reinternalizzazione dovrebbe essere l'ultima delle opzioni.

L'esternalizzazione, infatti, costituisce, secondo l'approccio che è stato suggerito in tutto questo volume, una regola di comportamento sistematico, non episodico e non di breve periodo, nei casi (comunque limitati, secondo quanto chiarito in particolare nel capitolo 3) in cui risulta applicabile nella sua dinamica strategica. Proprio in questo rilevante aspetto costitutivo l'esternalizzazione si differenzia, come pure già ripetuto più volte, dal semplice e consolidato appalto di servizi.

Peraltro, e infine, non può mai escludersi *a priori* la necessità di una "inversione a U" del percorso organizzativo; e la considerazione di tale evenienza è proprio quella in vista della quale sono state analizzate, nei precedenti capitoli, le necessarie condizioni minime di presidio dell'attività, secondo quanto consigliato dall'evidenza empirica, dalla letteratura e dalle stesse organizzazioni internazionali.

In questi casi, poiché immettere di nuovo *in house* un processo e/o una struttura significa reingegnerizzare il pacchetto di processi e di strutture disponibili, l'unica conclusione possibile di queste pagine è quella che consiste nell'invito... a tornare al capitolo 3, riutilizzando in ottica di ciclo gestionale le medesime accortezze e i medesimi strumenti.

Con la consapevolezza che l'esternalizzazione, come ogni reale fenomeno di innovazione, non è un'attività puntuale e circoscritta nel tempo; quanto, piuttosto, un processo.

Riferimenti bibliografici

C.L. Accabi e L. Lopez, *L'outsourcing estremo per situazioni complesse*, in "L'impresa", n. 10, 1995

H. Aldrich, *Organizations Evolving*, Sage Publications, Londra, 1999

A. Barretta, *La misurazione dei risultati gestionali d'impresa, di processo e di attività*, Cedam, Padova, 1999

N. Bobbio, *La grande dicotomia: pubblico/privato*, in Id., *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1985

G. Bronzetti, *L'outsourcing uno strumento di pianificazione strategica*, Franco Angeli, Milano, 2001

S. Bruzzi, *Finanziamento e gestione delle aziende ospedaliere*, Giuffrè, Milano, 1997

R. Caranta, *I contratti pubblici*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. Scoca, F.A. Roversi Monaco e G. Morbidelli, Giappichelli, Torino, 2004

Censis – Tess, *Problemi e prospettive dell'outsourcing nel sistema della pubblica amministrazione italiana*, Fondazione Censis, Roma, 2003

D. Cepiku, *Esternalizzazione e cooperazione interistituzionale nei piccoli comuni: teoria ed esperienze a supporto di una convivenza possibile*, in *Guida alla gestione associata negli enti locali*, Collana "Quaderni dell'amministrare", Regione Lazio, 2004

A. Corpaci, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte Costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in "Giurisprudenza costituzionale", I, 1995

M. Crozier, *Stato modesto, stato moderno: strategie per un cambiamento diverso*, Lavoro, Roma, 1988

G. D'Auria, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2000

G. Davis e R.A.W. Rhodes, *From hierarchy to contracts and back again: reforming the Australian public service*, in *Institutions on the Edge? Capacity and Governance*, a cura di M. Keating, J. Wanna e P. Weller, Allen & Unwin, St. Leonards, 2000

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, a cura di R. Mussari, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001

Dipartimento della Funzione Pubblica, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Le esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing in Italia*, a cura di N. Zamaro e M.L. D'Autilia, Napoli, Esi, Napoli, 2005

G. Farneti, *Ragioneria pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2004

L. Fiorentino, "Modello Consip": il quadro normativo vigente, commento al D.P.C.M. 11 novembre 2004, n. 325, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 2, 2005

L. Furlanetto, *Outsourcing e global service; nuova frontiera della manutenzione*, Franco Angeli, Milano, 2000

S. Goldsmith e W. D. Eggers, *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2004

G.L. Gregori, *L'evoluzione del processo di outsourcing nelle strategie di sviluppo delle imprese*, Giappichelli, Torino, 2001

G. Grossi e R. Mussari, *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Aracne, Roma, 2004

M. Hammer, *Oltre il Reengineering*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998

M. Hammer e J. Champy, *Ripensare l'azienda*, Sperling & Kupfer, Milano, 1994

G.T. Henry e K.C. Dickey, *Implementing Performance Monitoring: a research and development approach*, in "Public Administration Review", vol. 53, n. 3, 1993

L. Hinna, *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. Processi, strumenti, strutture e valenze*, Franco Angeli, Milano, 2004

C. Hood, *A public management for all seasons?*, in "Public Administration", vol. 69, n. 1, 1991

C. Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, University Press, Oxford, 1998

L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in "Diritto amministrativo", 1999

D.F. Kettle, *The transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002

P.M. Kettner e L.L. Martin, *Issues in the Development of Monitoring Systems for Purchase of Service Contracting*, in "Administration in Social Work", vol. 9, n. 3, 1985

J.R. Kimberly e R.E. Quinn, *Managing Organizational Transitions*, Richard D. Irwin Inc., Homewood, 1984

G. Lazzi, *La reingegnerizzazione dei processi*, in *Sistemi informativi per la pubblica amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, a cura di C. Batini e G. Cantucci, Sspa, Reggio Calabria, 2000

A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. Scoca, F.A. Roversi Monaco e G. Morbidelli, Giappichelli, Torino, 2005

R.L. Manganelli e M.M. Klein, *The Reengineering Handbook. A Step-by-Step Guide to Business Transformation*, Amacom, New York, 1994

A. Massera, *I contratti*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2004

L. Mazzara, *L'orientamento alla qualità totale*, in G. Farneti, *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995

L. Mazzara, *La valutazione e il controllo strategico*, in G. Farneti, *Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004

M. Meneguzzo, *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in "Azienda Pubblica", n. 6, 1997

M. Meneguzzo, *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in AA. VV., *Economia e organizzazione dell'amministrazione pubblica*, McGraw Hill, Milano, 2005

A. Moisello, *I costi di produzione: metodi e tecniche*, Egea, Milano, 2000

R. Mussari, *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino, 1999

OCSE, *Best practice guidelines for contracting out government services*, Puma policy brief, n. 2, in http://www.oecd.org/publications/Pol_brief, 1997

D. Osborne e T. Gaebler, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995

W.G. Ouchi, *Markets, Bureaucracies, and Clans*, in "Administrative science quarterly", 1980

E. Padovani, *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, Franco Angeli, Milano, 2004

R. Perrotin, *Nuove strategie di acquisto; outsourcing, comakership, partnership*, Franco Angeli, Milano, 2000

E. Pintus, *Il management dei processi di acquisto. Le scelte di innovazione sui servizi integrati*, Ministero dell'economia e delle finanze, Collana "I quaderni dell'innovazione", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2001

B. Quèlin e F. Duhamel, *Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy: outsourcing motives and risks*, in "European Management Journal", 21/5, 2003

J.B. Quinn e F.G. Hilmer, *Strategic outsourcing*, in "Sloan Management Review", Summer, 1994

G. Reborà e M. Meneguzzo, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990

A. Ricciardi, *L'outsourcing strategico*, Franco Angeli, Milano, 2001

P. Serafini e N. Signoretta, *Profili generali del contratto di global service: un esempio di gestione del contratto nell'ambito della pubblica amministrazione*, in "Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici", 2002

D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Mulino, 2000

Treasury Board of Canada, *Framework for alternative service delivery*, Secretariat, Ottawa, 1995

Uni En Iso 9000, *Sistemi di gestione per la qualità. Fondamenti e terminologie*, 2000

S. Valentini, *Gestire l'outsourcing*, Franco Angeli, Milano, 2004

G. Vetrutto, *I pro e i contro dell'esternalizzazione di funzioni e servizi nell'amministrazione pubblica*, in "Queste istituzioni", nn. 133-134, 2004

R. Virtuani, *L'outsourcing nei sistemi informativi aziendali*, Franco Angeli, Milano, 1997

G. Zappa, *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1956

V.A. Zeithaml, A. Parasuraman e L. Berry, *Delivering quality service*, The Free Press, New York, 1990

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane
e la contrattazione
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico
sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti
con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003;

Nuova edizione giugno 2004

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale
nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese,
associazioni e cittadini
nei processi decisionali inclusivi

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2006

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, maggio 2004

Formazione e sviluppo del personale

Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Semplificazione e trasparenza

Indagine sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Indagine sulla diffusione delle pratiche di *outsourcing*

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto

Rubbettino, aprile 2002

Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi

Rubbettino, marzo 2006

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale

Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004

Amministrazioni in ascolto

Esperienze di *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Sperimentare in ottica di genere

Le amministrazioni pubbliche verso una cultura organizzativa che valorizza le differenze

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di aprile 2006
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it