

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Indagine sulla diffusione
delle pratiche di *outsourcing*

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI

Nell'ambito delle proposte di modernizzazione, razionalizzazione o, più genericamente, di riforma dell'amministrazione pubblica, diffuse nel corso di questi ultimi venticinque anni, un rilievo centrale hanno assunto quelle favorevoli alla esternalizzazione di attività e servizi da parte delle amministrazioni. Questa pratica, ritenuta strumento utile al miglioramento delle performance delle amministrazioni pubbliche, è coerente con alcune delle principali linee di ispirazione della riforma quali la trasformazione organizzativa, la maggiore apertura alle esigenze degli *stakeholder*, la semplificazione dei processi amministrativi, il miglioramento dell'efficienza e la riduzione dei costi associati all'espletamento di adempimenti amministrativi sia da parte delle imprese che dei cittadini. Nella presente indagine, dopo aver brevemente analizzato il significato della nozione di esternalizzazione secondo diverse possibili accezioni e considerando tipi di applicazione osservabili concretamente, si offre un quadro delle pratiche di trasferimento delle attività e dei servizi in atto nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo, cercando di precisare i domini istituzionali all'interno dei quali i processi di esternalizzazione si muovono. La rilevazione, riferita al 2003, ha interessato un campione di 1.035 amministrazioni centrali, regionali e locali. Sono state rilevate informazioni sulla tipologia di attività e/o servizio esternalizzato, di fornitore utilizzato, di forma contrattuale ricorrente e sugli effetti delle esternalizzazioni percepiti all'interno delle organizzazioni esaminate.

L'indagine, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stata realizzata dall'Istat, sotto la direzione di Nereo Zamaro e la rilevazione statistica è stata coordinata da Maria Letizia D'Autilia.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

NEREO ZAMARO
dirigente di ricerca dell'Istat,
ha curato il volume, è autore del paragrafo 2.1 e del capitolo 4;

MARIA LETIZIA D'AUTILIA
ricercatrice dell'Istat,
ha curato il volume ed è autrice del paragrafo 2.2;

RICCARDO MUSSARI
professore di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche all'Università degli studi di Siena,
è autore del capitolo 1;

ROSA BIANCA SANNA
ricercatrice dell'Istat,
è autrice del capitolo 3, dell'appendice statistica e del disegno della ricerca.

Manuela Cocci ha collaborato all'analisi preliminare dei dati.



A CURA DI MARIA LETIZIA D'AUTILIA E NEREO ZAMARO

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Indagine sulla diffusione delle pratiche di *outsourcing*

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI



Edizioni Scientifiche Italiane

© 2005 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa
80121 Napoli – Via Chiatamone, 7
00185 Roma – Via dei Taurini, 27
info@esispa.com – www.esispa.com

Azienda con sistema qualità certificato da



Impaginazione e dtp Pierrestampa • Roma

Indice

Presentazione di Federico Basilica	7
Introduzione	9
1. L'oggetto dell'indagine: il concetto di esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche	13
1.1 Premessa	13
1.2 Inquadramento concettuale	13
1.3 Vantaggi e svantaggi dell'esternalizzazione	21
1.4 Oggetto e soggetti dell'esternalizzazione	26
1.5 Processo di esternalizzazione e analisi dei costi	31
1.6 Osservazioni finali	35
2. I risultati dell'indagine: un quadro generale	38
2.1 Strutture e forme dell'esternalizzazione	38
2.2 Dimensioni e finalizzazione delle esternalizzazioni	43
3. I risultati dell'indagine: diffusione dell'esternalizzazione ed effetti rilevati	56
3.1 La dinamica di diffusione del fenomeno dell'esternalizzazione	57
3.2 L'oggetto delle esternalizzazioni in atto nel 2003	72
3.3 La numerosità ed il valore dei contratti attivati	87
3.4 Le esternalizzazioni attive nel 2003: il dettaglio degli aspetti di gestione	97
4. Brevi osservazioni conclusive	111

Allegati	117
1. Appendice statistica	118
2. Disegno della ricerca	172
2.1 Dai concetti alle classificazioni	172
2.2 Campo di osservazione	175
2.3 Tecnica di rilevazione	177
2.4 Questionario	178
2.5 Generalizzazione dei risultati della ricerca	180
3. Lettera di presentazione e modello di rilevazione	185
Riferimenti bibliografici	196

Presentazione

Tra gli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche che accomunano i Paesi dell'area dell'Ocse, va certamente annoverata l'adozione di tecniche e strumenti gestionali da tempo in uso nel mondo delle imprese, ma anche in quei settori del privato sociale che più da vicino possono essere paragonati, secondo la teoria d'azienda, all'amministrazione pubblica.

In questo quadro, l'esternalizzazione è uno degli strumenti gestionali che le amministrazioni stanno adottando in maniera più massiccia, sull'esempio delle grandi realtà dei settori produttivi che l'hanno praticata con successo già a partire dagli anni '70. Gli scopi di carattere generale perseguiti sono quelli di recuperare efficienza nell'azione amministrativa, acquisire sul mercato apporti professionali di importanza strategica, innalzare la qualità dei servizi, creare virtuose occasioni di *partnership* con il privato.

L'indagine svolta dall'Istat per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, i cui risultati sono presentati in questo volume, compone per la prima volta un quadro delle iniziative di esternalizzazione realizzate dalle amministrazioni pubbliche in Italia. Da questo quadro emerge che questa strategia operativa è stata adottata estensivamente da un insieme di amministrazioni, di tutti i livelli di governo, seppure non sempre con la portata innovativa che lo strumento consente.

L'indagine indica alcune possibili linee di azione, utili per sviluppare politiche future sempre più efficaci in questo campo. Si sottolinea, in particolare, la necessità che l'esternalizzazione diventi uno strumento gestito con maggiore consapevolezza organizzativa, provvedendo a programmarne in anticipo il contenuto e la direzione, a gestire con maggiore accortezza l'impatto che ogni decisione di questo tipo ha sul funzionamento e sul clima organizzativo e a valutare attentamente quali sono gli esiti finali delle iniziative adottate.

Per aiutare le amministrazioni ad utilizzare efficacemente le esternalizzazioni, il Dipartimento, attraverso il Programma Cantieri, ha attivato un Laboratorio che realizzerà strumenti operativi idonei a guidare le amministrazioni nella gestione del processo di esternalizzazione. Lo scopo ultimo, in prospettiva, è quello di far sì che le amministrazioni possano aumentare la loro capacità di valutare se e quando ricorrere all'esternalizzazione e come gestirla adeguatamente per migliorare il livello di soddisfazione degli utenti.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Da ormai molti anni il tema dell'esternalizzazione di attività e servizi pubblici è entrato nell'agenda della riforma amministrativa. Mentre l'analisi delle esperienze di punta a livello mondiale e l'approfondimento della riflessione scientifica venivano evidenziando i vantaggi, ma anche i rischi, di un uso ampio di questa tecnica gestionale, si diffondeva l'impressione di una progressiva estensione dei termini di utilizzo dello strumento.

Non si sono avute però, sino ad oggi, indagini quantitative che fornissero dati attendibili e rappresentativi dei tempi, dei modi e degli ambiti di diffusione della pratica dell'esternalizzazione nell'universo amministrativo italiano.

Per ovviare a questa carenza il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito delle iniziative dell'*Osservatorio sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, ha promosso l'indagine che si presenta in questo volume, condotta dall'Istat su un ampio campione di 1.035 amministrazioni appartenenti ai diversi livelli di governo.

Senza pretendere di anticipare il dettaglio dei dati, che costituisce il cuore della presente pubblicazione, si può evidenziare come il quadro che emerge sia articolato e stimolante.

La pratica dell'esternalizzazione è ormai assolutamente pervasiva, al punto che pressoché la totalità delle amministrazioni dichiara di avere attivato, già da anni, esperienze di *contracting out* e la pratica è in via di ulteriore diffusione nel periodo più recente.

Quanto all'oggetto, l'affidamento di servizi interni (come le manutenzioni e i servizi ausiliari) è il più consolidato, ma si diffonde sempre più la prassi di cedere servizi finali (quali quelli socio-assistenziali) ed aumenta anche il numero delle amministrazioni che cedono servizi tradizionalmente amministrativi (e fra questi soprattutto quelli informatici, ma anche la gestione della contabilità).

Rispetto ai fornitori, cresce l'orientamento al mercato delle amministrazioni, che in prevalenza dichiarano di affidare i servizi esternalizzati a società *profit* sotto controllo privato, seppure con variazioni a seconda dei diversi sotto-settori istituzionali.

Infine, guardando alle modalità di gestione dell'esternalizzazione, si delinea un approccio sufficientemente innovativo dell'esternalizzazione, dimostrato dal numero di amministrazioni, certamente soddisfacente, che procedono a studi di fattibilità *ex ante*, affinano gli strumenti di monitoraggio e valutazione, considerano e sviluppano gli effetti organizzativi dell'esperienza di esternalizzazione.

Esistono ancora inadeguatezze e problemi nelle pratiche di esternalizzazione e le considerazioni finali del rapporto non mancano di sottolinearli. Nell'amministrazione italiana che cambia, però, non vi è dubbio che anche questo strumento sia ormai entrato nella cassetta degli attrezzi di chi, pazientemente, opera giorno per giorno alla modernizzazione del sistema.

1. L'oggetto dell'indagine: il concetto di esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche

1.1 Premessa

Grande diffusione stanno conoscendo, presso un numero sempre crescente di amministrazioni pubbliche, pratiche gestionali comunemente ricomprese sotto l'etichetta di esternalizzazione.

Scopo della presente indagine è quello di offrire una panoramica sistematico di questi fenomeni, attraverso una rilevazione condotta su un campione significativo di amministrazioni di tutti i livelli di governo.

Per offrire una chiave di lettura dei risultati della rilevazione, però, è opportuno procedere, preliminarmente, ad una definizione dei contorni e dei contenuti più significativi del tema che costituisce oggetto dell'indagine.

A tale scopo, si è scelto di procedere analizzando distintamente quelli che paiono essere i profili più significativi dell'argomento oggetto di trattazione, cercando di considerare tanto la dimensione *macro* che *micro* del fenomeno; ovvero, integrando due *angolazioni visuali*, una esterna e l'altra interna, rispetto all'oggetto di osservazione, rappresentato, come detto, dalle amministrazioni pubbliche che decidono di esternalizzare.

1.2 Inquadramento concettuale

Esternalizzare significa affidare una specifica produzione all'*esterno* di una data unità e, di conseguenza, instaurare un rapporto di tipo contrattuale, fra cliente (amministrazione) e fornitore (azienda). Spesso tale fenomeno, anche nella letteratura italiana, è denominato *outsourcing* termine risultante dalla fusione dei due termini inglesi *outside* e *resourcing* o anche *contracting out*. Ugualmente ricorrente, specie nei testi di contabilità direzionale, è il riferimento alle scelte del tipo *make or buy* e ciò in quanto prima di affidare ad altri una produzione precedentemente svolta in proprio è sempre necessario interrogarsi circa la convenienza economica fra le due alternative *produrre* o *acquistare*.

Non rientra nel concetto di esternalizzazione la *normale* acquisizione dei fattori della produzione (beni durevoli, beni a fecondità semplice e servizi) da economie esterne. In un sistema economico di mercato, è ineluttabile che qualsiasi organizzazione, incluse le amministrazioni pubbliche, non possa essere autosufficiente onde per svolgere i propri processi di trasformazione del valore debba approvvigionarsi di fattori produttivi ricorrendo a fornitori esterni.

L'affidamento all'esterno o in *outsourcing*, quindi, consiste nel far svolgere ad altre unità produttive un'attività che, in precedenza, era svolta dall'amministrazione in analisi al proprio interno, cioè utilizzando risorse materiali e immateriali proprie.

Per quanto possa sembrare poco ortodosso, riteniamo sia possibile fare riferimento al termine *outsourcing* anche nell'ipotesi in cui la singola amministrazione debba scegliere se dare avvio ad una nuova produzione interna o ricorrere, per raggiungere tale scopo, ad un fornitore esterno. Infatti, in tale circostanza, è indispensabile utilizzare i medesimi criteri, inclusi quelli di convenienza economica, ai quali si fa ricorso nell'ipotesi più tradizionale di *outsourcing* con l'importante differenza di dovere fare riferimento, nei calcoli di costo differenziale, a valori solo ipotetici e non anche storici.

Qualunque organizzazione dalla più semplice alla più complessa svolge processi produttivi. Assunto che per produzione si intende un'attività che "conduce all'aumento del valore intrinseco dei beni e, quindi, della loro capacità di soddisfare i bisogni umani" (Catturi, 2002), ai fini della nostra analisi è utile proporre alcune classificazioni per consentire di comprendere meglio, nel prosieguo, quali possono essere le diverse produzioni oggetto di esternalizzazione, nonché la significatività economica che queste rivestono tanto all'interno che all'esterno delle amministrazioni che decidono di ricorrere all'*outsourcing*.

In particolare, si considereranno tre tipi di classificazioni: 1) dei processi produttivi (orientati allo scambio o al consumo finale) 2) dei beni prodotti (collettivi e privati) e 3) dei servizi apprestati (di supporto e interni oppure finali).

La prima distinzione è interessante poiché, nel tempo, le amministrazioni pubbliche si sono trovate a gestire, direttamente o indirettamente, un vasto coacervo di attività economicamente rilevanti. In alcuni casi si trattava di attività tipicamente realizzabili da imprese private che avrebbero potuto vendere il prodotto sul mercato dei beni e dei servizi. In altri casi, invece, le amministrazioni pubbliche hanno continuato a gestire la produzione di beni e/o servizi che, di fatto, non avevano un mercato. In entrambi i casi i processi di esternalizzazione incidono sulla configurazione generale delle amministrazioni pubbliche, solitamente sottraendo ad esse aree di azione in favore di altre tipologie istituzionali (imprese e istituzioni private, *for profit* e *nonprofit*).

La seconda distinzione è parimenti interessante poiché, com'è noto, l'incentivo a produrre un dato bene o servizio non è strutturato

allo stesso modo nel caso in cui si tratti di *beni collettivi* e di *beni a consumo individuale*, essendo economicamente insostenibile la vendita dei prodotti ad un prezzo di mercato. In questo caso, i processi di esternalizzazione possono rivelarsi inefficaci economicamente poiché nessun consumatore (o solo una quota di essi davvero minoritaria di *consumatori virtuosi*) troverebbe conveniente pagare direttamente un prezzo per fruire di un bene o di un servizio di cui potrebbe comunque godere liberamente.

Infine, la terza distinzione introdotta è quella tra *servizio diretto* e *servizio indiretto*, sostenendo che, nei due casi, l'esternalizzazione possa essere condizionata e produrre effetti variabili sull'utenza esterna.

1.2.1 Classificazione: processi produttivi delle amministrazioni pubbliche

In primo luogo, dunque, è utile distinguere fra la produzione finalizzata allo scambio di mercato e la produzione per il consumo.

I. Produzione finalizzata allo scambio di mercato

Nella prima ipotesi, chi produce acquisisce i fattori produttivi dai fornitori, li combina attraverso appositi *processi di trasformazione* e vende il risultato dell'attività di produzione (beni o servizi) sul mercato contro il pagamento di un prezzo¹.

Qualora i beni ed i servizi realizzati vengano acquisiti per essere utilizzati in ulteriori produzioni, cioè se diventano fattori produttivi, si dice che tali *prodotti* vengono destinati al *consumo intermedio*. Se i beni realizzati o i servizi resi sono utilizzati, in modo più o meno graduale, per soddisfare i bisogni o le esigenze di altre unità, quei prodotti si dicono utilizzati per il *consumo finale*.

In generale, quando si produce per vendere, al fine di mantenere in vita l'organizzazione, il risultato della produzione (output) deve essere scambiato contro un prezzo congruo e cioè di importo tale che l'ammontare dei ricavi conseguiti sia sufficiente a consentire l'adeguata remunerazione di tutti i fattori produttivi utilizzati nel processo produttivo, inclusi il capitale di rischio e la capacità imprenditoriale.

Peraltro, è solo grazie al *consenso dei consumatori* che acquistano il bene prodotto al prezzo richiesto che è possibile acquisire le risorse finanziarie necessarie a remunerare i fattori impiegati nei processi produttivi e garantire la rigenerazione dei processi economici.

II. Produzione finalizzata al consumo

Più complessa, ma più interessante ai nostri fini, è la produzione finalizzata al consumo al di fuori, tuttavia, degli scambi di mercato. In tal caso, si realizza comunque un processo produttivo, ma non se ne destina il risultato allo scambio di mercato sulla base di un prezzo economicamente significativo, in quanto l'output si eroga, cioè si mette a disposizione delle unità che lo richiedono, sovente con alcune limitazioni, senza richiedere la corresponsione di un prezzo².

Si noti bene che, da un punto di vista tecnico, cioè se si ha riguar-

1. I processi di trasformazione non devono essere necessariamente fisici, ma possono anche essere soltanto spazio-temporali.

2. Per ragioni di semplicità, non differenziamo nella nostra analisi le ipotesi di corresponsione di imposte, tasse e tariffe. Ci limitiamo a ricordare che, anche nell'ipotesi del pagamento di una tassa da parte dell'utente che direttamente utilizza una prestazione, non siamo in presenza di un vero e proprio scambio di mercato perché la tassa non è un prezzo e perché, evidentemente, non sussiste la volontà economica e politica di realizzare quella data produzione per lo scambio di mercato.

do al processo intraorganizzativo di trasformazione dell'input in output, non vi sono sostanziali differenze fra un processo produttivo per il consumo ed un altro finalizzato allo scambio. Non vi è dubbio, quindi, che qualunque organizzazione crei valore debba assolutamente ricercare le modalità per utilizzare nel modo più efficiente possibile le risorse impiegate nei processi produttivi, minimizzando i costi e, contemporaneamente, innalzando il livello quali-quantitativo delle sue produzioni.

Tuttavia, da quanto scritto discende che l'ottenimento dei *prodotti* destinati al consumo al di fuori del mercato, da un lato implica il sostenimento di costi per la loro realizzazione poiché richiede l'impiego di fattori produttivi (beni a fecondità ripetuta, a fecondità semplice e servizi) e, dall'altro, non genera ricavi da vendita, onde i costi della produzione devono trovare copertura nelle risorse finanziarie attinte da fonti alternative che, nel caso delle amministrazioni pubbliche derivano essenzialmente da proventi tributari propri e trasferiti.

Un problema centrale nell'economia delle amministrazioni pubbliche diventa, quindi, definire ed individuare le produzioni che devono essere finalizzate allo scambio di mercato o al consumo al di fuori delle dinamiche del mercato.

Si tratta di scelte che non presentano una soluzione univoca perché dipendono in non piccola parte da ragioni *tecniche* (tipicamente, come accenneremo fra breve, i beni collettivi non possono essere scambiati sul mercato), ma anche dalle condizioni istituzionali, dai convincimenti politici prevalenti nel contesto storico e socio economico nazionale e sopranazionale di riferimento e, quindi, dall'impianto normativo in vigore.

1.2.2 Classificazione: tipologie di beni prodotti

Quanto appena scritto ci induce a proporre un'ulteriore classica distinzione e cioè quella fra beni pubblici o meglio collettivi (*collective goods*) e beni privati.

I. Beni collettivi

I beni collettivi (come la difesa nazionale, l'ordine pubblico, ma anche, ad un livello meno generale, l'illuminazione civica, un parco pubblico, ecc.) in quanto beni caratterizzati dalla *non rivalità del consumo* e dalla *non escludibilità dei benefici* possono essere utilizzati simultaneamente da molte persone nessuna delle quali può essere esclusa dal consumo o perché è tecnicamente impossibile poiché, date le condizioni tecnologiche esistenti, non è possibile mettere in atto un meccanismo di esclusione o perché risulta essere troppo costoso farlo. Dati questi presupposti, ogni singolo individuo ha un incentivo economico a comportarsi come un *free rider*, cioè si trova nella condizione di fare uso di tali beni senza dover pagare alcun corrispettivo e, inoltre, senza ripartire con gli altri lo sforzo che è comunque necessario per produrli.

II. Beni privati

Di converso, i beni privati sono quelli che possono essere consumati solo individualmente e per i quali l'esclusione dal consumo è possibile tecnicamente e non onerosa economicamente.

È ben noto che beni privati e beni collettivi rappresentano due estremi di un *continuum* rispetto al quale si collocano i beni prodotti nello scenario economico sociale i quali possiedono intensità diverse delle caratteristiche di non-rivalità e di non-escludibilità³.

Dati gli obiettivi di queste pagine, è certamente importante ricordare che esistono molti ed importanti beni che possono essere prodotti per lo scambio (ciò in quanto l'esclusione dal consumo è tecnicamente possibile ed economicamente non troppo onerosa) per i quali, però, esistono condizioni *tecniche* e *naturali* che consentono la sopravvivenza di un unico produttore (monopolio naturale).

Infatti, in caso di monopolio naturale (distribuzione del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, ecc.) il costo per utente diminuisce al crescere del numero degli utenti onde è certamente più economico avere un unico produttore. In tali circostanze, l'iniziativa privata non solo è possibile, ma è anche estremamente vantaggiosa, in conseguenza della situazione di monopolio che, inevitabilmente, si viene a determinare. Ciò determina la necessità di una *azione collettiva* ovvero di un intervento pubblico. Tale intervento fino ad un recente passato, si è sostanziato in una produzione pubblica diretta mentre più di recente si è trasformato in forme di regolazione che hanno consentito, almeno in linea di principio, anche ai produttori privati di *competere per il mercato*.

In sostanza, mentre i beni privati possono (non necessariamente devono) essere forniti dalle aziende che competono sul mercato, esistono solo due alternative perché una comunità sociale possa godere dei beni collettivi, ovvero esistono due sole alternative per potere acquisire le risorse finanziarie necessarie alla copertura dei costi della produzione di tali beni: la contribuzione volontaria e la contribuzione coattiva⁴.

Tuttavia, l'offerta volontaria spontanea di risorse risente di alcune difficoltà generali riconosciute in letteratura (instabilità e insufficiente capacità di alimentazione economica, particolarismo delle scelte, diletterantismo della operatività e paternalismo nella selezione degli obiettivi) e, dunque, risulta difficile generalizzare alla produzione di tutti i beni collettivi il criterio dello *spirito* di collaborazione delle comunità o il ricorso alla *filantropia*. Ciò implica che il contributo alla copertura del costo non può che essere sostenuto attraverso legittime forme di *coercizione*, ovvero attraverso l'imposizione fiscale.

Fatte queste necessarie precisazioni, possiamo ricordare che il tributo deve essere considerato come una controprestazione per beni e servizi (beni collettivi ma non soltanto) resi disponibili alla comunità. Tuttavia, trattasi di controprestazione diversa da quella che si sostanzia nello scambio di mercato. Ciò che qui viene a mancare è la corre-

3. Ci limitiamo a ricordare che i cosiddetti *merit goods* (beni meritori) sono beni privati al cui consumo sono associate significative esternalità positive. In tali circostanze (si pensi all'istruzione o alle cure mediche) si ritiene che l'apprestamento di un servizio pur generando benefici chiaramente evidenti per coloro i quali richiedono una data prestazione produce anche un vantaggio per l'intera collettività in termini di benessere sociale e morale. Quanto scritto comporta, per solito, che la copertura dei costi di produzione di tali produzioni sia ripartita fra utente diretto e intera collettività in una percentuale diversa a seconda dei beni considerati e del valore sociale che, in specifici momenti storici e politici, specifiche comunità attribuiscono a quella stessa produzione.

4. La circostanza che sia possibile, almeno in teoria, prevedere che una comunità si auto-organizzi e produca spontaneamente tali beni ripartendo i sacrifici che la produzione comporta, rende preferibile la dizione beni collettivi in luogo di beni pubblici puri.

lazione diretta tra prestazione e controprestazione. In altri termini, nell'ipotesi della corresponsione del tributo, i partecipanti non esprimono il proprio giudizio di convenienza economica rispetto ad uno specifico *bene collettivo* e ancor meno rispetto alla loro offerta complessiva.

I contribuenti cedono una quota del proprio reddito in modo involontario; ciò significa che tale contribuzione è dovuta indipendentemente da come le risorse acquisite tramite il prelievo tributario saranno impiegate e dai risultati che deriveranno dall'uso di quella ricchezza. Il tributo deve intendersi quale quota di ricchezza impiegata a finanziare indistintamente un complesso di operazioni e di processi senza che esista un preciso, specifico e diretto nesso tra la quantità di convenienza o utilità compensata attraverso la fruizione individuale di uno specifico servizio da parte di un membro della collettività e l'ammontare del trasferimento, individuale e aggregato, di ricchezza alle amministrazioni pubbliche nel cui ambito sono realizzati i processi produttivi o si individuano gli organi ai quali può farsi risalire il potere decisionale (e la connessa responsabilità per i risultati) di assegnare tali produzioni a soggetti diversi, giuridicamente e/o economicamente dalle amministrazioni pubbliche, anche attraverso l'*outsourcing*.

1.2.3 Classificazione: tipologie di servizi apprestati

È necessario proporre ora un'ultima e importante distinzione: quella fra servizi di supporto o indiretti (*input services*) e servizi finali o diretti (*output services*).

I servizi di supporto o indiretti sono quelli la cui produzione è strumentale, ma non per questo necessariamente meno rilevante dal punto di vista strategico, per la realizzazione dei servizi finali.

I servizi finali o diretti sono quelli resi all'esterno della singola amministrazione essendo orientati direttamente a soddisfare esigenze delle famiglie, delle imprese, o delle istituzioni.

Quando si decide di valutare l'opportunità di esternalizzare una produzione occorre distinguere se ciò che si sta valutando è l'esternalizzazione di servizi indiretti o diretti e, nel caso si trattasse di questi ultimi, chiarire ove si colloca tale produzione nel continuum che li distingue tra beni privati e beni collettivi. Infine, è necessario valutare se la produzione precedentemente svolta era destinata allo scambio di mercato o al consumo al di fuori del mercato.

Infatti, se un servizio finale è stato normalmente prodotto per lo scambio, in caso di esternalizzazione, l'utente non avvertirà una significativa differenza essendo stato *abituato* a corrispondere una somma direttamente come contropartita alle prestazioni ricevute; naturalmente, un'importante differenza può esserci nell'ipotesi in cui l'utente debba corrispondere una controprestazione monetaria (prezzo) più elevata rispetto al passato. In tali circostanze, di norma, tale aumento è motivato da un incremento qualitativo e/o quantitativo delle prestazioni ricevute.

Diversamente, quando un servizio è stato prevalentemente prodotto per il consumo, il ricorso all'*outsourcing* può generare effetti più significativi almeno nell'ipotesi in cui tale scelta si sostanzia in una richiesta di pagamento di un prezzo che, in precedenza, non veniva direttamente corrisposto. In altre parole, l'opzione *outsourcing* può accompagnarsi alla scelta di produrre (fare produrre) per lo scambio invece che per il consumo, onde mutano, come già detto, sia le modalità di copertura dei costi della produzione sia i comportamenti dell'utente. Anche nell'ipotesi qui considerata, la richiesta di un prezzo si associa, solitamente, ad un incremento della qualità dei servizi resi.

Nel caso di esternalizzazione di servizi indiretti gli effetti sull'utenza esterna sono più mediati, ma non per questo meno significativi. Si pensi al caso della manutenzione delle attrezzature informatiche. L'utente esterno non percepisce tale cambiamento se non quando si verificano effetti (positivi o negativi) sulle prestazioni che singolarmente riceve.

Quanto riportato ci consente di affermare che, a seconda dei casi, l'insieme delle possibilità che derivano dalla combinazione di queste variabili attribuisce alla scelta di *outsourcing* una rilevanza che determina effetti economici più o meno immediati sull'utenza esterna. Inoltre, nei diversi casi, si può assumere che in proposito le scelte saranno influenzate in modo variabile a seconda della percezione esterna delle esternalizzazioni effettuate.

Date queste premesse, affrontare il tema *outsourcing*, richiede di esaminare, pur in modo sintetico, una serie di argomenti che, qui, riassumiamo per punti e, poi, approfondiremo nei successivi paragrafi. I temi possono essere così enunciati:

1. quali sono le ragioni che possono favorire, date certe condizioni socio-economiche generali, l'adozione di politiche di esternalizzazione delle produzioni e quali sono le condizioni istituzionali che possono influenzare positivamente tali processi di cambiamento. Quali vantaggi e quali svantaggi possono derivare da simili scelte per le unità (imprese, famiglie e amministrazioni pubbliche) che ne risultano coinvolte;
2. cosa possa intendersi con l'espressione *all'esterno*. In altri termini, è utile chiedersi dove è corretto porre il confine organizzativo oltre il quale è possibile definire *esterna* o *altra* l'azienda alla quale viene affidata la produzione che si ritiene non debba essere più svolta all'interno di una data amministrazione pubblica. Più specificamente, occorre verificare l'alternativa tra il fare riferimento ad un criterio di demarcazione di tipo giuridico e/o di natura economica. Si tratta, come vedremo, di una questione rilevante perché incide significativamente su alcuni dei più significativi effetti *macro* che le riforme ispirate ai principi del così detto *new public management* avrebbero voluto indurre attraverso il ricorso all'*outsourcing*: accrescere la concorrenza nel settore dei servizi pubblici e sottrarre la produzione di tali servizi dall'influenza politica. Va da sé che l'affidamento della produzione di un'attività o di un servi-

zio ad un'azienda che è giuridicamente distinta, ma economicamente controllata dall'amministrazione che esternalizza (ad esempio: una società di capitali controllata da un'amministrazione locale) è un'ipotesi, comune nella pratica, che può ridurre fino ad renderli nulli gli effetti economici che, normalmente, si ritiene possano essere generati dalle scelte di *outsourcing*, almeno quando queste hanno ad oggetto servizi finali;

3. quali tipi di produzione sono affidate all'esterno. L'*outsourcing* di per sé non è certamente un fenomeno nuovo e neanche recente tanto nel settore pubblico che in quello privato dell'economia. Senza riandare alle esperienze medievali dei mercanti tessili, dei banchieri e dei Comuni toscani, basta qui pensare ai *lavori pubblici*. Tuttavia, non è di poco conto distinguere tra l'affidare all'esterno un servizio indiretto, cioè volto a fare fronte a bisogni interni all'amministrazione (manutenzione delle attrezzature informatiche, pulizia dei locali, mensa, servizi amministrativi, servizi contabili, ecc.) o un servizio diretto, vale a dire un servizio i cui utenti sono famiglie e imprese, quindi soggetti esterni all'amministrazione. Al contempo e ancora più significativa è la distinzione fra esternalizzazione di servizi, diretti o indiretti, che sono più o meno vicine al *core business* dell'amministrazione. È opportuno avere presente che molto del dibattito è concentrato sulla esternalizzazione dei servizi pubblici, cioè dei servizi finali, mentre il tema della esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche ha, evidentemente, una portata più ampia;
4. quali criteri adottare per decidere se esternalizzare o meno una produzione (sempre che non sussista un obbligo ad ricorrere a fornitori esterni come è nell'esperienza – non sempre positiva – dei Paesi che hanno introdotto meccanismi di *compulsive competitive tendering* – CCT) e, in caso, affermativo, come scegliere il fornitore e in che modo controllare volumi, efficienza, efficacia e, soprattutto, qualità della fornitura nel corso del tempo.

Ai fini della chiarezza e della sinteticità, consapevoli dei nessi di consequenzialità logica ed economica che avvengono le questioni ricordate nei punti precedenti e coscienti che le stesse possono essere affrontate da prospettive di analisi diverse e non sempre coincidenti quanto a metodologie scientifiche d'indagine, dedicheremo, nel prosieguo, brevi e distinti paragrafi ai seguenti quattro temi: vantaggi e svantaggi della esternalizzazione; oggetto e soggetti della esternalizzazione; processo di scelta e analisi dei costi; brevi considerazioni conclusive sul controllo del soggetto gestore concluderanno questa parte del Rapporto.

1.3. Vantaggi e svantaggi dell'esternalizzazione

1.3.1. Riforme del management pubblico

Il dibattito, in verità assai ampio e multiforme, sulla esternalizzazione dei servizi può inquadrarsi in quello delle riforme che hanno interessato negli ultimi venti anni le amministrazioni pubbliche in numerosissimi Paesi, tuttavia, in questa sede non è possibile nemmeno riassumere un dibattito scientifico ed operativo molto vasto e, peraltro, non ancora concluso.

In questa sede, possiamo limitarci a rilevare che i processi di riforma si sono essenzialmente sviluppati lungo due linee collegate tra loro e che, convenzionalmente, qui si denominano di *macro-management* e di *micro-management* (Kettl, 1992; Kettl, 2000).

Le innovazioni che hanno riguardato il primo livello di riforme, nei Paesi avanzati, hanno avuto ad oggetto, essenzialmente, una nuova formulazione dei rapporti fra stato e mercato e la distribuzione di poteri, delle funzioni e dei servizi fra i diversi livelli di governo.

In particolare, ci riferiamo a riforme come quelle che hanno promosso la privatizzazione delle imprese pubbliche; l'introduzione delle logiche competitive e il ricorso al trasferimento di funzioni produttive pubbliche al settore privato, sia *for profit* sia *nonprofit*; il rafforzamento di dispositivi che sostengono il federalismo amministrativo e fiscale. Tuttavia, preme osservare che l'effetto principale di tali mutamenti è stato la redistribuzione di responsabilità fra più *soggetti* per l'esercizio delle funzioni pubbliche e la produzioni dei servizi pubblici. Quanto scritto richiede, che le amministrazioni pubbliche si dotino della capacità di coordinare e coordinarsi con un vasto numero di *soggetti* (altre istituzioni pubbliche, imprese private, organizzazioni senza fine di lucro) che partecipano alla concreta definizione ed attuazione delle strategie e delle politiche pubbliche, posto che la responsabilità ultima per i *risultati globali* conseguiti in termini di impatto sociale ed economico resta sempre in capo alle amministrazioni pubbliche.

Le innovazioni di *micro-management*, invece, hanno riguardato il rapporto fra politica e dirigenza, le modalità di organizzazione e gestione delle risorse umane, materiali e finanziarie nonché i sistemi di misurazione, controllo e comunicazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche. Si osserva un progressivo passaggio dal controllo burocratico fondato sul rispetto formale delle procedure alla misurazione dei risultati sempre più orientata all'output e, soprattutto, all'*outcome*. Ciò comporta, per un verso, con la necessità di definire meglio le sfere di attività e di responsabilità di politica ed amministrazione, ma poi anche il bisogno di ammodernare i sistemi informativi contabili ed extra-contabili delle amministrazioni pubbliche per renderli idonei a generare l'informazione, specialmente economica, necessaria a soddisfare le rinnovate esigenze informative tanto interne (controllo di gestione, valutazione della dirigenza e controllo strategico) che esterne (bilanci di mandato, bilancio sociale, rendicontazione economica e patrimoniale) (Pollitt e Talbot, 2004).

In estrema sintesi e semplificando molto, possiamo affermare che i processi di riforma hanno contemporaneamente (anche se non sempre contestualmente sotto il profilo temporale) cercato di ridefinire per le amministrazioni pubbliche: a) compiti (che cosa fare) e b) tecniche manageriali (come fare) (Pollitt e Bouckaert, 2002).

In tale contesto, le scelte di *outsourcing* vengono spesso proposte come un tentativo di sostituire il paradigma organizzativo della struttura verticale di tipo gerarchico e burocratico, propria della tradizione organizzativa delle amministrazioni pubbliche, con relazioni di natura contrattuale e ciò a prescindere dalla circostanza che l'oggetto dell'affidamento all'esterno sia un servizio finale o di supporto.

Distinguere il committente dal fornitore, specie quando si fa riferimento ai servizi finali, ridistribuisce le responsabilità fra amministrazioni pubbliche e soggetti esterni: alle amministrazioni pubbliche resta la responsabilità di definire e controllare politiche e strategie e, conseguentemente, definire quanto deve essere prodotto, a vantaggio di chi, quante risorse finanziarie sono spendibili, al fornitore esterno il compito di produrre in modo efficiente ed efficace così da rispettare il *mandato* delle amministrazioni pubbliche.

La redistribuzione di responsabilità cui abbiamo fatto cenno implica che si definiscano, contemporaneamente, meccanismi di controllo dei risultati alternativi a quelli tradizionali che erano propri di una struttura organizzativa complessa e vasta che, in ossequio a logiche di integrazione produttiva verticale, curava direttamente programmazione ed esecuzione ed esercitava una funzione di controllo di tipo più ispettivo e formalistico che manageriale.

L'esercizio della funzione di trasferimento della funzione produttiva, ampiamente associata all'affermarsi del contratto come strumento di regolazione dei rapporti fra amministrazioni pubbliche e altri attori dello scenario socio-economico, richiede di tenere conto dell'aumento del numero e della varietà di organizzazioni che non operano nel rispetto di *metodologie tradizionali di controllo* (diversa cultura aziendale) e il cui operato non può essere direttamente vagliato mediante il processo delle elezioni.

Un primo livello di controllo e conseguente responsabilizzazione deve quindi riguardare le azioni svolte dal soggetto gestore; oggetto del *render conto* è l'insieme delle attività di produzione degli *output* considerate nei loro profili quantitativi e qualitativi (si veda anche il paragrafo finale di questa parte del rapporto).

Un secondo livello di controllo e di responsabilità riguarda il controllo strategico e la responsabilità politica, ricondotta alla capacità di coordinare i vari soggetti che concorrono alla realizzazione delle politiche pubbliche; in tale prospettiva è l'impatto socio-economico delle politiche e dei programmi pubblici che diventa il principale obiettivo rispetto al quale misurare la performance delle amministrazioni pubbliche (Behn, 2001).

Operare in una logica di *outsourcing* significa, di fatto, modificare profondamente le logiche e le relazioni di tipo organizzativo, passare

da una struttura verticale e gerarchica in cui i processi produttivi sono fortemente integrati in senso verticale e realizzati in perimetri organizzativi definiti stabilmente ad una altra cosiddetta *a rete* in cui gli attori sono molteplici, eterogenei ed i risultati ultimi (l'impatto delle politiche poste in essere) sono l'effetto di azioni concomitanti che devono essere coordinate e dirette in una logica di cooperazione (*co-managing – co-guidance*). Da qui la necessità per le amministrazioni pubbliche di dotarsi della *capacità* per armonizzare interessi, potenzialmente contrastanti, su obiettivi comuni il cui grado di perseguimento deve essere comunque monitorato attraverso un rinnovato disegno dei sistemi di controllo e di dimostrazione all'esterno dei risultati conseguiti.

A ben vedere, le stesse dinamiche competitive che hanno portato all'evoluzione dei modelli organizzativi nelle imprese private hanno interessato anche le amministrazioni pubbliche. Per tali soggetti le dinamiche competitive sono collegate ai processi di cambiamento e modernizzazione istituzionale ed amministrativa, alla riduzione delle risorse disponibili ed alle pressioni di famiglie ed imprese, nonché alle tensioni fra globalizzazione e localizzazione.

Tutto ciò ha portato, in misura crescente, all'adozione di soluzioni gestionali, delle quali l'esternalizzazione è un importante esempio, mirate a garantire un'erogazione efficiente di servizi pubblici di buona qualità e a riguadagnare, attraverso il consenso, legittimità sociale ed economica.

Non si può fare a meno di osservare, seppure incidentalmente, che i mutamenti ai quali stiamo facendo cenno sono essenzialmente di natura culturale ed istituzionale. La rapidità con la quale può essere modificato uno specifico sistema istituzionale di rendere un servizio pubblico dipende, significativamente, dalla forza dei principi sui quali è stato fondato.

Tanto è più radicato un modello di management e tanto più forti sono le istituzioni in cui ha trovato sviluppo tanto meno agevole sarà introdurre cambiamenti significativi nelle convenzioni sociali interne all'organizzazione ed in quelle esterne, cioè fra l'organizzazione ed i suoi *clienti*.

Pertanto, non è sorprendente osservare che, nonostante una sostanziale uniformità dei principi e della retorica che hanno ispirato le riforme delle amministrazioni pubbliche, nei Paesi di common law, segnatamente quelli di lingua e cultura anglosassone, gli effetti prodotti sono stati più rapidi e significativi in termini di cambiamenti osservati (la qual cosa non sempre equivale ad un giudizio positivo circa l'efficacia complessiva degli interventi attuati).

Certamente diverse e meno favorevoli appaiono le condizioni istituzionali di Paesi come il nostro ove il rapporto fra produttore del servizio pubblico ed utente del medesimo ricalcava lo schema tradizionale del rapporto fra Stato e cittadino per cui l'utente veniva a trovarsi in una situazione di *sottomissione* rispetto allo Stato che *in cam-bio*, gli offriva protezione.

A tal proposito è possibile ricordare, a livello europeo, l'esperienza della Francia, in cui il processo di esternalizzazione a soggetti privati di un bene collettivo quale la fornitura dell'acqua si è svolto in tempi lunghi, raggiungendo, ad oggi, una particolare struttura di settore.

La presenza di grandi compagnie private quali la Société Lyonnaise e la Compagnie Générale des Eaux, infatti, non ha intaccato il tradizionale ruolo delle amministrazioni pubbliche locali. Queste ultime esercitano ancora forti influenze sulle decisioni relative all'erogazione del servizio, grazie a strette forme di *relationship* instaurate con le società erogatrici (Barraquè, 1995).

Sebbene diverso da quello francese, il modello di erogazione dei servizi pubblici tedesco presenta, anch'esso, peculiarità collegate al proprio sistema istituzionale. La Germania, infatti, si è da sempre distinta per l'imponente presenza di aziende municipalizzate. Allo stato attuale, nonostante, esse siano numericamente diminuite di oltre un terzo, a seguito di una profonda ristrutturazione avvenuta nel settore energetico, continuano a mantenere il loro potere grazie alla presenza di rilevanti partecipazioni nella Verbund, leader nel settore elettrico (Bennet, 1993).

L'esternalizzazione implica, comunque, la definizione di un rapporto contrattuale fra amministrazioni pubbliche (*buyer*) e soggetto esterno (*provider*).

Le condizioni minimali di successo affinché le relazioni contrattuali del tipo qui considerato si rivelino efficaci e cioè foriere dei benefici che il ricorso alla esternalizzazione potrebbe potenzialmente generare, sono:

- a. presenza di un mercato significativamente competitivo per il tipo di servizi che si intende affidare all'esterno (ciò vale in senso assoluto, ma anche relativo – si pensi alle piccole amministrazioni che governano territori economicamente poco sviluppati);
- b. capacità di definire e di specificare in modo adeguato nel contratto le prestazioni e le performance richieste;
- c. competenza delle amministrazioni pubbliche nel monitorare la performance richiesta al soggetto esterno e che non può essere definita solo in termini di costo, efficienza, tariffe e volumi di attività, ma anche in termini di equità, qualità, efficacia ed impatto;
- d. esistenza di un sistema sanzionatorio chiaro e facilmente applicabile in caso di mancato rispetto dei vincoli contrattuali.

La letteratura scientifica e quella operativa hanno messo bene in evidenza le potenzialità e limiti del ricorso alla esternalizzazione. Di norma, i sostenitori dell'*outsourcing* come utile alternativa alla produzione diretta dei servizi pubblici da parte delle amministrazioni pubbliche ritengono che la competizione sia, in ogni caso, il modo migliore per raggiungere l'equilibrio sociale nei tempi lunghi e ritengono la esternalizzazione una soluzione auspicabile ogni qual volta non è tecnicamente possibile (beni collettivi e monopolio naturale) fare ricorso alla privatizzazione vera e propria, intesa nel senso di affi-

damento della produzione di servizi pubblici ad imprese che competono liberamente sul mercato. Di converso, gli Autori che, anche sulla base di risultati non sempre brillanti conseguenti al massiccio ricorso al CCT, mettono più in risalto gli effetti negativi del ricorso alla esternalizzazione e ritengono che l'affidamento all'esterno della produzione dei servizi pubblici contribuisca a minare la *responsabilità fiduciaria* dello Stato, cioè il presupposto morale della legittimità del potere di imporre i tributi.

Non stupisce, quindi, che il dibattito su questi temi finisca, a volte, per assumere connotati ideologici che mal si conciliano con l'analisi scientifica. Ciò premesso, per ragioni di sintesi, elenchiamo di seguito i principali vantaggi e limiti che la letteratura attribuisce all'esternalizzazione.

Principali vantaggi

L'outsourcing

1. accresce l'efficienza e riduce i costi perché induce competizione e allontana la produzione dei servizi dall'ingerenza della sfera politica che è, tradizionalmente, considerata poco sensibile alla dimensione economica della performance (Walsh, 1995; Osborne e Gaebler, 1992);
2. consente di fare ricorso a tecnologie più avanzate (Mentzer, Min e Zacharia, 2000), e ad una migliore specializzazione della forza lavoro che può risultare carente nelle amministrazioni pubbliche e con struttura salariale diversa (il riferimento è al sistema di Prp spesso poco efficace nelle amministrazioni pubbliche anche quando viene formalmente implementato);
3. favorisce risposte rapide a bisogni nuovi (Walsh, 1995);
4. facilita il conseguimento di economie di scala (Savas, 2000), riduce gli investimenti strutturali (capitale fisso) ridistribuendo gli oneri nel tempo e, normalmente, con un buon grado di prevedibilità a tutto vantaggio della pianificazione finanziaria di medio e lungo termine;
5. definisce in modo chiaro il costo del servizio col duplice vantaggio di una maggiore trasparenza rispetto alla produzione *in house* (Sorensen, 2004) e di avere a disposizione un potenziale *benchmark*;
6. crea opportunità di investimento e di occupazione al di fuori del settore pubblico e stimola l'economia di mercato.

Principali limiti

L'outsourcing

1. accresce la probabilità della corruzione per via del più frequente ricorso ad affidamenti anche tramite gara (Darwin, Duberly e Johnson, 2000);
2. genera nuovi costi (costo di scrittura del contratto e di monitoraggio dei contenuti dello stesso) di ammontare elevato perché le amministrazioni pubbliche, specie le più piccole, non hanno a

disposizione al loro interno personale sufficientemente qualificato; inoltre, tali costi spesso non vengono computati ai fini della valutazione della convenienza economica ad esternalizzare (Williamson, 1975; Sunquist, 1984);

3. è contrario all'etica del servizio pubblico, per sua natura *not for profit*, nell'ipotesi in cui il privato che acquisisce il contratto si pone comunque l'obiettivo del profitto. Il concetto di etica del servizio pubblico non deve essere confuso con l'insieme di "principi e di norme di comportamento corretto in seno all'amministrazione pubblica" (Kernaghan e Kenneth, 1993) ossia dall'etica *nel* servizio pubblico. Nel nostro caso specifico, infatti, si vuole porre l'attenzione sul fatto che gli accresciuti contatti con il settore privato potrebbero minacciare i valori tradizionali, come la neutralità o il primato dell'interesse pubblico;
4. fa sì che la soddisfazione dei bisogni pubblici venga a dipendere dallo *stato di salute economica* del fornitore onde il rischio economico che ogni impresa privata si assume (rischio del fallimento) si trasferisce sull'utenza del servizio;
5. riduce trasparenza e *accountability* interponendo un *intermediario* fra utenza finale e amministrazioni pubbliche (nell'ipotesi di affidamento all'esterno di servizi finali) e ciò sembra *discutibile* specie nell'ipotesi in cui si tratti di servizi prodotti per il consumo i cui costi di produzione sono coperti attraverso il prelievo tributario (Pollitt e Talbot, 2004);
6. riduce e demotiva il pubblico impiego, impoverisce competenze e capitale intellettuale delle amministrazioni pubbliche a vantaggio del settore privato;
7. aumenta il potere degli organi politici a scapito di quello manageriale nelle amministrazioni pubbliche e determina pressioni lobbistiche per l'assegnazione dei contratti con conseguente aumento della spesa pubblica (Broadbent, Dietrich e Laughlin, 1996).

1.4 Oggetto e soggetti dell'esternalizzazione

L'*outsourcing* dovrebbe comportare una *relazione* molto intensa tra committente e fornitore tanto da poter parlare di una *partnership* strategica. Tradizionalmente, il rapporto tra i due soggetti contraenti è sempre stato visto come conflittuale, basato sull'antagonismo delle due parti che pensano prioritariamente alla massimizzazione del loro interesse particolare (privato). Tuttavia, la teoria economica ha messo da tempo bene il luce che nel contratto sono evidenti anche altri due principi (Rehfuss, 1989; O'Looney, 1998), quello di mutualità (è interesse comune firmare il contratto in quanto tutti coloro che firmano ritengono comunque di trarre un beneficio privato) e di ordine (in quanto siglato il contratto rende compatibile gli interessi privati delle parti favorendo un equilibrio far e parti cioè creando ordine).

Proprio dando maggiore enfasi a queste due ultimi principi, la contrattazione viene sempre più considerata come un meccanismo valido per prendere decisioni in contesti pluralistici (Davis e Rhodes, 2000; Walsh e Deakin, 1996).

Peraltro, la deverticalizzazione produttiva che porta l'*outsourcing* permette la prevalenza di relazioni di *partnership* basate su scambi durevoli non soltanto di merci contro denaro, ma anche di una serie di attività specifiche come lo sviluppo, la progettazione e il controllo della qualità che il cliente e il fornitore gestiscono attraverso dei contratti specifici.

Nelle pagine precedenti, abbiamo sovente fatto riferimento all'oggetto ed ai soggetti dell'esternalizzazione. Di seguito, riteniamo opportuno apportare alcuni chiarimenti e proporre i dovuti approfondimenti.

In linea generale, l'esternalizzazione può avere ad oggetto:

- a. servizi indiretti o di supporto, ovvero attività produttive il cui output è destinato a soddisfare in via immediata bisogni interni all'amministrazione e che, in via mediata, si pone come strumentale alla produzione del servizio diretto o finale. In questo caso non sembra possibile scrivere di esternalizzazione dei servizi pubblici in senso proprio. È pur vero che nell'ipotesi qui considerata si affidano all'esterno servizi comunque prodotti dalle amministrazioni pubbliche, ma ciò, a nostro parere, non può bastare per definirli pubblici; per potersi usare tale dizione deve almeno trattarsi di servizi finali. Quanto scritto, evidentemente, non significa che tali decisioni si possano assumere in modo poco rigoroso ed attento e ciò, se non altro, per l'incidenza che l'efficacia, la qualità ed il costo dei servizi indiretti hanno sui servizi finali;
- b. servizi diretti o finali, ovvero attività produttive il cui output è destinato a soddisfare in via immediata bisogni di soggetti esterni all'amministrazione, cioè i bisogni di famiglie ed imprese. In tal caso la dizione esternalizzazione di servizi pubblici appare propria, almeno nella generalità dei casi.

Tuttavia, nel caso di esternalizzazione dei servizi pubblici, non è indifferente che si tratti di:

1. produzione di beni collettivi;
2. produzioni di beni privati;
 - a. in regime di concorrenza;
 - b. in regime di monopolio, anche naturale.

Infatti, come abbiamo cercato di metter in rilievo nelle pagine precedenti, sono diverse:

- a. le fonti alle quali si può attingere per la copertura del costo di produzione (nel caso dei beni collettivi si deve comunque fare ricorso al prelievo tributario, mentre nel caso dei beni privati si può ricorrere al prezzo, eventualmente regolato nel caso di monopoli naturali – tariffa);

- b. le modalità di regolazione (quando è solo possibile o comunque preferibile la concorrenza *per* il mercato occorrono interventi di regolazione settoriali per l'affidamento del servizio mentre diversa, ma pur sempre regolata, l'ipotesi in cui sia possibile la concorrenza *nel* mercato).

In particolare, l'affidamento all'esterno di produzioni finalizzate allo scambio di mercato (beni privati), comporta, di frequente, significativi cambiamenti nei rapporti economici fra chi eroga il servizio e chi lo consuma.

Di fatto, in passato, l'interpretazione prevalente del contenuto sociale di molti servizi *prodotti per lo scambio* direttamente dalle amministrazioni pubbliche è parsa statica ed è andata configurandosi, essenzialmente, nella necessità di mantenere ad un livello assai contenuto il *prezzo/tariffa* (Grossi e Mussari, 2004).

Così, indipendentemente da valutazioni su efficacia, qualità ed anche efficienza del servizio reso, il *bene supremo* è sembrato consistere nel permettere, potenzialmente, ad un numero quanto più ampio possibile di persone di usufruire di tali prestazioni pubbliche (Anselmi, 1997).

Al fine di conseguire tale obiettivo, in molti casi, si è ritenuto indispensabile che una parte (anche rilevante) del costo di produzione non dovesse essere sopportata dal consumatore diretto, ma dalla collettività nel suo intero, onde è risultato necessario individuare fonti alternative di risorse finanziarie, finalizzate alla copertura delle ingenti e crescenti perdite, poiché i mezzi provenienti dallo scambio di mercato risultavano, per scelta, insufficienti.

Tali indirizzi gestionali che, spesso, non hanno sortito l'effetto sperato (anche in termini di utilizzo del servizio), hanno conseguenze assai gravi se si considera che le tariffe sotto costo agiscono contro l'efficienza e la qualità perché conducono alla distruzione di ricchezza (perdita economica), ad ineliminabili squilibri della struttura finanziaria, alla mancata sostituzione delle immobilizzazioni materiali impiegate nei processi produttivi, alla disincentivazione manageriale.

In passato, in Italia, la necessità di far fronte ad esigenze di carattere sociale non consentiva di raggiungere condizioni adeguate di equilibrio economico di medio-lungo periodo e, pertanto, non permetteva alle aziende di ottenere risorse finanziarie adeguate per gli investimenti necessari a migliorare le condizioni economiche, e qualitative della produzione di servizi. In molti casi, si ricorda, che le esigenze di ulteriori investimenti venivano assicurate da stanziamenti statali specifici che, se erogati in ritardo compromettevano significativamente la qualità dei servizi erogati. Basti qui porre mente al caso dei trasporti pubblici locali nel nostro Paese.

È del tutto evidente che simili condizioni di antieconomicità non possono essere accettate da un produttore privato di servizi pubblici la qual cosa, nonostante il vantaggio in termini di efficienza rispetto alla produzione diretta, porta certamente ad un incremento delle

tariffe dei servizi pubblici giustificato, di norma, da una più elevata qualità dei medesimi.

D'altra parte, anche l'eventuale sussidio finanziario da parte delle amministrazioni pubbliche ad integrazione delle tariffe è spesso giudicato negativamente dal fornitore esterno stante i ritardi e le incertezze che caratterizzano il trasferimento delle risorse finanziarie pubbliche, come è ampiamente testimoniato dall'esperienza italiana e di altri Paesi.

Sempre con riguardo all'oggetto delle esternalizzazioni ancora più significativa, appare la distinzione fra esternalizzazione di attività che sono più o meno prossime al *core business* dell'amministrazione. Tale distinzione è indipendente da quella proposta fra servizi diretti e indiretti. Infatti, lungo la catena della produzione del valore pubblico alcuni servizi indiretti possono assumere un rilievo strategico per il carattere di strumentalità che rivestono rispetto allo svolgimento di produzioni *core* dell'amministrazione (ad esempio la manutenzione della rete di fibra ottica in una città cablata nella quale gli apparecchi televisivi sono utilizzati come terminali interattivi per le famiglie onde ottenere servizi).

Quanto ai soggetti dell'*outsourcing*, bisogna tenere presente che le amministrazioni pubbliche hanno tradizionalmente svolto le loro produzioni di servizi finali:

- a. in modo diretto, assegnando una porzione delle risorse materiali ed umane già disponibili nell'ambito dell'amministrazione;
- b. in modo indiretto, cioè tramite la costituzione, *ex novo*, di un'azienda distinta dall'ente pubblico assegnando alla stessa specificamente la funzione economica primaria di realizzare determinate produzioni.

La prima delle ipotesi considerate, generalmente denominata *gestione in economia*, è una soluzione idonea allo svolgimento di processi produttivi molto semplificati che non richiedono particolari professionalità e/o ingenti investimenti, privi di significative autonomie, ed i cui risultati patrimoniali, finanziari ed economici si confondono con quelli della gestione complessiva delle amministrazioni pubbliche.

Nel secondo caso, invece, si viene a costituire una diversa unità economica (azienda speciale, società di capitali, consorzio, istituzione, fondazione, ecc.), con soggetto giuridico pubblico o – più spesso – privato, dotata di autonomia dagli organi dell'ente, in misura più o meno ampia a seconda della veste giuridica prescelta, con proprio personale, *conti annuali* distinti da quelli dell'ente e, quindi, separate risultanze patrimoniali, finanziarie ed economiche.

Tale fenomeno, specie con riferimento alle amministrazioni locali, pur se è sempre esistito è diventato negli ultimi anni molto evidente tanto che si sono venuti a costituire dei veri e propri gruppi pubblici attraverso i quali le amministrazioni locali producono una vasta gamma di servizi, per alcuni dei quali l'interpretazione dell'aggettivo *pubblico* è apparsa quanto meno estesa⁵.

5. Non tutte le aggregazioni aziendali costituiscono un gruppo; il gruppo si caratterizza per la presenza di un soggetto unico garante della direzione strategica unitaria delle aziende consociate.

Non meno significative sono le esperienze di esternalizzazione da parte di più aziende pubbliche operanti nella medesima area territoriale di una stessa funzione *core* che viene esercitata per tutte le aziende coinvolte da un'unica azienda giuridicamente distinta, alla quale vengono assegnate anche risorse intellettuali.

Si pensi, a titolo di esempio, all'esperienza recente dei consorzi di area vasta in Toscana. Pensati come modalità per realizzare forme istituzionali di cooperazione nel sistema sanitario toscano, costituiti in forma di s.r.l., i consorzi rappresentano dei *server*, ovvero degli organismi di supporto, titolari, in via esclusiva, di alcune competenze e funzioni specifiche trasferite dalle aziende sanitarie – in questa prima fase, si tratta delle funzioni relative all'acquisizione di beni e di servizi. Si tratta quindi di organismi gestionali autonomi di natura privatistica aventi come soci le aziende sanitarie dell'area vasta, le quali sono chiamate a fornire anche il personale necessario attraverso il meccanismo dell'assegnazione funzionale.

Non meno significativo è il caso di amministrazioni locali che individuano forme di cooperazione per la gestione associata di servizi indiretti, di rilevanza certamente strategica.

Sul piano dell'organizzazione dei controlli è lo stesso Testo Unico degli Enti Locali ad aprire la prospettiva della gestione associata del servizio prevedendo all'art. 147, comma 4, che per l'effettuazione dei controlli interni, più amministrazioni locali possano istituire uffici unici.

Le semplificazioni sopra ricordate servono a comprendere che, molto spesso, l'esternalizzazione dei servizi tanto finali che di supporto, vicini o meno all'attività core dell'amministrazione e di complessità più o meno intensa, sono spesso affidati ad aziende che, rette in forme giuridiche private o pubbliche, sono controllate dall'amministrazione medesima.

Naturalmente, le disposizioni normative possono, almeno in alcuni casi, prevedere che l'affidamento di un servizio sia disposto solo a seguito di una gara alla quale possono partecipare anche aziende non controllate da una amministrazione.

In tale circostanza, diversamente dall'ipotesi dell'affidamento diretto, all'azienda pubblica è chiesto almeno di competere per il mercato con aziende giuridicamente ed economicamente private (anche appartenenti al cosiddetto terzo settore).

Tuttavia, a prescindere dalla circostanza che sia obbligatorio ricorrere a forme di competizione per l'acquisizione dell'affidamento, a noi pare che una parte significativa degli effetti positivi che la teoria economia e manageriale attribuisce all'esternalizzazione vengano meno nell'ipotesi in cui sia comunque un'azienda controllata politicamente a svolgere tali attività.

Soprattutto se si osserva il procedere rapido del fenomeno dei gruppi pubblici locali, risulta agevole concludere che si sta riproponendo su scala locale un'esperienza che a livello nazionale è ormai considerata come superata.

1.5 Processo di esternalizzazione e analisi dei costi

Molte sono le variabili qualitative e quantitative da prendere in considerazione al momento in cui si decide di valutare l'opportunità di esternalizzare una produzione, come abbiamo cercato di chiarire elencando i vantaggi ed i limiti del processo di esternalizzazione. Fra le variabili quantitative che costituiscono la piattaforma informativa in base alla quale assumere la decisione rivestono particolare rilievo quelle contabili di natura economica. In sostanza, per potere assumere razionalmente la scelta se mantenere internamente la produzione, ad esempio, di un servizio o se, in alternativa, affidarla ad un'altra azienda occorre avere a disposizione informazioni attendibili sul costo di produzione del servizio che si intende considerare ai fini di un suo potenziale affidamento in *outsourcing*.

Le informazioni di costo indispensabili ad assumere le decisioni alle quali ci riferiamo sono di tipo analitico e possono essere fornite esclusivamente da una delle tecniche più diffuse del controllo di gestione: la contabilità analitica (d'ora in poi, per brevità CoA).

Pertanto, la prima osservazione da avanzare è che nelle amministrazioni pubbliche prive di CoA (fenomeno questo peraltro ancora diffuso nonostante le disposizioni normative, di fatto, la impongano alle amministrazioni pubbliche anche centrali) è probabile che le decisioni del tipo *make or buy* si basino su dati di natura finanziaria (spese) magari integrati con qualche informazione economica derivata per via extra-contabile (quote di ammortamento dei beni durevoli, ad esempio). Tali soluzioni appaiono semplicistiche in quanto finiscono per influenzare in modo, al minimo, discutibile, l'assunzione di decisioni che, in molte circostanze, assumono una sicura valenza strategica⁶ (Mussari, 2001.b; Barretta, 2001).

Infatti, è la CoA che, fra l'altro, consente di rispondere ad un quesito centrale per tutte le amministrazioni pubbliche che si pongono di fronte alla scelta se esternalizzare o meno una produzione e, vale a dire: quanto costa? In altre parole, è solo attraverso l'impiego di tale tecnica contabile, che è possibile determinare il valore delle risorse consumate in riferimento a diversi possibili oggetti di costo, cioè unità economiche di riferimento, i costi delle quali costituiscono informazioni utili al management pubblico per assumere decisioni coerenti e *razionali*, nonché per valutare comportamenti ed effetti delle decisioni già assunte o da assumere.

In particolare, le determinazioni dei costi consuntivi, cioè quelli relativi a processi produttivi che si sono già svolti, sono utili, oltre che per la valutazione delle prestazioni dei responsabili delle strutture organizzative, anche per assumere decisioni di convenienza ad esternalizzare.

È opportuno mettere in evidenza che gli oggetti di costo normalmente considerati dalla CoA ai fini del controllo dei costi in fase concomitante possono coincidere con quelli che si intende esternalizzare (tipico è il caso delle attività produttive svolte da un singolo centro di

6. Mentre il D.Lgs. 267/2000 (TUEL) non ha introdotto per le amministrazioni locali uno specifico *modello* di contabilità dei costi, la previsione di cui all'art. 10, comma 1, del D.Lgs. 279/97 ha avuto per le Amministrazioni Centrali dello Stato il suo *coronamento* nella esplicita specificazione di un *piano dei conti* di CoA e di una specifica metodologia di rilevazione progressivamente aggiornata e migliorata. Le modalità di tenuta della CoA sono state invece lasciate dal legislatore del TUEL alla autonomia determinazione delle amministrazioni locali. Quanto scritto non vuol certo significare che manchino esplicite previsioni della CoA, a meno di interpretazioni artificiosamente riduttive, di sicura applicabilità alle amministrazioni locali. Per limitare le citazioni al TUEL, basterà ricordare l'art. 196 (comma 2): "... comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti..."; l'art. 197 (comma 2 lett. b): "rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti"; (comma 3): "Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi".

7. Il centro di costo è da intendersi come un'unità organizzativa dell'amministrazione che consuma fattori produttivi ed alla quale si attribuiscono i relativi costi. Il centro di costo, pertanto, è una tipologia di centro di responsabilità i cui risultati attesi sono esprimibili in termini di costi obiettivo e per i quali esistono chiare relazioni fra risorse impiegate e risultati conseguiti. La responsabilizzazione economica in questo tipo di centri può ricondursi alla minimizzazione della differenza tra costi obiettivo e costi effettivi e la dimensione della performance maggiormente significativa è certamente l'efficienza nell'uso delle risorse disponibili. Pertanto, il centro di costo non può essere considerato, come accade di riscontare in talune amministrazioni, corrispondente ai prodotti intermedi e/o finali realizzate nei centri. In altre parole, non è possibile confondere il centro di costo con ciò che lo stesso realizza.

8. Ad esempio, l'esternalizzazione della produzione svolta dal centro *Servizio mensa* potrebbe determinare non solo una riduzione di costi connessa ai fattori produttivi impiegati (ad esempio: costi del personale, utenze, pulizie, generi di consumo), ma anche una riduzione dei costi indiretti, cioè di costi sostenuti da altri centri che forniscono servizi al centro *Servizio mensa* (si pensi, per semplicità, ai costi degli interventi effettuati dal centro manutenzioni).

costo), ma può ben accadere che il perimetro organizzativo dei processi produttivi che si intendono trasferire all'esterno dell'amministrazione pubblica non coincidano con quelli degli oggetti di costo normalmente rilevati. In tale circostanza, il sistema di CoA deve essere sufficientemente flessibile da consentire di riferire i costi di produzione a diversi oggetti di costo definiti *ad hoc*.

È ancora una volta il caso di sottolineare che l'informazione di costo non può costituire l'unico elemento di valutazione nell'assunzione della decisione di cui si tratta. Infatti, aspetti quali la possibilità della perdita di controllo di un certo servizio, o la presenza all'interno dell'amministrazione di professionalità non rintracciabili all'esterno, valutazioni attente sulla qualità delle prestazioni rese da potenziali fornitori, la sicurezza dell'approvvigionamento potrebbero indurre a tralasciare la possibilità di esternalizzare una determinata attività di produzione, anche se l'acquisto sul mercato dei servizi risultasse economicamente più conveniente della *produzione interna*.

Tralasciando ora tali aspetti, che insieme ad altri sono considerati in altri paragrafi di questa prima parte, procediamo considerando l'ipotesi (frequente nella pratica) che la decisione *make or buy* si riferisca alle attività di produzione svolte in un singolo centro di costo⁷.

In tal caso, è utile comprendere quali costi del centro la cui produzione s'intende affidare all'esterno, devono essere confrontati con il costo per l'acquisto sul mercato delle produzioni *dismesse*. Da un punto di vista meramente quantitativo monetario la soluzione a questo tipo di problemi può essere ricercata nell'analisi differenziale. Si tratta, quindi, di procedere alla comparazione di una o più coppie di alternative, nella quale o nelle quali si dovrà sempre individuare la *alternativa di base* e confrontarne il costo rispetto ad un'altra. Dalla comparazione dei costi delle due alternative verrà tratto il costo differenziale dell'alternativa considerata rispetto a quella base. Nel nostro caso, l'alternativa base è data dal mantenimento della produzione all'interno dell'amministrazione mentre la *seconda* alternativa è quella di affidare la stessa produzione all'esterno.

I costi da considerare nel calcolo sono certamente quelli variabili (diretti ed indiretti) i costi fissi che potranno essere eliminati a seguito della interruzione della produzione⁸.

I costi, almeno ad una prima approssimazione, sono variabili o fissi a seconda che, in un intorno significativo di un certo volume di produzione, varino o meno in relazione al variare della quantità prodotta. In realtà quasi nessun costo è variabile se si considerano piccolissimi cambiamenti della quantità prodotta e quasi tutti lo sono per variazioni molto significative del volume di produzione. Si parla, in proposito, di *costi variabili per intervalli* o *costi semi-fissi*. In pratica, si considerano fissi i costi *di struttura* e variabili gli altri.

I costi diretti sono quelli attribuibili alla unità economica di riferimento, cioè all'oggetto del quale desideriamo calcolare il costo (un programma, una funzione, un centro di costo, ma anche una singola unità di prodotto) in modo esclusivo, mediante il prodotto tra la

quantità del fattore produttivo impiegato ed il suo prezzo unitario. Tale procedimento consente di determinare in maniera sufficientemente oggettiva il valore del fattore produttivo consumato.

I costi indiretti si imputano all'oggetto di costo secondo criteri di *comunanza*, ovvero impiegando basi di ripartizione soggettive per attribuire all'oggetto di costo il valore del fattore produttivo consumato.

Ciò premesso, si consideri l'esempio seguente ove, con dati numerici puramente teorici, sono confrontati i costi, per unità e totali, di due alternative *make or buy* con riferimento ad una specifica produzione.

Esempio 1				
Tipologia dei costi	Costo per unità		Costi totali*	
	Produzione interna	Outsourcing	Produzione interna	Outsourcing
Materiali	2		2.000	
Personale diretto	22		22.000	
Costi indiretti variabili	18		18.000	
Costi indiretti fissi eliminabili	8		8.000	
Totale	50	60	50.000	60.000
Costo differenziale	10		10.000	
* Per 1.000 unità				

Pur nella sua semplicità, l'esempio 1 evidenzia che solo una parte dei costi fissi sono stati considerati nel calcolo, cioè quelli eliminabili. Tutti gli altri costi fissi che l'amministrazione pubblica dovrebbe comunque sopportare anche a seguito dell'assegnazione all'esterno di una data produzione non devono essere computati in quanto, dovendo essere sostenuti in ogni caso, non rilevano ai fini della decisione.

In sostanza, solo i costi eliminabili devono essere confrontati con il possibile valore di acquisto sul mercato dei servizi esternalizzati.

Più precisamente:

- l'eliminabilità o meno dei costi dovrebbe essere apprezzata non nel breve termine, bensì, nel medio-lungo periodo, considerando che le decisioni di esternalizzazione condizionano l'economia dell'amministrazione per un periodo di tempo lungo;
- per costo eliminabile non si deve intendere solo quello che *cesserà*, con l'esternalizzazione, ma anche i costi dei fattori produttivi per i quali è possibile una destinazione alternativa.

Un calcolo più preciso ed accurato, qualora ne sussistano i presupposti operativi, deve, in aggiunta ai costi sopra ricordati, considerare l'utilizzo alternativo dei fattori produttivi che generano costi fissi non eliminabili.

A quest'ultimo riguardo, tipicamente, sospendere una determinata produzione per affidarla all'esterno potrebbe comportare la disponibilità di spazi che potrebbero essere dati in locazione e dare luogo quindi al conseguimento di un ricavo sotto forma di canone di affitto. In tale caso, il canone di affitto (nell'esempio 2.500 euro) può essere considerato come costo opportunità (ricavo non conseguito) da aggiungersi ai costi relativi all'alternativa presa come base, cioè il mantenimento all'interno della specifica produzione.

Così, potremmo integrare i dati di sintesi dell'esempio 1 ed ottenere quanto segue:

Esempio 2		
Tipologia dei costi	Produzione interna	Outsourcing
Costo di produzione	50.000	60.000
Costo opportunità	2.500	
Totale	52.500	60.000
<i>Valori in euro</i>		

Il costo opportunità, in pratica, potrebbe anche essere sottratto dall'alternativa *outsourcing*, ma si ritiene normalmente più corretto sommarlo al costo dell'alternativa che lo genera che, nel nostro caso, è l'alternativa Produzione interna. Nella determinazione quantitativo-monetaria devono essere computati anche gli eventuali ricavi ai quali rinunciarebbe l'amministrazione in caso di affidamento all'esterno.

Riprendendo l'esempio 1 (trascurando, per semplicità, di considerare anche il costo opportunità) e supponendo che si tratti di una produzione i cui output sono destinati ad essere scambiati contro la corresponsione di un *prezzo politico*, otteniamo quanto segue:

Esempio 3

Tipologi dei costi	Ricavo e costo per unità		Costi totali*	
	Produzione interna	Outsourcing	Produzione interna	Outsourcing
Ricavi	30	0	30.000	0
Costi				
Materiali	2		2.000	
Personale diretto	22		22.000	
Costi indiretti variabili	18		18.000	
Costi indiretti fissi eliminabili	8		8.000	
Totale costi	50	60	50.000	60.000
Ricavi – Costi	-20	-60	-20.000	-60.000
Risultato differenziale	-40		-40.000	

* Per 1.000 unità

1.6 Osservazioni finali

Il *contracting out* può diventare un efficace principio organizzativo solo se si accompagna ad una profonda rivisitazione dei sistemi di controllo (Riccaboni, 1999) ovvero se all'interno del medesimo contratto sono previsti e poi correttamente esercitati meccanismi di controllo dei risultati.

Di conseguenza, un ruolo centrale deve essere assegnato al cosiddetto *performance monitoring* che non è più o non è tanto orientato verso l'interno (controllo di gestione) ma verso l'esterno (controllo del gestore) e che non sempre è direttamente esercitato dalla amministrazione pubblica contraente, ma può essere, almeno in parte e per alcune dimensioni del risultato-qualità, affidato all'utenza per tramite di meccanismi ormai collaudati quali, ad esempio, la Carta dei servizi (Mussari, 2001c).

Nella misura in cui le amministrazioni pubbliche affidano le proprie produzioni all'esterno il *performance monitoring* diventa, in sostanza, anche un meccanismo di *accountability*.

Molteplici sono le dimensioni di risultato che possono essere oggetto del *performance monitoring*:

1. efficienza nell'uso delle risorse;
2. efficacia nel conseguimento degli obiettivi economico-finanziari e degli adempimenti previsti dal contratto;
3. economicità durevole nel rapporto fra costi e ricavi;

4. sostenibilità finanziaria;
5. realizzazione dei piani di investimento;
6. corretta applicazione delle tariffe;
7. equità e parità di trattamento degli utenti;
8. soddisfazione degli utenti.

L'espletamento delle funzioni di controllo del gestore presenta alcune problematiche. Innanzitutto, come ricordato, le amministrazioni pubbliche sono spesso prive delle competenze per esercitare in modo corretto tale forma di controlli essendo la cultura di queste organizzazioni tradizionalmente orientata verso un controllo di tipo formalistico piuttosto che sui risultati. Tuttavia, non è infrequente l'ipotesi opposta e cioè che sia il soggetto gestore ad essere carente di strutture e meccanismi di controllo onde risulta difficoltoso per il gestore fornire le informazioni che le amministrazioni pubbliche richiedono.

Inoltre, se nel rapporto contrattuale prevale il principio di conflittualità rispetto a quelli di mutualità e di ordine l'attività di controllo potrà essere vissuta dal gestore come invasiva cioè come un'attività di ingerenza gestionale.

Sebbene il contratto sia lo strumento primario di controllo e di governo nell'apprestamento di servizi e nella produzione di beni, possono, tuttavia verificarsi casi problematici determinati dalla natura incompleta dei contratti. Le controparti possono scegliere di definire subito come affrontare le eventualità future prevedibili al momento della stipulazione, o di lasciare aspetti da definire, successivamente, in modo flessibile (Crocker e Masten, 1996).

In diversi studi della letteratura (Hart e Holmstrom, 1987) si sostiene che l'impossibilità di assicurare un efficace *enforcement* del contratto rappresenta una delle principali cause dell'esistenza dei costi di transazione, per cui sarebbe auspicabile l'istituzione di organizzazioni specializzate cui delegare la risoluzione di eventuali controversie.

Contributi scientifici di altri studiosi (Holden, 1999; Priest, 1993), affermano, invece il contrario, ossia che l'incertezza sull'esito dell'intervento esterno per la risoluzione di un conflitto fra le parti può rivelarsi un valido incentivo a risolvere la disputa in maniera indipendente, senza ricorrere alla costosa procedura per rinegoziare le clausole iniziali⁹.

Il favore che le scelte di *outsourcing* hanno incontrato negli ultimi anni si fonda certamente su solide argomentazioni economiche e sociali.

Se si fa eccezione per alcune posizioni *estreme* a favore o contro tale opzione, è abbastanza diffuso il convincimento che le amministrazioni pubbliche debbano concentrare le proprie risorse, specie intellettuali, nell'esercitare funzioni di indirizzo e di coordinamento piuttosto che di produzione in senso stretto. In particolare, è cruciale che le amministrazioni pubbliche si trovino a *fare i conti* con il biso-

9. Casi di controversie contrattuali si sono verificati anche nel contesto italiano: si citano, a titolo di esempio, le esperienze relative alla distribuzione di gas, nel capoluogo toscano e a Roma. Senza entrare nel merito delle cause oggetto di controversia (si fa riferimento, infatti, a controversie relative alla proprietà di impianti la cui normativa attuale è modificata rispetto a quella vigente nel decennio 1989-1998 in cui si sono svolti gli avvenimenti) si osserva che in entrambi i casi le rispettive convenzioni istituiscono un comitato di coordinamento in cui le due parti dell'accordo sono rappresentate in modo paritario. L'organo deputato ad affrontare tutte le controversie che non erano disciplinate dal contratto iniziale, svolge anche funzioni consultive in materia di tariffe, investimenti e qualità del servizio. Una controversia contrattuale, risolta diversamente, si è avuta tra il soggetto gestore del servizio del gas nel Comune di Macerata e il Comune stesso. In questo caso si è giunti all'apertura di un contenzioso sia davanti al tribunale amministrativo, che davanti ad un collegio arbitrale. Sebbene dopo due anni sia stata emanata la sentenza di primo grado le parti sono, precedentemente, giunte ad un accordo per il rinnovo della concessione.

gno di individuare al proprio interno quelle *capacità* di coordinamento dell'operato di soggetti esterni ai quali sono legate, comunque, da relazioni di natura contrattuale (contratto di servizio, ad esempio) ma che, da un punto di vista economico, possono trovarsi in una situazione di dipendenza più o meno marcata.

A diversa intensità di meccanismi di controllo, corrisponde una diversa *forza* per concretamente indirizzare i risultati dell'agire dei soggetti esterni verso il conseguimento degli obiettivi strategici pubblici.

Non è quindi superfluo osservare che l'ipotetica relazione causale contratti-produzione dei servizi-conseguimento dell'*outcome* trova, osservando l'esperienza, il suo punto più debole proprio nell'ultimo anello.

Quanto scritto diventa tanto più probabile quanto più l'*outcome* deve essere la risultante di un'azione multipla e concertata fra soggetti differenti e rispetto ai quali, lo ribadiamo, le amministrazioni pubbliche dispongono di *leve di controllo* diverse, a volte molto robuste, altre assai deboli.

Inoltre il passaggio dallo *Stato produttore* allo *Stato contraente* ha una serie di implicazioni che non possono essere trascurate.

Spogliarsi della funzione di produzione diretta per affidarla ad altri organismi economici viene a configurare una *frammentazione* di responsabilità e competenze che deve essere governata se si vuole che le politiche pubbliche siano efficaci, cioè producano l'impatto programmato (*outcome*). Il conseguimento degli *outcome* e quindi il perseguimento dell'interesse pubblico sono, nell'attuale contesto di *governance* dei servizi pubblici, assicurati dall'implementazione di strumenti quali il contratto di servizio e la carta dei servizi; ossia da un adeguato e mutevole circuito di *accountability*¹⁰, la cui relativa flessibilità sembra essere un imprescindibile elemento di sviluppo delle reti di offerta così costituite.

10 Sull'*accountability* si veda la Par. 1.3.

I risultati dell'indagine: un quadro generale

2.1 Strutture e forme dell'esternalizzazione

Nell'ambito di proposte di *modernizzazione*, *razionalizzazione* o, più genericamente, di *riforma* dell'amministrazione pubblica, diffuse nel corso di questi ultimi venti-venticinque anni, un rilievo centrale hanno assunto le proposte favorevoli alla *esternalizzazione* di attività e servizi da parte delle amministrazioni.

Questa pratica, ritenuta strumento utile al miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni, è coerente con alcune delle principali linee di ispirazione della riforma, quali la trasformazione organizzativa, la maggiore apertura alle esigenze degli *stakeholder*, la semplificazione dei processi amministrativi, il miglioramento dell'efficienza e la riduzione dei costi associati all'espletamento di adempimenti amministrativi sia da parte delle imprese che dei cittadini.

Nella presente indagine, dopo aver brevemente analizzato il significato della nozione di esternalizzazione, secondo diverse possibili accezioni e considerando tipi di applicazione osservabili concretamente, si offre un quadro delle pratiche di trasferimento delle attività e dei servizi in atto nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo, cercando di precisare i domini istituzionali all'interno dei quali i processi di esternalizzazione si muovono.

Successivamente sono presentati i risultati, prima in forma sintetica e di quadro, poi in forma più di dettaglio, della rilevazione svolta per rilevare e caratterizzare le esperienze in atto presso un campione rappresentativo di amministrazioni pubbliche con più di 150 dipendenti, in termini di tipologia di attività e/o servizio esternalizzato, tipologia di fornitore utilizzato, tipologia di forma contrattuale ricorrente, effetti organizzativi rilevati dalle esternalizzazioni realizzate.

In sintesi i principali risultati della rilevazione possono essere così elencati:

1. Nel complesso, si rileva che le **amministrazioni che hanno avviato almeno un'esternalizzazione nel 2003** o negli anni precedenti sono 998, ovvero il 96,4% del totale, mentre il restante 3,6% delle amministrazioni afferma di non avere avviato alcuna esternalizza-

zione né nel 2003 né in precedenza. In particolare, sono 977 (pari al 94,4%) le amministrazioni che dichiarano di avere avviato esternalizzazioni prima del 2003, mentre sono 821 (pari al 79,3%) le amministrazioni che hanno stipulato almeno una esternalizzazione nel corso dell'anno 2003. Rispetto a tali contorni generali, limitate sono le variazioni emergenti, o verso l'alto (2,6 punti percentuali) rilevate per le unità appartenenti all'amministrazione centrale, o verso il basso (0,2% punti percentuali) per le unità delle amministrazioni locali. Inoltre si osserva che la percentuale delle unità che non ha mai attuato esternalizzazioni, localizzate nelle regioni del mezzogiorno, è pari al 6,0%, ben superiore a quella registrata relativamente alle unità che, prive di esperienza in questo campo, sono localizzate nelle regioni settentrionali (2,0%) e centrali (2,7%).

2. **Precedentemente al 2003**, il 94,4% delle amministrazioni aveva stipulato contratti per attuare almeno una esternalizzazione, più recentemente, nel corso del 2003, ben 821 amministrazioni, un insieme pari al 79,3% del gruppo di riferimento utilizzato nel corso dell'indagine, ne hanno stipulati di nuovi; in questo caso le variazioni territoriali registrate sono minime, mentre tra i settori istituzionali sono leggermente più accentuate (nel senso che nell'ultimo anno la quota percentuale relativamente maggiore di amministrazioni centrali piuttosto che locali ha stipulato nuovi contratti di esternalizzazione).
3. Alle amministrazioni che hanno dichiarato di avere effettuato esternalizzazioni fino al 2003 è stato chiesto di indicare **quali tipi di attività e/o servizi sono stati interessati da tale processo**. A tal fine sono state indicate tre macro classi: attività di tipo amministrativo, servizi interni e servizi finali. Le prime due categorie corrispondono a quelli che nel paragrafo 1.2.3 sono stati definiti servizi di *input*, l'ultima a quelli di *output*. Si è ritenuto di suddividere la prima categoria in due classi per evidenziare la differente implicazione organizzativa che ognuna di esse evidentemente comporta. Si osserva che la parte più consistente di amministrazioni (858 unità, pari all'82,9%) dichiara di avere esternalizzato servizi interni; seguono le amministrazioni che esternalizzano servizi finali (800 unità, pari al 77,3%) e attività di tipo amministrativo (648 unità, pari al 62,6%) (tavola 2.2 in Allegato). Nelle amministrazioni localizzate nelle regioni settentrionali le relative quote risultano sempre eccedenti il valore marginale, inoltre, considerando i sottosettori di appartenenza, le amministrazioni centrali risultano esternalizzare relativamente di più attività di tipo amministrativo (78,1%) e servizi interni (95,4%), mentre in quelle locali l'esternalizzazione di servizi finali assume un peso relativo superiore (seppure di poco) a quello complessivo (79,8%).
4. **L'analisi per sottosettore istituzionale** fa emergere una notevole varietà di comportamenti tra le amministrazioni centrali e locali. Delle amministrazioni centrali, la parte più cospicua (pari al

41,6%) dichiara di avere avviato fino al 2003 esternalizzazioni che hanno interessato sia attività di tipo amministrativo che i servizi interni. Inferiore a quella registrata nel complesso è la quota parte di amministrazioni centrali che dichiarano di avere avviato almeno una esternalizzazione in ciascuna delle tre tipologie considerate (36,4%). Più dinamiche, in questi ambiti, sembrano invece le amministrazioni locali tra le quali non solo oltre la metà (il 50,7%) afferma di avere avviato esternalizzazioni contemporaneamente in tutte le tipologie di attività considerate, ma si registrano quote relative eccedenti i valori marginali in varie composizioni e, soprattutto, in quelle che comprendono l'offerta di servizi finali.

5. Le esternalizzazioni coinvolgono nella produzione amministrativa e dei servizi in capo alle amministrazioni pubbliche imprese private, imprese sotto controllo pubblico, altre istituzioni pubbliche, istituzioni *nonprofit* private e anche pubbliche o sotto controllo pubblico. Tra le cinque **tipologie di fornitori possibili**, quella più frequentemente scelta dalle amministrazioni (902 unità, pari all'87,1%) per esercitare le attività o rendere i servizi da esse esternalizzati, è rappresentata dalle *imprese private sotto controllo privato*. Al secondo posto si collocano ancora le *imprese private, ma sotto controllo pubblico*, le quali sono scelte dal 46,7% delle amministrazioni interpellate. Valori più bassi si registrano per le rimanenti tre tipologie di fornitori considerate. In particolare, si registra che 386 delle amministrazioni intervistate, pari al 37,3%, si sono rivolte a *istituzioni nonprofit sotto controllo privato*, il 30,7% a *istituzioni pubbliche*, mentre sono solo 134, pari al 12,9%, le amministrazioni che si rivolgono a *istituzioni nonprofit sotto controllo pubblico*.

La suddivisione per sottosettore istituzionale mostra, da parte delle amministrazioni centrali, un maggior ricorso a *istituzioni nonprofit sotto controllo pubblico* (20,8%, +7,9 punti percentuali rispetto al valore complessivo), a *imprese private sotto controllo privato* (94,8%, +7,7 punti percentuali) e a *istituzioni pubbliche* (32,5%, +1,8 punti percentuali). Al contrario, le quote di amministrazioni centrali che si rivolgono a *imprese private sotto controllo pubblico* (37,7%) e, soprattutto, a *istituzioni nonprofit sotto controllo privato* (24,7%), sono inferiori alle rispettive quote registrate per la totalità delle unità osservate (rispettivamente, -9 e -12,6 punti percentuali).

6. I dati relativi alle attività e/o ai servizi esternalizzati sono in buona sostanza confermati dalla situazione più recente. Infatti, anche *nel corso del 2003*, la maggior parte di esternalizzazioni riguarda lo svolgimento di servizi interni (attuati nel 77,0% delle amministrazioni intervistate) seguite dalle esternalizzazioni nel campo dei servizi finali (rilevato nel 68,4% delle unità rispondenti) e, infine, da quelle che hanno esternalizzato attività di tipo amministrativo (60,6% dei casi). Non hanno esternalizzazioni in

- corso nel 2003 126 amministrazioni (pari al 12,2%) e, nella maggior parte dei casi, la ragione più frequentemente addotta è che le esternalizzazioni di rilievo erano già state attivate in precedenza.
7. Distinguendo le materie oggetto di esternalizzazione ed analizzando il **comportamento delle amministrazioni nella scelta del fornitore**, si rileva che, le imprese private sono selezionate in primo luogo per la fornitura di servizi interni; in secondo luogo per la fornitura di servizi finali e, infine, per la fornitura di attività e/o servizi amministrativi. Il ricorso ad istituzioni pubbliche è utilizzato soprattutto per la fornitura di servizi finali essendo tale tipo di scelta più frequente tra le amministrazioni localizzate nel nord del paese, senza particolari variazioni per settore di attività. È interessante notare anche che le amministrazioni centrali hanno esternalizzato le attività ed i servizi amministrativi di loro competenza non solo utilizzando imprese private, ma anche ricorrendo ad altre istituzioni pubbliche. Le istituzioni *nonprofit*, infine, risultano essere un tipo di fornitore molto importante soprattutto nel caso dei servizi finali (24,9%) resi nel contesto delle amministrazioni locali (26,4%) settentrionali (34,3%, nel cui territorio esse raggiungono, in aggregato, la posizione di secondo fornitore in materia di servizi finali).
8. Più in dettaglio, considerando le **diverse tipologie di attività e/o di servizi esternalizzati**, si constata che:
- tra le *attività amministrative*, le esternalizzazioni in corso nel 2003 riguardano soprattutto la gestione di servizi informativi ed informatici (36,7% dei rispondenti; quota che si attesta al 70,1% tra le amministrazioni centrali), seguite da servizi di gestione della contabilità (25,3%, diffusa in prevalenza nelle amministrazioni locali del Nord e del Mezzogiorno), da servizi per la gestione del personale (18,76%, diffusi soprattutto nelle regioni settentrionali) e da attività connesse con la comunicazione esterna (18,6%, molto più diffusa tra le amministrazioni centrali);
 - per quel che riguarda i *servizi interni*, le attività di gestione e la manutenzione sono le più esternalizzate (nel 65,4% delle unità rispondenti, diffuse soprattutto tra amministrazioni centrali, 74,0%, e nelle regioni settentrionali, 71,5%), seguite dalla vigilanza e sicurezza (nel 50,0%, particolarmente presente tra le amministrazioni centrali, 75,3%), dai servizi ausiliari e di supporto (49,1%) e, infine, dai servizi di editoria (20,9%) e logistici (18,5%);
 - da ultimo, *i servizi finali*: in questo caso le amministrazioni si rivolgono all'esterno più frequentemente per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti (ma solo nel 41,0% dei casi, diffuse soprattutto nell'Italia settentrionale e nel Mezzogiorno), per la erogazione di servizi socio-assistenziali (33,0%, relativamente più frequenti soprattutto al Nord), di servizi di rilevanza economica (28,0%) e di servizi sanitari (23,3%).

9. Un elemento cruciale per la valutazione delle scelte compiute dalle amministrazioni intervistate in materia di esternalizzazione consiste nella **rilevazione di informazioni sulla effettuazione preliminare di studi di fattibilità** delle esternalizzazioni stesse. Nel complesso il 76,5% delle amministrazioni intervistate ha dichiarato di aver svolto almeno uno studio di fattibilità. In particolare, la metà di questi (37,7%) ha dichiarato di aver svolto studi preventivi di fattibilità economica, tecnica ed organizzativa (valore che si eleva al 50,7% tra le amministrazioni del Nord, mentre si attesta al 21,2% tra quelle del mezzogiorno). Infine si rileva che questo tipo di analisi preliminari sono più diffuse tra le amministrazioni centrali che tra quelle locali.
10. Dal punto di vista degli **effetti organizzativi** rilevati dai rispondenti, si constata che la maggioranza dei commenti sono di carattere positivo. In particolare, si rileva che i miglioramenti più cospicui segnalati dalla quasi totalità dei rispondenti (>95%) riguardano la qualità delle mansioni svolte dal personale in servizio, l'utilizzo del personale, la diminuzione degli sprechi nei processi interni e la semplificazione delle strutture operative. Ad una certa distanza da questi rilievi molto positivi, si rilevano altresì diffusi (<80%) commenti positivi su gestione del contenzioso (essendo le meno soddisfatte le amministrazioni centrali localizzate nelle regioni centrali del Paese) e rapporti con le organizzazioni sindacali (dichiarandosi meno soddisfatte soprattutto le amministrazioni locali dell'Italia settentrionale).
11. La solidità di queste osservazioni formulate dai rispondenti sono in una certa misura corroborate dal fatto che solo il 16,9% delle amministrazioni ha dichiarato di non disporre di **strumenti di valutazione** delle esternalizzazioni concluse, mentre il 68,6% di esse dichiara di aver svolto valutazioni regolari e con risultati soddisfacenti e più che soddisfacenti (8,9%). Risultati positivi si rilevano soprattutto tra le amministrazioni locali settentrionali.

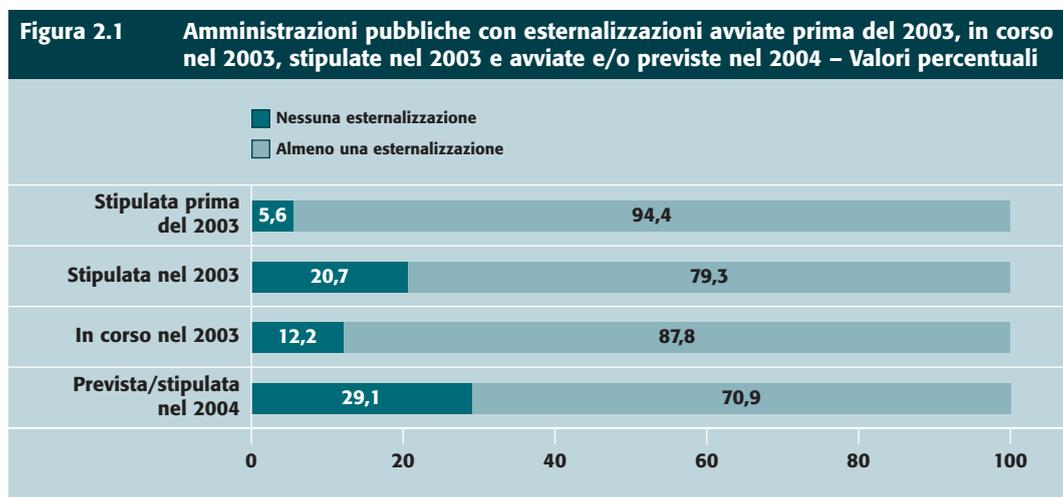
Nel complesso quindi, seppure le amministrazioni intervistate abbiano dichiarato di avere da tempo trattato la esternalizzazione come un'opzione percorribile nella pratica amministrativa al pari di altre, si può dire che, considerando le modalità adottate e, soprattutto il tipo di strumenti di gestione, valutazione e trasformazione organizzativa utilizzati, le esternalizzazioni avviate assumono un carattere prevalentemente convenzionale. In altri termini, le esternalizzazioni appaiono come uno strumento tra gli altri a disposizione dell'amministrazione per svolgere le proprie attività e non come una opzione strategica grazie alla quale all'amministrazione possono essere sottratte sfere di attività, alleggerendone i carichi operativi, snellendo i processi di servizio, rendendo più efficace l'iniziativa amministrativa stessa e, in qualche caso, trasformandone i contenuti professionali.

2.2 Dimensioni e finalizzazione delle esternalizzazioni

Come è già stato osservato, le amministrazioni pubbliche che dichiarano di avere avviato esternalizzazioni negli anni precedenti al 2003 rappresentano il 94,4% del totale. Esiste, quindi, anche una quota (5,6%), seppure contenuta, di amministrazioni pubbliche che non hanno mai esternalizzato attività o servizi prima del 2003 (figura 2.1 e tavola 2.1).

Osservando invece il solo anno di riferimento 2003 con l'aiuto delle due differenti vedute proposte, si rileva che le amministrazioni pubbliche con esternalizzazioni in corso nel 2003 sono pari all'87,8% del totale, mentre la quota registrata per le unità che hanno stipulato contratti per esternalizzare attività e/o servizi nel 2003 rappresentano il 79,3%. Essendo le esternalizzazioni stipulate nel 2003 comprese, per definizione, tra le esternalizzazioni in corso nel 2003, se ne deduce che solo l'8,5% delle amministrazioni ha in corso nel 2003 esternalizzazioni stipulate in anni precedenti.

Infine, le amministrazioni che dichiarano di avere previsto, o già avviato, nel 2004 esternalizzazioni di attività e/o servizi rappresentano il 70,9% del totale. Se si confronta la quota registrata per le esternalizzazioni stipulate nel 2003 con la quota registrata per quelle stipulate o previste nel 2004, si calcola una flessione pari a -8,4 punti percentuali.



La distinzione per sottosettore istituzionale offre spunti interessanti, soprattutto in relazione all'evoluzione temporale della dimensione del fenomeno. In particolare, le amministrazioni centrali presentano un'inversione di tendenza rispetto all'andamento generale, essendo le uniche per le quali si registra un, seppur contenuto, aumento (+2,6 punti percentuali) tra la quota di amministrazioni che hanno avviato esternalizzazioni nel periodo precedente al 2003 (92,2%) e la quota di quante hanno ancora in corso esternalizzazioni

nel 2003 (94,8%). Questo potrebbe suggerire la presenza di un impulso ad esternalizzare avvenuto nel periodo più recente, impulso che giustificerebbe l'inferiorità rilevata nella quota registrata per gli anni precedenti al 2003. A sostegno di ciò interviene anche la differenza (-5,2 punti percentuali) tra la quota registrata per le esternalizzazioni stipulate nel 2003 (84,4%) e quella registrata per il 2004 (79,2%), più contenuta rispetto a quella rilevata nel complesso.

Le amministrazioni locali seguono, invece, l'andamento osservato in generale rispetto all'evoluzione del tempo, mostrando una decrescita delle quote analoga a quella osservata complessivamente.

Relativamente, invece, alla distinzione tra le amministrazioni centrali e locali negli anni 2003 e 2004, si osservano sempre quote più elevate relativamente alle prime rispetto alle seconde.

È opportuno rammentare che, in questi ultimi anni, sulla maggiore attitudine ad esternalizzare mostrata dalle amministrazioni pubbliche potrebbe avere inciso la legge n.488 del 23 dicembre 1999 (legge finanziaria 2000), più volte integrata e modificata sul punto da norme successive, che ha tracciato un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni con lo scopo di semplificarne le procedure e di razionalizzarne la spesa, anche con l'ausilio delle tecnologie informatiche.

Con tale norma il Ministero dell'economia ha assunto la funzione di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici individuate si impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi stabiliti, ordinativi di fornitura. In tal modo il Ministero sceglie i potenziali fornitori delle varie amministrazioni e, con la stipula delle convenzioni, definisce le condizioni contrattuali ed economiche che regolano i rapporti tra i soggetti. Le amministrazioni hanno, quindi, la facoltà di emettere ordinativi di fornitura perfezionando gli acquisti oggetto delle convenzioni.

Tavola 2.1 Amministrazioni pubbliche con esternalizzazioni avviate prima del 2003, in corso nel 2003, stipulate nel 2003 e avviate e/o previste nel 2004 per sottosettore istituzionale, ripartizione territoriale e classe di personale

Sottosettore ripartizione	Amministrazioni pubbliche				Totale generale
	Con almeno una esternalizzazione avviata prima del 2003	Con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003	Con almeno una esternalizzazione stipulata nel 2003	Con almeno una esternalizzazione prevista/stipulata nel 2004	
Valori assoluti					
Amministrazione centrale	71	73	65	61	77
Amministrazione locale	906	836	756	673	958
Nord	400	373	331	300	410
Centro	246	220	204	186	257
Mezzogiorno	331	316	286	248	368
Da 150 a 249	268	240	201	185	282
Da 250 a 499	197	167	153	136	217
Da 500 a 1.999	318	315	293	248	338
2.000 e oltre	194	187	174	165	198
Totale	977	909	821	734	1.035
Valori percentuali					
Amministrazione centrale	92,2	94,8	84,4	79,2	100,0
Amministrazione locale	94,6	87,3	78,9	70,3	100,0
Nord	97,6	91,0	80,7	73,2	100,0
Centro	95,7	85,6	79,4	72,4	100,0
Mezzogiorno	89,9	85,9	77,7	67,4	100,0
Da 150 a 249	95,0	85,1	71,3	65,6	100,0
Da 250 a 499	90,8	77,0	70,5	62,7	100,0
Da 500 a 1.999	94,1	93,2	86,7	73,4	100,0
2.000 e oltre	98,0	94,4	87,9	83,3	100,0
Totale	94,4	87,8	79,3	70,9	100,0

Con il decreto ministeriale del 24 febbraio 2000 la Consip SpA ha assunto la funzione di amministrazione aggiudicatrice. Successivi interventi normativi (alcuni dei quali risalenti al luglio del 2004) hanno confermato e rafforzato tali prerogative per consentire l'adesione alle procedure di acquisto semplificate da parte di un numero sempre più ampio di amministrazioni.

Tra le amministrazioni intervistate, in particolare i ministeri e gli enti dell'amministrazione centrale hanno segnalato di aver fatto ricorso per le attività di esternalizzazione alle procedure semplificate indicate nelle finanziarie.

La distinzione secondo la ripartizione territoriale, con riferimento all'evoluzione delle quote nei quattro periodi considerati, mostra per tutte le ripartizioni un andamento decrescente nel tempo, analogamente a quanto rilevato complessivamente. In particolare, il raffronto tra le quote registrate per le amministrazioni che hanno esternalizzato nel 2003 e quelle che lo hanno fatto nel 2004, mostra la flessione più evidente nel Mezzogiorno (-10,3 punti percentuali).

Inoltre, il confronto delle quote registrate nelle singole ripartizioni con i rispettivi valori complessivi mostra scostamenti contenuti, mai superiori ai 4,5 punti percentuali. Tuttavia, le quote registrate per le amministrazioni del Nord sono sempre superiori a quelle complessive in tutti i periodi considerati; al contrario, si osservano quote sempre inferiori per le amministrazioni del Mezzogiorno.

La dimensione delle amministrazioni pubbliche in termini di numerosità del personale in servizio, rispetta l'andamento osservato in generale in relazione all'evoluzione temporale delle quote, sempre decrescenti. Osservando, in particolare, le amministrazioni che avevano già avviato esternalizzazioni prima del 2003, la quota più bassa (90,8%) si registra per quelle con un numero di persone in servizio compreso tra 250 e 499 unità; pertanto, circa un decimo delle stesse non aveva mai utilizzato tale possibilità fino all'anno 2002. Con riferimento ai contratti stipulati nei due anni più recenti, 2003 e 2004, si osserva la flessione più ingente, nel passaggio da un anno all'altro, tra le quote registrate per le amministrazioni con un numero di dipendenti compreso tra 500 e 1.999 unità di personale (-13,3 punti percentuali), mentre la flessione osservata per le altre classi è inferiore agli 8,4 punti percentuali registrati in media. In particolare, la quota di amministrazioni con 2.000 e più unità di personale in servizio mostra il calo più contenuto (pari a -4,6 punti percentuali) tra la quota registrata per le esternalizzazioni avviate nel 2003 (87,9%) e nel 2004 (83,3%).

Ancora, la distinzione delle amministrazioni pubbliche in base alla numerosità di personale in servizio mostra una maggiore attitudine all'esternalizzazione in corrispondenza degli enti di dimensioni più ampie, ovvero con un numero di dipendenti pari ad almeno 2.000 unità e, allo stesso tempo, una minore attitudine da parte delle amministrazioni con 250-499 unità di personale. Infatti, nel primo caso si osservano quote sempre superiori a quelle complessive e nel secondo caso sempre inferiori.

L'osservazione del comportamento delle amministrazioni nel tempo mostra che la scelta di esternalizzare non si presenta con caratteri di occasionalità, ma come una attività consolidata e confermata dalle previsioni che le stesse amministrazioni intervistate hanno fatto per il 2004. Infatti, i dati relativi agli ambiti di attività e ai servizi che sono esternalizzati così come pure le tipologie di fornitori verso cui si orientano, non evidenziano variazioni significative tra il periodo precedente e il 2003 e il 2004 segnalando che vi è una sostanziale stabilità di azione.

La figura 2.2 e la tavola 2.2 mostrano un confronto tra le attività e/o servizi in corso di esternalizzazione nel 2003 con le rispettive esternalizzate precisamente nell'anno 2003, le quali rappresentano un sottoinsieme delle prime; pertanto, non stupisce la maggiore entità delle quote registrate per le esternalizzazioni in corso nel 2003 rispetto a quelle stipulate nello stesso anno.



In generale, tra le attività e i servizi esternalizzabili, i servizi interni vengono maggiormente affidati a fornitori esterni, sia considerando i contratti ancora in corso nel 2003 (77,0%), sia osservando solo quelli stipulati nel 2003 (59,1%); seguono i servizi finali con quote pari, analogamente, al 68,4% e al 49,0% e le attività di tipo amministrativo con quote pari al 60,6% registrato per le esternalizzazioni in corso nel 2003 e al 39,9% per quelle stipulate nell'anno. Infine, gli scarti tra le rispettive quote registrate nei due casi considerati sono abbastanza simili per tutte le tipologie, essendo tutti vicini ai 20 punti percentua-

li; precisamente, -20,7 per le attività amministrative, -19,4 per i servizi finali e -17,9 per le attività amministrative.

La classificazione istituzionale introduce differenze significative tra i comportamenti assunti dalle amministrazioni appartenenti ai due sottosettori considerati.

Le amministrazioni centrali esternalizzano più frequentemente di quelle locali, sia in relazione alle esternalizzazioni in corso nel 2003 (94,8% per le centrali e 87,3% per le locali) sia rispetto a quelle stipulate nel 2003 (rispettivamente, 84,4% e 78,9%). Tra le peculiarità delle amministrazioni centrali, si osserva anche una maggiore propensione ad esternalizzare attività amministrative piuttosto che i servizi finali, al contrario di quanto registrato per le amministrazioni locali; invece, i servizi interni restano al primo posto per le amministrazioni classificate in entrambi i sottosettori.

In particolare la maggiore diffusione dell'esternalizzazione dei servizi nelle amministrazioni locali potrebbe essere messa in relazione con il fatto che tali amministrazioni sono caratterizzate, anche storicamente, da funzioni di servizio diretto alla cittadinanza, rispetto agli enti dell'amministrazione centrale. Inoltre, i vincoli imposti agli enti locali dagli interventi normativi di contenimento della spesa, soprattutto negli ultimi quindici anni, hanno favorito esperienze di controllo gestionale che hanno costituito spesso un importante stimolo a tenere sotto controllo la gestione finanziaria dell'ente nonché a verificare, tra gli altri, il grado di razionalità acquisito dalle amministrazioni nella gestione dei servizi, a valutare l'efficacia delle politiche tariffarie e, ancora, ad analizzare le connessioni esistenti tra livelli di efficienza e grado di utilizzazione dei servizi da parte degli utenti serviti. Peraltro, la domanda sempre crescente di servizi ha costretto, negli ultimi anni, gli enti locali a confrontarsi con distinti livelli di analisi e d'intervento (il livello delle scelte strategiche, quello delle scelte direzionali ed infine quello delle scelte gestionali) per orientarsi poi verso scelte organizzative che hanno evidentemente privilegiato l'allocazione all'esterno di servizi che, anche in base alle più recenti riforme amministrative, competono istituzionalmente alle amministrazioni locali.

Costituisce un elemento di interesse, inoltre, il confronto tra la quota di amministrazioni centrali che hanno in corso nel 2003 esternalizzazioni di servizi interni e quella analoga relativa alle esternalizzazioni stipulate nello stesso anno. Si registra, infatti, una differenza consistente tra le due quote, pari a 23,4 punti percentuali, a significare che circa un quarto delle amministrazioni che hanno in corso contratti per l'esternalizzazione di servizi interni nel 2003 li aveva stipulati in anni precedenti.

Per le amministrazioni locali, invece, lo scarto più consistente (pari a -21,5 punti percentuali) si osserva tra le quote registrate per le unità che hanno in corso esternalizzazioni di attività amministrative nel 2003 (59,2%) e la quota relativa ai soli contratti stipulati nell'anno 2003 (37,7%).

Tavola 2.2a Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione stipulata e/o in corso nel 2003, per tipologia di attività e/o servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale, ripartizione territoriale e classe dimensionale

Sottosettore ripartizione	Almeno una esternalizzazione in corso nel 2003				Almeno una esternalizzazione stipulata nel 2003				Totale generale
	Attività amministrativa	Servizi interni	Servizi finali	Totale	Attività amministrativa	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti									
Amministrazione centrale	60	71	34	73	52	53	22	65	77
Amministrazione locale	567	726	674	836	361	559	485	756	958
Nord	266	324	315	373	171	245	227	331	410
Centro	135	195	149	220	115	147	106	204	257
Mezzogiorno	226	277	244	316	127	220	174	286	368
Da 150 a 249	176	195	191	240	106	139	132	201	282
Da 250 a 499	110	139	134	167	77	107	102	153	217
Da 500 a 1.999	202	276	236	315	120	232	176	293	338
2.000 e oltre	139	187	147	187	110	134	98	174	198
Totale	627	797	708	909	413	612	507	821	1.035

Tavola 2.2b Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione stipulata e/o in corso nel 2003, per tipologia di attività e/o servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale, ripartizione territoriale e classe dimensionale

Sottosettore ripartizione	Almeno una esternalizzazione in corso nel 2003				Almeno una esternalizzazione stipulata nel 2003				Totale generale
	Attività amministrativa	Servizi interni	Servizi finali	Totale	Attività amministrativa	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori percentuali									
Amministrazione centrale	77,9	92,2	44,2	94,8	67,5	68,8	28,6	84,4	100,0
Amministrazione locale	59,2	75,8	70,4	87,3	37,7	58,4	50,7	78,9	100,0
Nord	64,9	79,0	76,8	91,0	41,7	59,8	55,6	80,7	100,0
Centro	52,5	75,9	58,0	85,6	44,7	57,2	41,2	79,4	100,0
Mezzogiorno	61,4	75,3	66,3	85,9	34,5	59,8	47,3	77,7	100,0
Da 150 a 249	62,4	69,1	67,7	85,1	37,6	49,3	46,8	71,3	100,0
Da 250 a 499	50,7	64,1	61,8	77,0	35,5	49,3	47,0	70,5	100,0
Da 500 a 1.999	59,8	81,7	69,8	93,2	35,5	68,6	52,1	86,7	100,0
2.000 e oltre	70,2	94,4	74,2	94,4	55,6	67,7	49,5	87,9	100,0
Totale	60,6	77,0	68,4	87,8	39,9	59,1	49,0	79,3	100,0

Si consideri che nell'analisi dei dati potrebbe essere utile soffermarsi sull'attività di esternalizzazione svolta dalle amministrazioni locali nella tipologia dei servizi finali e, in particolare in quella dei servizi socio-sanitari, in ragione dell'applicazione, a distanza di cinque anni, del D.Lgs. n.112/1998 che ha attribuito tali compiti ai Comuni

“...che li esercitano – secondo l'art.131, comma 2 – anche attraverso le comunità montane”,

nonché ulteriori

“compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle province”.

La rilevazione, in tal senso, si inserisce in un punto centrale della questione, da tempo dibattuta anche dai giuristi, relativa ai modelli scelti dagli enti locali per la gestione dei servizi pubblici sociali poiché le diverse leggi regionali, coerentemente con quanto definito nella legge quadro n.328/2001 sugli interventi e servizi sociali, hanno previsto per gli enti locali, il possibile affidamento a terzi dei servizi pubblici locali di tipologia sociale.

La recente normativa in materia (Legge n.326/2003) considerando le società a capitale interamente pubblico, le istituzioni, le aziende speciali anche consortili e la conduzione in economia da parte del medesimo ente locale come figure *prive di rilevanza economica* ha specificato che per esse si può parlare di soggetti destinatari di affidamenti diretti. Si tratta, ha specificato il legislatore, di

“figure non estranee all'organizzazione complessiva dell'ente locale titolare del servizio pubblico, perché tali figure consistono in moduli di autoproduzione del servizio seppure attraverso organismi o apparati dedicati”.

In tal senso verrebbero meno le condizioni che determinano l'attività di esternalizzazione ossia l'assegnazione di attività e/o servizi a privati mediante evidenza pubblica.

La questione, sollevata per i servizi sociali, risulta essere più ampia (secondo la letteratura specialistica sull'argomento) e oltrepassa la specifica fattispecie citata. Il giudice amministrativo, infatti, viene chiamato con sempre maggiore frequenza a definire cosa si consideri un servizio pubblico *in senso tecnico* affinché le amministrazioni siano messe nelle condizioni di adottare correttamente le forme di gestione adeguate ai servizi che intendono erogare. Il problema riveste un rilievo notevole se si considera che le pronunce del giudice amministrativo tendono ad accertare in quali casi siano rinvenibili attività di effettiva esternalizzazione e in quali invece non sia possibile andando ad indagare, in particolare, il profilo giuridico e la composizione degli organi dei fornitori utilizzati nei processi di esternalizzazione.

La classificazione della tipologia di fornitori predisposta ai fini della rilevazione statistica può essere considerata, in tal senso, un tentativo di comprendere verso quali tipologie di soggetti giuridici si orientano le amministrazioni per le loro attività di esternalizzazione.

Le amministrazioni pubbliche localizzate nel Nord esternalizzano più di quelle ubicate nelle rimanenti ripartizioni, sia con riferimento

alle esternalizzazioni in corso nel 2003, sia relativamente a quelle stipulate nell'anno.

La differenziazione geografica, inoltre, mostra per le esternalizzazioni in corso nel 2003 quote maggiori di amministrazioni che esternalizzano servizi interni seguite dalle quote registrate per quelli finali e per le attività amministrative, analogamente a quanto registrato in generale. Invece, con riferimento alle sole esternalizzazioni stipulate nell'anno 2003, si registra una inversione tra le preferenze delle amministrazioni del Centro, che esternalizzano in misura maggiore attività amministrative (44,7%) rispetto ai servizi finali (41,2%), analogamente a quanto osservato per le amministrazioni centrali, in massima parte localizzate nel Centro.

Le differenze tra le quote registrate per le esternalizzazioni in corso e per quelle stipulate nel 2003, variano da un minimo di 7,8 punti percentuali, che rappresenta la quota di amministrazioni del Centro che hanno stipulato contratti per attività amministrative in anni precedenti al 2003 ma che sono ancora vigenti nell'anno, ad un massimo di 26,9 punti percentuali osservati per le amministrazioni del Mezzogiorno, sempre per le attività amministrative.

La distinzione delle amministrazioni pubbliche in base al numero di unità di personale in servizio mostra, in corrispondenza di tutte le classi considerate, quote più elevate per le amministrazioni che esternalizzano servizi interni seguite dalle quote registrate per le attività di tipo amministrativo e per i servizi finali, analogamente a quanto osservato a livello generale. L'unica eccezione si rileva per le amministrazioni con almeno 2.000 dipendenti con riferimento ai contratti stipulati nell'anno 2003; in questo caso, infatti, si registra una quota più consistente di unità che esternalizzano attività amministrative (55,6%) rispetto alla quota registrata per i servizi finali (49,5%).

Figura 2.3 Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003 per tipologia di fornitore – Valori percentuali

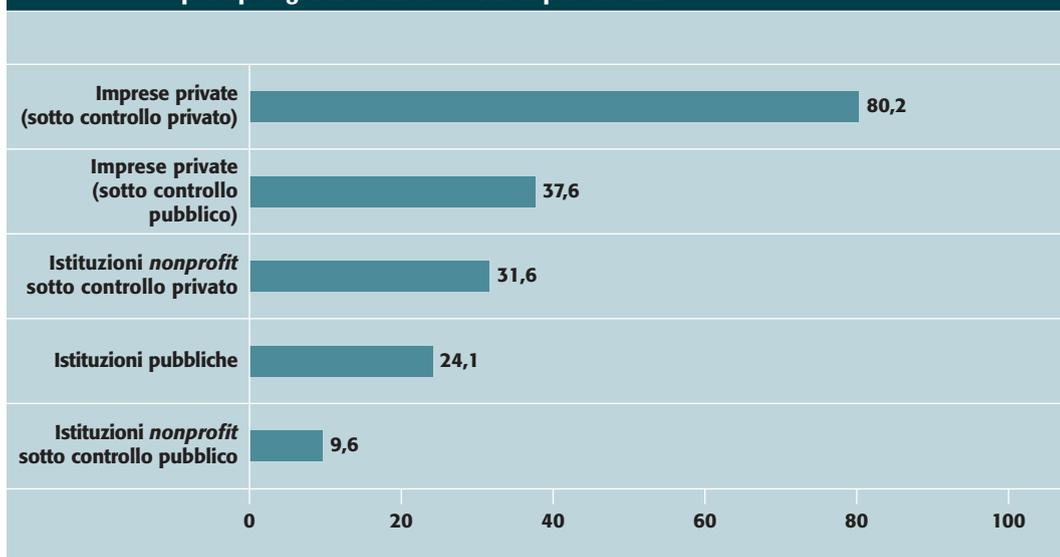


Tavola 2.3.a Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003, per tipologia di fornitore e per sottosettore istituzionale, ripartizione territoriale e classe dimensionale

Sottosettore ripartizione	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale	
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	Totale	
Valori assoluti									
Amministrazione centrale	4	71	22	23	10	11	73	77	
Amministrazione locale	122	759	367	226	317	88	836	958	
Nord	37	344	177	112	170	50	373	410	
Centro	37	206	99	66	69	25	220	257	
Mezzogiorno	52	280	113	71	88	24	316	368	
Da 150 a 249	42	215	117	66	89	20	240	282	
Da 250 a 499	50	144	96	43	55	27	167	217	
Da 500 a 1,999	24	288	112	86	110	30	315	338	
2.000 e oltre	10	183	64	54	73	22	187	198	
Totale	126	830	389	249	327	99	909	1.035	

Tavola 2.3.b Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003, per tipologia di fornitore e per sottosettore istituzionale, ripartizione territoriale e classe dimensionale

Sottosettore ripartizione	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	5,2	92,2	28,6	29,9	13,0	14,3	94,8	100,0
Amministrazione locale	12,7	79,2	38,3	23,6	33,1	9,2	87,3	100,0
Nord	9,0	83,9	43,2	27,3	41,5	12,2	91,0	100,0
Centro	14,4	80,2	38,5	25,7	26,8	9,7	85,6	100,0
Mezzogiorno	14,1	76,1	30,7	19,3	23,9	6,5	85,9	100,0
Da 150 a 249	14,9	76,2	41,5	23,4	31,6	7,1	85,1	100,0
Da 250 a 499	23,0	66,4	44,2	19,8	25,3	12,4	77,0	100,0
Da 500 a 1.999	7,1	85,2	33,1	25,4	32,5	8,9	93,2	100,0
2.000 e oltre	5,1	92,4	32,3	27,3	36,9	11,1	94,4	100,0
Totale	12,2	80,2	37,6	24,1	31,6	9,6	87,8	100,0

Anche in questo caso si può ipotizzare che tale inversione negli ordini di preferenza sia imputabile alla inclusione nella classe delle amministrazioni centrali, maggiormente propense a esternalizzare attività amministrative rispetto ai servizi finali.

Per quanto riguarda, infine, gli scostamenti tra le quote di amministrazioni che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 e le rispettive quote registrate per le unità che hanno stipulato contratti per esternalizzare attività e/o servizi nel 2003, raggiungono il valore minimo (-13,1 punti percentuali) per le amministrazioni con un numero di dipendenti compreso tra 500 e 1.999 unità che esternalizzano servizi interni e il valore massimo (-26,7 punti percentuali) per le amministrazioni con 2.000 e più dipendenti, sempre per le esternalizzazioni di servizi interni.

L'analisi dei fornitori scelti dalle amministrazioni pubbliche per svolgere le attività e/o rendere i servizi in corso di esternalizzazione nel 2003 mostra una evidente prevalenza all'affidamento a imprese private (80,2%). Seguono le imprese private sotto controllo pubblico (37,6%), le istituzioni *nonprofit* sotto controllo privato (31,6%), le istituzioni pubbliche (24,1%) e, ultime, le istituzioni *nonprofit* sotto controllo pubblico (9,6%) (figura 2.3 e tavola 2.3).

La distinzione istituzionale mostra quote più elevate, rispetto a quelle generali, soprattutto per le amministrazioni centrali che hanno scelto una impresa privata sotto controllo privato per l'esecuzione delle attività e/o servizi esternalizzati (92,2%, +12,0 punti percentuali); al contrario, la differenza più consistente in termini negativi si registra per le amministrazioni che affidano lo svolgimento delle attività esternalizzate a istituzioni *nonprofit* private sotto controllo privato (13,0%, -18,6 punti percentuali). Le amministrazioni locali mostrano lo stesso comportamento osservato in generale.

Le amministrazioni pubbliche localizzate nel Nord mostrano quote sempre più elevate rispetto a quelle generali per tutte le tipologie di fornitori; in particolare, lo scostamento più ingente si osserva per le unità che stipulano contratti di esternalizzazione con istituzioni *nonprofit* private sotto controllo privato (+9,9 punti percentuali). Al contrario, le quote registrate per le amministrazioni del Mezzogiorno mostrano valori sempre inferiori a quelli generali, e la differenza più consistente in termini negativi si osserva per le imprese private *nonprofit* sotto controllo privato (-7,7 punti percentuali). Le amministrazioni localizzate nel Centro, invece, mostrano un comportamento analogo a quello osservato in generale.

Infine, la distinzione delle amministrazioni pubbliche in base alla numerosità di personale registra gli scostamenti più evidenti dai valori medi per le imprese private sotto controllo privato, utilizzate in misura minore dalle unità con 250-499 dipendenti (66,4%, -13,8 punti percentuali) e in misura maggiore dalle unità di dimensioni più grandi, con almeno 2.000 dipendenti (92,4%, +12,2 punti percentuali). Per le altre tipologie non si osservano mai scostamenti superiori ai 6,6 punti percentuali.

I risultati dell'indagine: diffusione dell'esternalizzazione ed effetti rilevati

Come evidenziato nei capitoli precedenti, l'evoluzione dei sistemi socio-economici ha portato ogni organizzazione, incluse le amministrazioni pubbliche, a rendere più profonde le relazioni con i soggetti esterni.

In parallelo con l'esigenza di rafforzare la presenza degli *stakeholder* nella *governance* delle aziende, pubbliche come private, si è accresciuta per le amministrazioni l'attitudine ad operare grazie a relazioni economiche di mercato con soggetti esterni, in cui l'ente pubblico agisce come cliente. In questo quadro, l'affidamento all'esterno o in *outsourcing* assume nuovi significati, solo in parte riconducibili alla scelta di far svolgere ad altre unità produttive un'attività che, in precedenza, era svolta al proprio interno, cioè utilizzando risorse materiali e immateriali proprie.

Il ricorso alle *esternalizzazioni* da parte delle amministrazioni pubbliche porta infatti con sé numerose conseguenze, modificando i rapporti fra amministrazioni, imprese e cittadini. La lettura di questo fenomeno, complesso proprio in virtù delle differenti scelte operative e strategiche che conducono alle decisioni di esternalizzazione, costituisce l'oggetto del presente capitolo, nel quale sono illustrati i risultati dell'indagine svolta.

La suddivisione per paragrafi è finalizzata a rendere conto non solo della consistenza, ma anche dell'evoluzione della scelta di esternalizzare attività e servizi, analizzando ambiti di applicazione, modalità di gestione ed esiti delle scelte effettuate dalle amministrazioni¹.

Il primo paragrafo è per questo dedicato ad evidenziare la dimensione del fenomeno esternalizzazioni, precedentemente e successivamente al 2003, anno su cui si è concentrata la rilevazione statistica. Suo scopo è mettere in luce quanto questa scelta sia diffusa nelle amministrazioni pubbliche, evidenziando ove presenti differenze fra amministrazioni locali e centrali, come fra amministrazioni localizzate nelle diverse aggregazioni territoriali.

Il secondo paragrafo è dedicato all'analisi di dettaglio delle tipologie di servizi ed attività esternalizzate, con riferimento particolare alla suddivisione fra servizi di input (o strumentali) e di output (servizi finali), descritta nella prima parte del rapporto.

1. Per alleggerire l'esposizione dei risultati le tavole statistiche sono state incluse nell'Allegato statistico in Appendice, mentre nel testo sono state inserite solo figure che rappresentano sinteticamente i risultati dell'indagine.

Nel terzo paragrafo verranno analizzate, in modo approfondito, le scelte di esternalizzazione, in particolare con riferimento alla numerosità ed al valore dei contratti stipulati: scopo è quello di mettere in luce non solo la diffusione, ma anche l'intensità del fenomeno per le amministrazioni coinvolte nell'indagine.

Da ultimo, nel quarto paragrafo, l'attenzione è rivolta alla gestione delle attività esternalizzate, ed in particolare alle valutazioni *ex ante* ed *ex post*, alla scelta dei fornitori, ai controlli di qualità, e soprattutto agli effetti ed alle implicazioni, organizzative e strategiche, per le amministrazioni.

3.1 La dinamica di diffusione del fenomeno dell'esternalizzazione

Un quadro complessivo del fenomeno dell'esternalizzazione può essere delineato osservando il comportamento adottato in proposito dalle amministrazioni nel tempo, soffermandosi ad analizzare il fenomeno fino a comprendere l'anno 2003, osservando la tipologia delle attività esternalizzate e i tipi di fornitore utilizzati (§3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3).

Vengono, infine, fornite le stime per l'anno 2004 relative alle amministrazioni che hanno avviato o prevedono di avviare nell'anno esternalizzazioni delle tre tipologie considerate (§3.1.4).

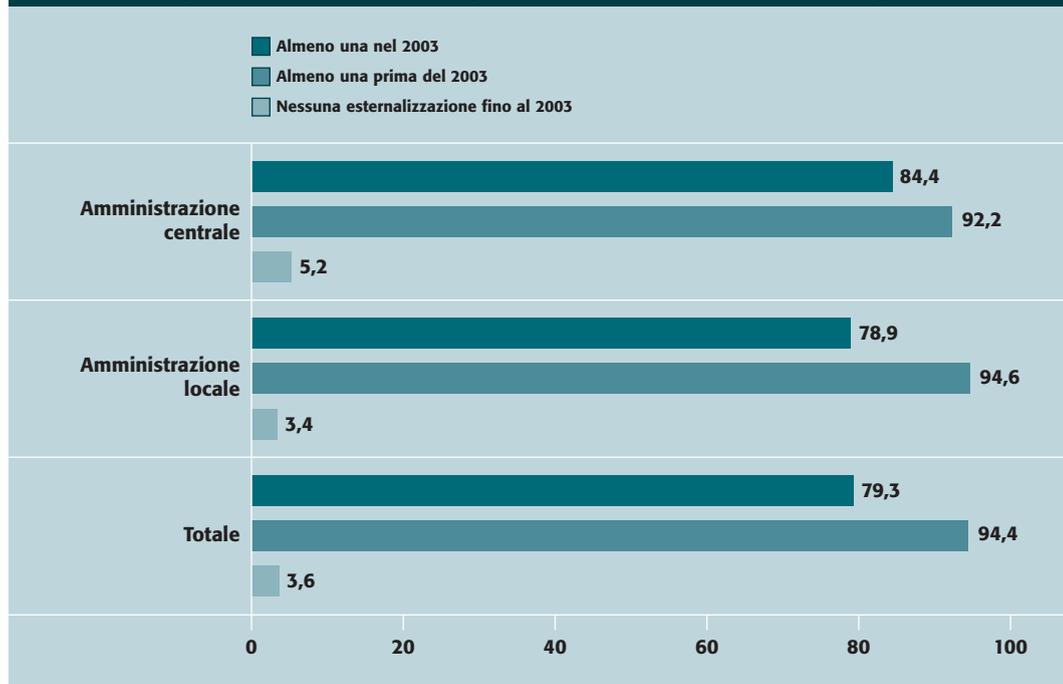
3.1.1 Esternalizzazioni avviate fino al 2003

Nel complesso, si rileva che le amministrazioni che hanno avviato almeno un'esternalizzazione nel 2003 o negli anni precedenti sono 998, ovvero il 96,4% del totale, mentre il restante 3,6% delle amministrazioni afferma di non avere avviato alcuna esternalizzazione né nel 2003 né in precedenza (figura 3.1 e tavola 1.1). In particolare, sono 977 (pari al 94,4%) le amministrazioni che dichiarano di avere avviato esternalizzazioni prima del 2003, mentre sono 821 (pari al 79,3%) le amministrazioni che hanno avviato almeno una esternalizzazione nel corso dell'anno 2003.

La distinzione in base al profilo istituzionale indica per entrambi i sottosectori quote alquanto simili a quella generale, sia se si considerano gli anni fino al 2003 complessivamente, sia se si considerano separatamente il solo anno 2003 e quelli precedenti.

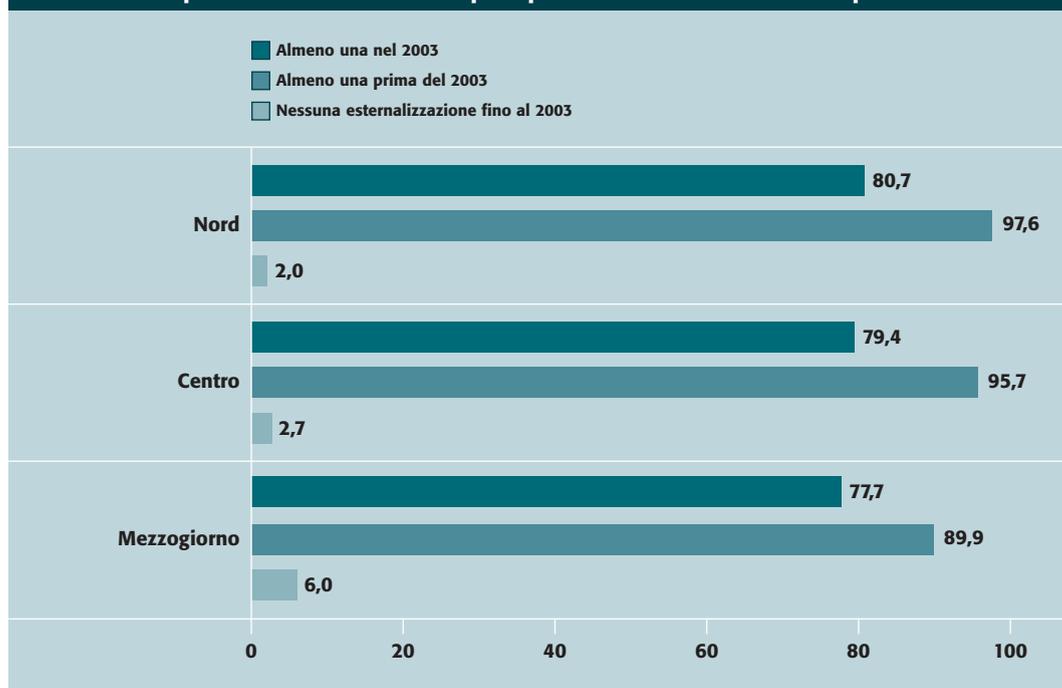
Si osserva, infatti, che le amministrazioni locali e centrali che hanno avviato esternalizzazioni negli anni fino al 2003 sono, rispettivamente, il 94,8% e il 96,6% del totale; le analoghe quote, relative agli anni prima del 2003, sono pari, rispettivamente, al 94,6% e al 92,2% e quelle relative al solo anno 2003 sono pari all'84,4% per le amministrazioni centrali e al 78,9% per le amministrazioni locali.

Figura 3.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, periodo di effettuazione e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Dalla distinzione territoriale si rileva che le 37 amministrazioni che dichiarano di non avere avviato alcun processo di esternalizzazione, fino al 2003, sono prevalentemente localizzate nel Mezzogiorno (22 unità, pari al 6,0%) (figura 3.2 e tavola 1.2). Quella descritta, tuttavia, costituisce l'unica differenza relativamente evidente tra le ripartizioni considerate. Infatti, gli scarti delle restanti quote dai rispettivi valori complessivi non raggiungono mai i quattro punti percentuali.

Figura 3.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, periodo di effettuazione e per ripartizione territoriale – Valori percentuali

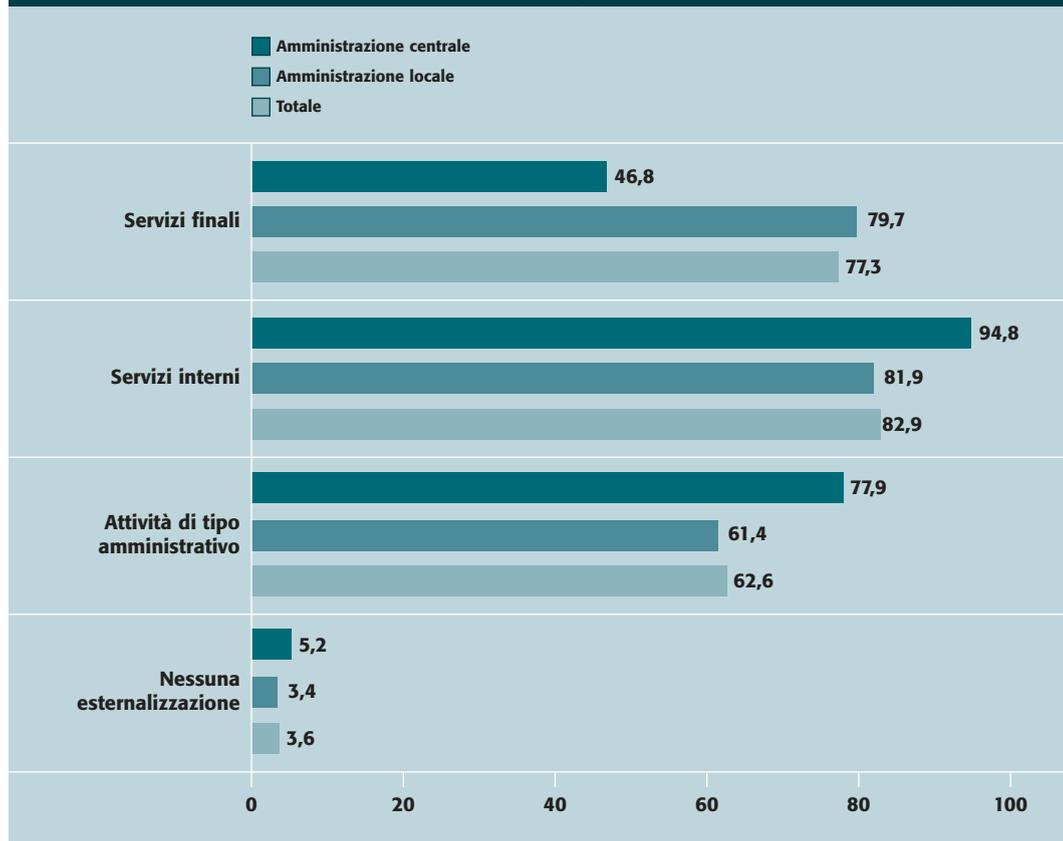


Alle amministrazioni che hanno dichiarato di avere avviato esternalizzazioni fino al 2003 è stato chiesto di indicare quali tipi di attività e/o servizi sono stati interessati da tale processo. A tal fine sono state indicate tre macro classi: attività di tipo amministrativo, servizi interni e servizi finali.

Si osserva che la parte più consistente di amministrazioni (858 unità, pari all'82,9%) dichiara di avere esternalizzato servizi interni; seguono le amministrazioni che esternalizzano servizi finali (800 unità, pari al 77,3%) e attività di tipo amministrativo (648 unità, pari al 62,6%) (figura 3.3. e tavola 2.1).

Considerando l'articolazione secondo i sottosectori istituzionali si osserva che nel caso delle amministrazioni centrali risulta relativamente più frequente la propensione a esternalizzare la produzione di servizi interni e attività di tipo amministrativo, mentre nelle amministrazioni locali la propensione emergente riguarda l'esternalizzazione di servizi finali.

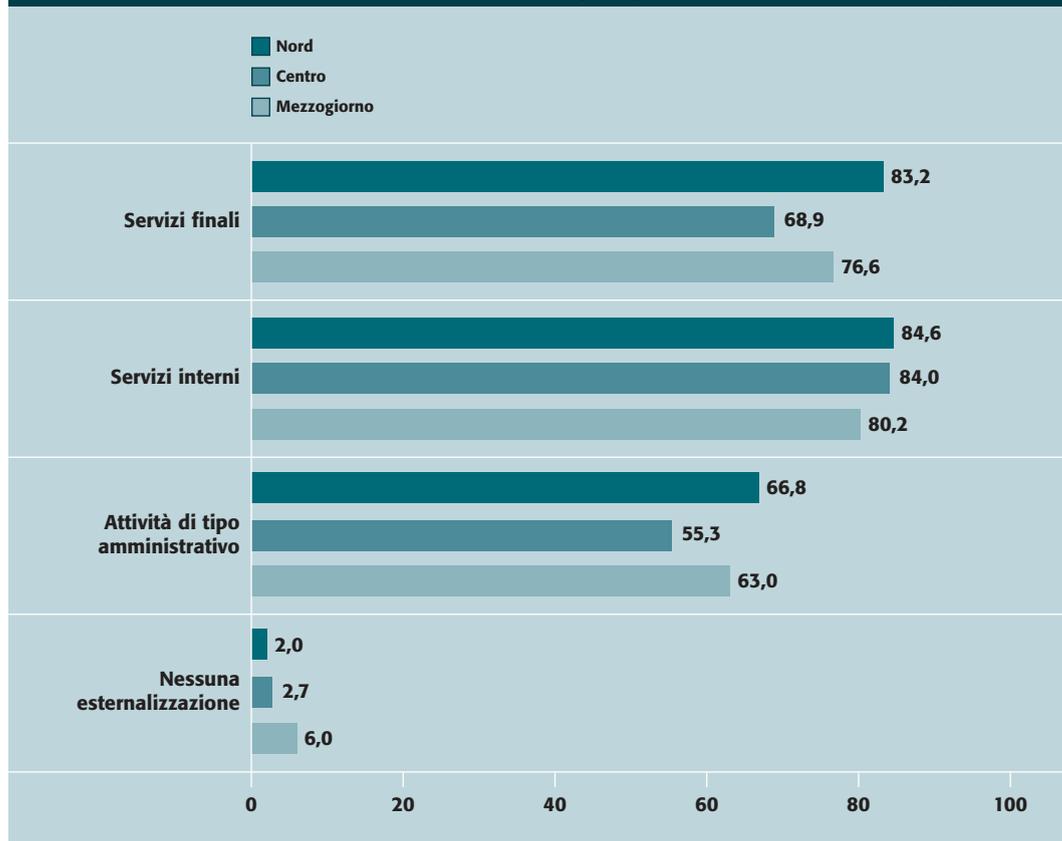
Figura 3.3 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di attività e/o servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



In particolare, si rileva che per i servizi interni la quota maggiore di esternalizzazioni si registra nel settore delle amministrazioni centrali ove si riscontra un valore pari al 94,8% (+11,9 punti percentuali sul dato complessivo) e risultano pari al 77,9% le amministrazioni centrali che affermano di aver esternalizzato attività di tipo amministrativo (+15,3 punti percentuali rispetto al dato complessivo). I servizi finali, invece, risultano esternalizzati in misura maggiore dalle amministrazioni locali: il 79,7% afferma di avere avviato, al 2003, almeno un processo di esternalizzazione di servizi finali (+32,9 punti percentuali rispetto al valore registrato tra le amministrazioni centrali).

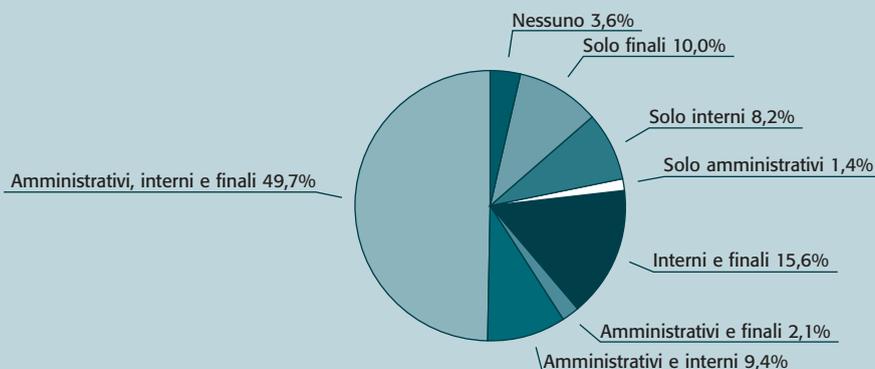
Dal punto di vista territoriale, le attività di tipo amministrativo risultano maggiormente esternalizzate dalle amministrazioni localizzate nel Nord (66,8%), mentre la quota più bassa si registra tra quelle del Centro (55,3%); nelle restanti, situate nel Mezzogiorno, il valore è pressoché pari a quello complessivo (63,0%) (figura 3.4 e tavola 2.2). Anche per i servizi interni si registra un valore più elevato tra le amministrazioni del Nord e tale risultato si ripete, in maniera ancora più evidente, per i servizi finali, nel qual caso la differenza tra i valori registrati nel Nord e quelli relativi al Centro supera i 14 punti percentuali.

Figura 3.4 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di attività e/o servizio esternalizzato e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



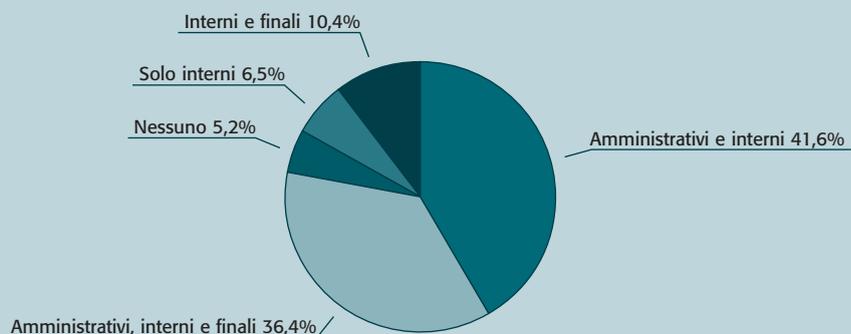
Considerando le tre tipologie di attività esternalizzate in relazione alle combinazioni tra loro possibili, si osserva che 514 amministrazioni, pari al 49,7% di quelle intervistate, dichiarano di avere effettuato, fino al 2003, esternalizzazioni di attività amministrative accompagnate da quelle di servizi interni e finali (figura 3.5 e tavola 3.1). A seguire, la quota più consistente (pari al 15,6%) si registra per le amministrazioni che esternalizzano solo servizi interni e finali.

Figura 3.5 Amministrazioni pubbliche per tipi di esternalizzazioni effettuate fino al 2003 – Valori percentuali



L'analisi per sottosettore istituzionale fa emergere una notevole varietà di comportamenti tra le amministrazioni centrali e locali. Delle amministrazioni centrali, la parte più cospicua (pari al 41,6%) dichiara di avere avviato fino al 2003 esternalizzazioni che hanno interessato sia attività di tipo amministrativo che i servizi interni. Inferiore a quella registrata nel complesso è la quota parte di amministrazioni centrali che dichiarano di avere avviato almeno una esternalizzazione in ciascuna delle tre tipologie considerate (36,4%) (figura 3.6 e tavola 3.1).

Figura 3.6 Amministrazioni centrali per tipi di esternalizzazioni effettuate fino al 2003 – Valori percentuali



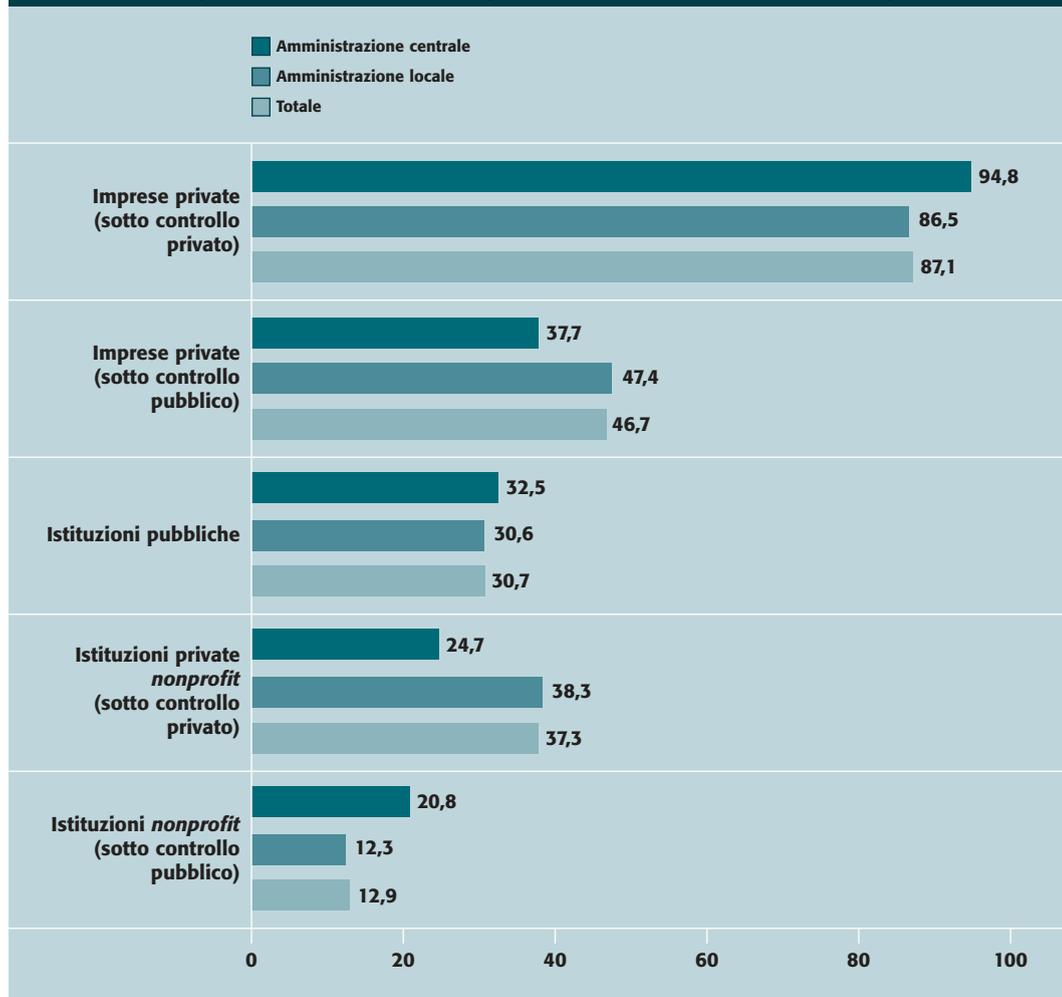
Più dinamiche, in questi ambiti, sembrano invece le amministrazioni locali tra le quali non solo oltre la metà (il 50,7%) afferma di avere avviato esternalizzazioni in tutte le tipologie di attività considerate ma si registrano quote relative eccedenti i valori marginali in varie composizioni e, soprattutto, in quelle che comprendono la offerta di servizi finali.

La differenziazione territoriale indica che le amministrazioni localizzate nel Nord e nel Mezzogiorno risultano più dinamiche in questo campo e, infatti, oltre la metà di esse dichiara di avere avviato esternalizzazioni nelle tre tipologie considerate (rispettivamente, il 55,9% e il 50,5%) (tavola 3.2). Non altrettanto si osserva per le unità localizzate nel Centro, delle quali solo poco più di un terzo ha avviato, fino al 2003, esternalizzazioni di attività amministrative, di servizi interni e finali (38,5%, circa 11 punti percentuali al di sotto del dato complessivo). Al contrario, si osservano quote relativamente elevate di amministrazioni localizzate nelle regioni del Centro, tra le quali spicca *naturalmente* la presenza dei ministeri, che esternalizzano soprattutto attività di tipo amministrativo e servizi interni (16,7%).

Tra le cinque tipologie di fornitori possibili, quella più frequentemente scelta dalle amministrazioni (902 unità, pari all'87,1%) per esercitare le attività o rendere i servizi da esse esternalizzati, è rappresentata dalle *imprese private sotto controllo privato*. Al secondo posto si collocano ancora le *imprese private, ma sotto controllo pubblico*, le quali sono scelte dal 46,7% delle amministrazioni interpellate (figura 3.7 e tavola 4.1). Valori più bassi si registrano per le rimanenti tre tipologie di fornitori considerate. In particolare, si registra che 386 delle amministrazioni intervistate, pari al 37,3%, si sono rivolte a *istituzioni nonprofit sotto controllo privato*, il 30,7% a *istituzioni pubbliche*, mentre sono solo 134, pari al 12,9%, le amministrazioni che si rivolgono a *istituzioni nonprofit sotto controllo pubblico*.

La suddivisione per sottosettore istituzionale mostra, da parte delle amministrazioni centrali, un maggior ricorso a *istituzioni nonprofit sotto controllo pubblico* (20,8%, +7,9 punti percentuali rispetto al valore complessivo), a *imprese private sotto controllo privato* (94,8%, +7,7 punti percentuali) e a *istituzioni pubbliche* (32,5%, +1,8 punti percentuali). Al contrario, le quote di amministrazioni centrali che si rivolgono a *imprese private sotto controllo pubblico* (37,7%) e, soprattutto, a *istituzioni nonprofit sotto controllo privato* (24,7%), sono inferiori alle rispettive quote registrate per la totalità delle unità osservate (rispettivamente, -9 e -12,6 punti percentuali).

Figura 3.7 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di fornitore utilizzato e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Fermo restando che sono le imprese (sia sotto controllo pubblico sia sotto controllo privato) le principali fornitrici esterne di attività e/o servizi scelti dalle amministrazioni classificate in entrambi i sottosectori istituzionali, si osserva che, invece, le amministrazioni centrali e quelle locali si comportano in modo diverso in relazione alle istituzioni *nonprofit*: le prime sembrano preferire in misura maggiore le istituzioni *nonprofit* pubbliche, le seconde le istituzioni *nonprofit* private.

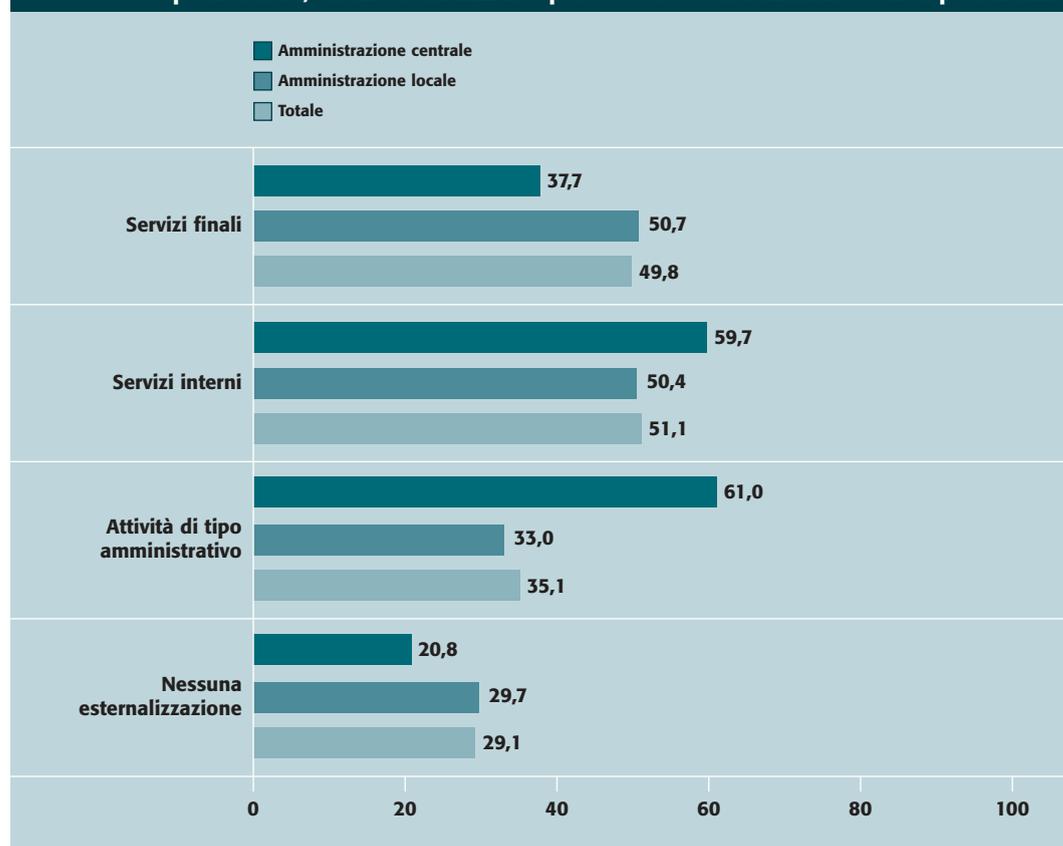
L'ordine di preferenza individuato a livello generale per i fornitori delle attività e/o servizi esternalizzati dalle amministrazioni pubbliche, non varia al variare della ripartizione territoriale (tavola 4.2). Anche le differenze tra i valori delle quote sono abbastanza contenute, essendo gli scarti dai rispettivi valori complessivi abbastanza limitati, ad eccezione di quelli che indicano un ricorso minore nel Mezzogiorno a imprese private sotto controllo pubblico (34,8%, -11,9

punti percentuali) e un ricorso maggiore nel Nord a istituzioni non profit sotto controllo privato (47,1%).

3.1.2 Esternalizzazioni avviate nel 2003

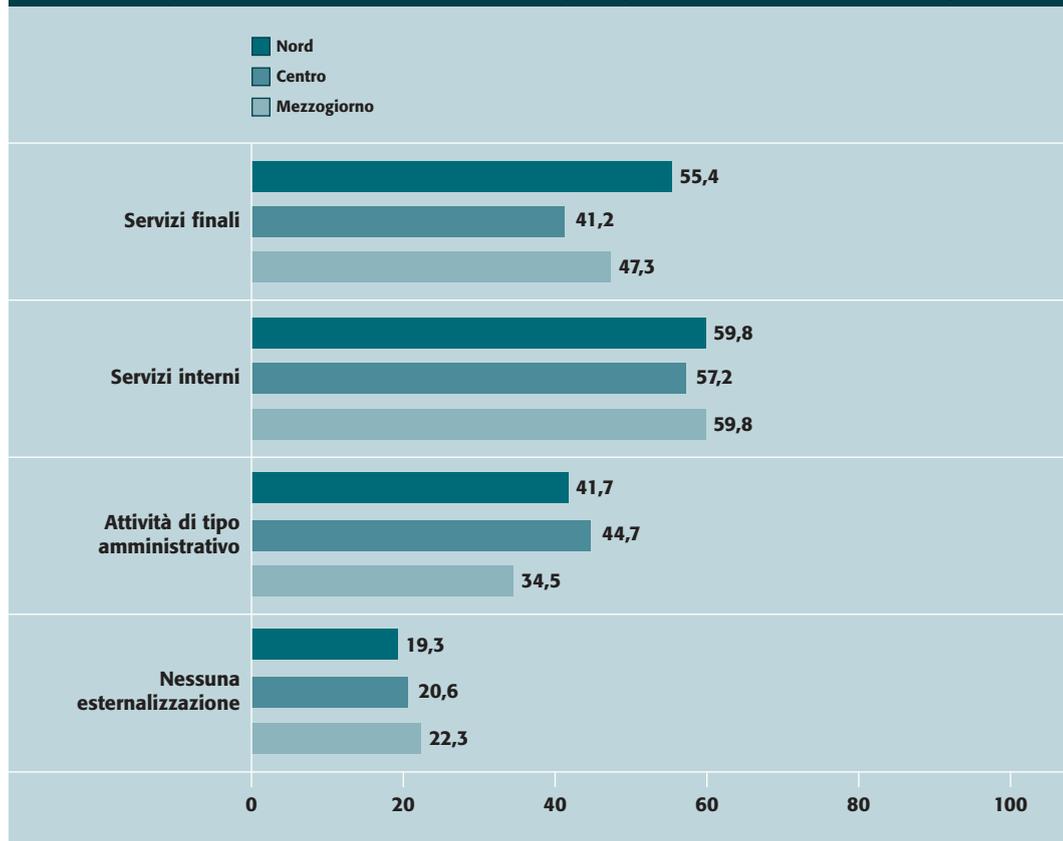
Le amministrazioni pubbliche che hanno stipulato contratti per l'esternalizzazione di attività e/o servizi nell'anno 2003 sono 821, pari al 79,3% del totale. Con riferimento alla tipologia delle esternalizzazioni del 2003, la parte maggiore di amministrazioni dichiara di avere esternalizzato servizi interni (59,1%), circa la metà delle stesse ha esternalizzato servizi finali (49,0%), mentre le attività amministrative restano quelle meno esternalizzate (39,9%) (figura 3.8 e tavola 18.1).

Figura 3.8 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate nel 2003 e tipo di attività/servizi esternalizzati e per sottosectore istituzionale – Valori percentuali



La differenziazione in base al sottosectore istituzionale indica che le amministrazioni centrali esternalizzano in misura maggiore servizi interni (68,8%) e attività di tipo amministrativo (67,5%), mentre sono decisamente meno esternalizzati i servizi finali (28,6%); anche le amministrazioni locali presentano una maggiore propensione all'esternalizzazione di servizi interni (58,4%), ma esternalizzano in misura di poco inferiore anche i servizi finali (50,6%), sono invece nettamente meno propense a esternalizzare attività di tipo amministrativo (37,7%).

Figura 3.9 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate nel 2003 e tipo di attività/servizi esternalizzati e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



Dal punto di vista territoriale, la maggiore attitudine ad affidare all'esterno lo svolgimento di servizi interni è presente in tutte le ripartizioni dove, infatti, si registrano quote di amministrazioni che esternalizzano servizi interni sempre molto vicine a quella registrata per la totalità delle amministrazioni (figura 3.9 e tavola 18.2).

Una maggiore variabilità si rileva nel caso della propensione ad esternalizzare gli altri tipi di servizi. Infatti, mentre per le amministrazioni localizzate nelle ripartizioni del Nord e del Mezzogiorno i servizi finali sono i più esternalizzati dopo quelli interni (con quote pari, rispettivamente, al 55,4% e al 47,3%), non si registra altrettanto nelle amministrazioni del Centro che, invece, esternalizzano maggiormente le attività di tipo amministrativo (44,7%) rispetto ai servizi finali (41,2%).

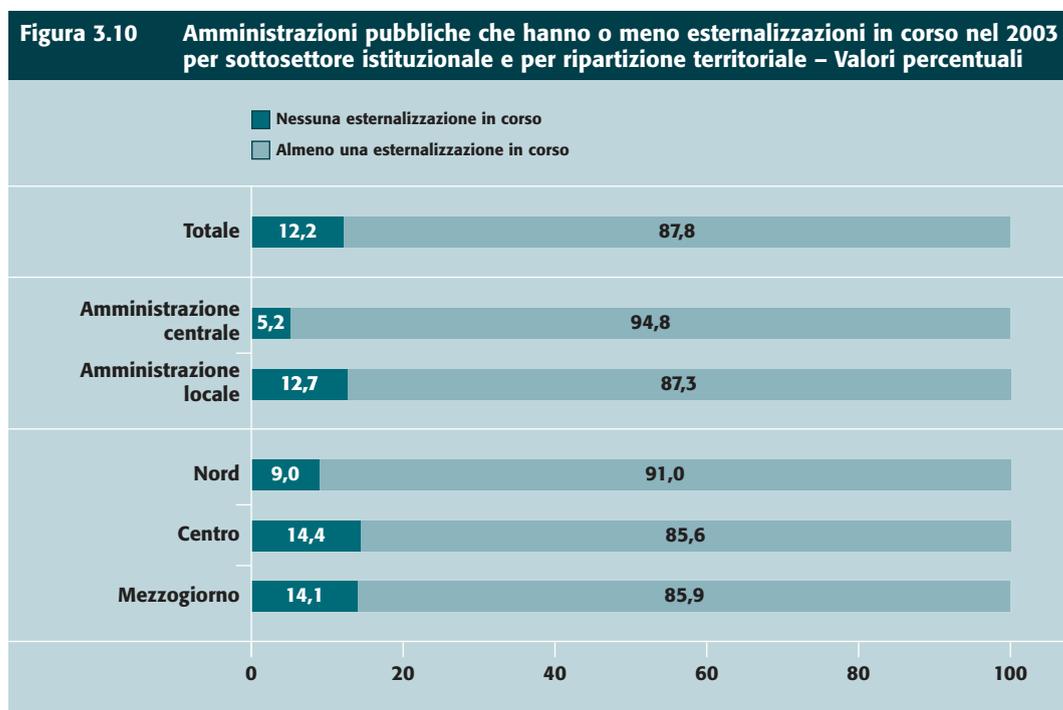
3.1.3 Esternalizzazioni in corso nel 2003

Nel paragrafo si analizza il comportamento adottato dalle amministrazioni relativamente alle attività e ai servizi ancora in corso di esternalizzazione nel 2003, a prescindere dall'anno di stipula dei rispettivi contratti. Questi, infatti, potrebbero essere stati stipulati negli anni precedenti al 2003 ed essere ancora attivi nel 2003.

Considerando quindi sia le esternalizzazioni stipulate in anni precedenti, sia quelle avviate nel 2003, le amministrazioni che registrano di avere esternalizzazioni in corso sono 909 (pari all'87,8%) (figura 3.10 e tavole 6.1, 6.2).

La distinzione per sottosettore mette in luce tra le unità locali la quota parte maggiore (12,7%) di amministrazioni che non ha esternalizzazioni in corso nel 2003, mentre tra le amministrazioni centrali la quota analoga è pari solo al 5,2%.

Dal punto di vista territoriale, si osserva un maggiore coinvolgimento nella esternalizzazione di attività e/o di servizi presso le amministrazioni del Nord, dove il 91,0% delle unità dichiara di averne in corso nel 2003; quote leggermente inferiori si registrano nel Centro (85,6%) e nel Mezzogiorno (85,9%).



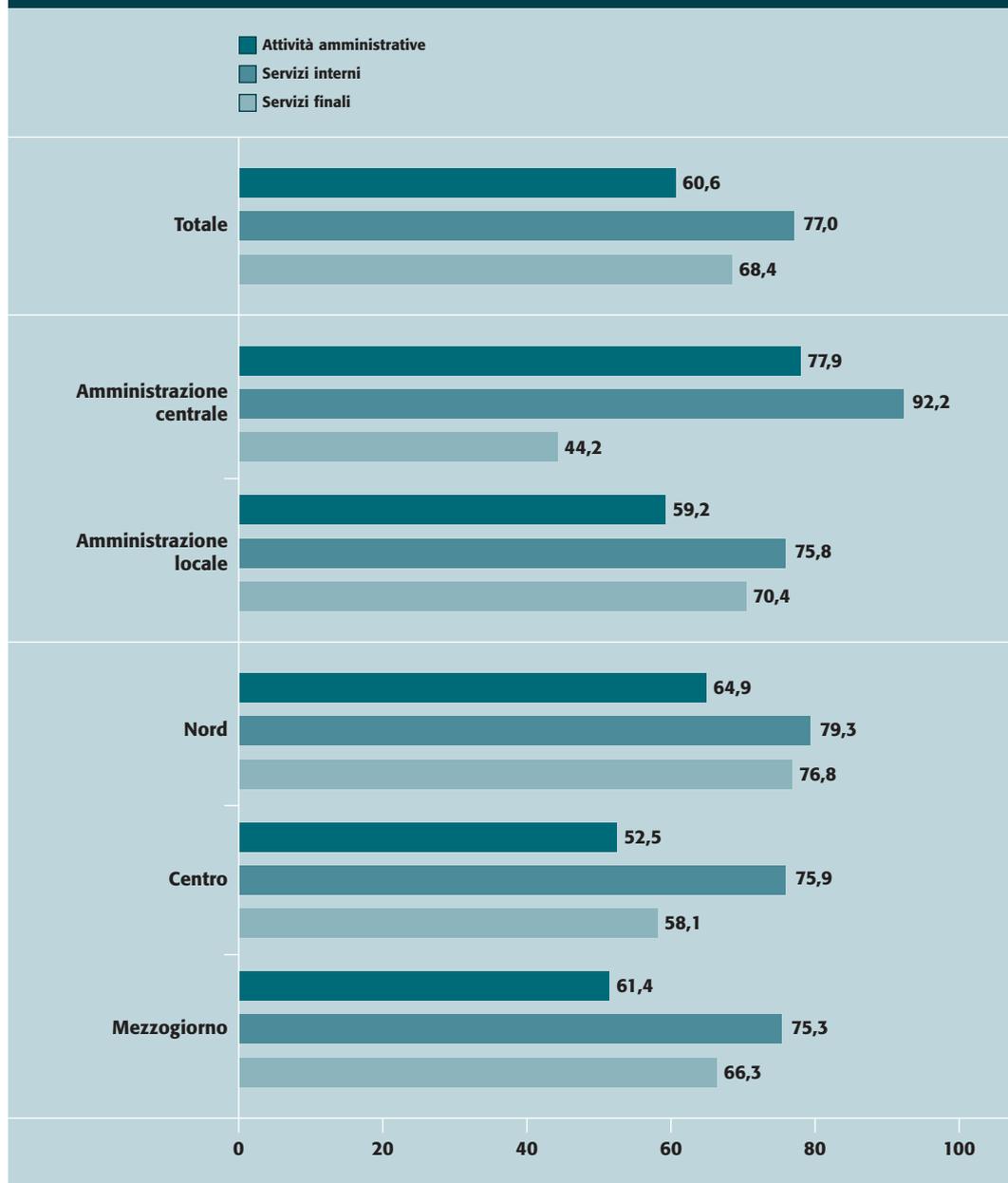
In particolare, con riferimento alla tipologia dei servizi e/o attività esternalizzate, le amministrazioni pubbliche hanno in corso prevalentemente esternalizzazioni di servizi interni (77,0%), seguiti da servizi finali (68,4%) e da attività di tipo amministrativo (60,6%) (figura 3.11 e tavole 6.1, 6.2).

La distinzione per sottosettore mostra che quasi tutte le amministrazioni centrali esternalizzano servizi interni (92,2%) e oltre i tre quarti di esse (77,9%) esternalizza attività amministrative, mentre le amministrazioni locali esternalizzano in misura maggiore servizi interni (75,8%) e finali (70,4%).

Le preferenze espresse dalle amministrazioni in relazione alla scelta del tipo di attività e/o di servizi da esternalizzare mantengono una modula-

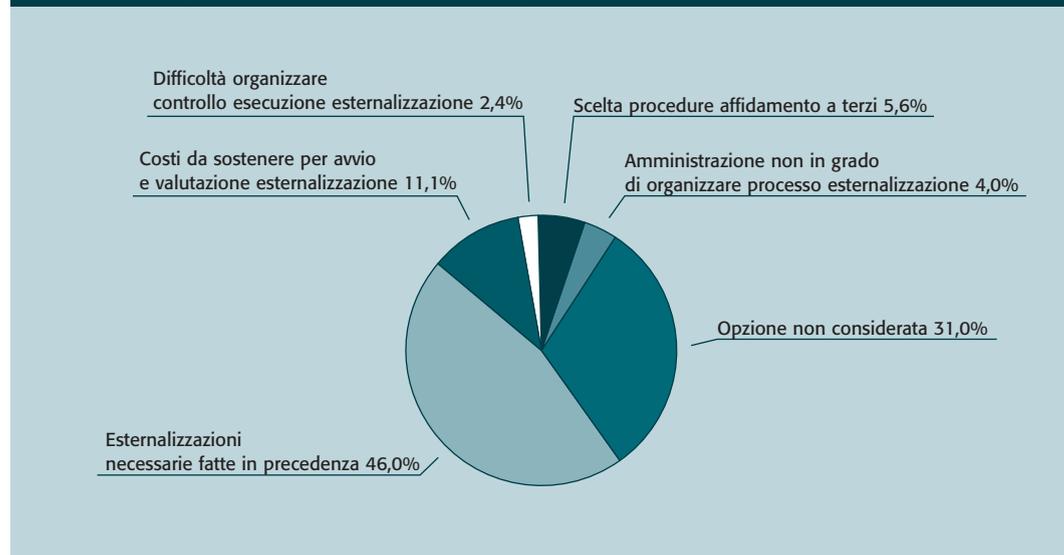
zione analoga a quella osservata complessivamente anche nelle tre ripartizioni territoriali. In questo senso, i principali scarti dai valori complessivi riguardano le quote registrate per l'esternalizzazione di servizi finali tra le amministrazioni del Nord (76,8%, +8,4 punti percentuali) e del Centro (58,1%, -10,3%); nel Centro, inoltre, detto scarto negativo si affianca a quello dello stesso segno registrato per le amministrazioni che esternalizzano attività di tipo amministrativo (52,5%, -8,1 punti percentuali).

Figura 3.11 Amministrazioni con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003 per tipologia di attività esternalizzata e per sottosettore istituzionale e ripartizione territoriale – Valori percentuali



Tra le poche (12,2%) amministrazioni che hanno dichiarato di non avere alcun processo di esternalizzazione in corso nel 2003, più frequentemente si sottolinea che ragione di tale assenza è che esse *avevano già effettuato in precedenza le esternalizzazioni necessarie*, come affermato da 58 amministrazioni (46,0%). Inoltre, il 31,0% delle amministrazioni dicono di *non avere ulteriormente considerato l'opzione*, mentre l'11,1% di esse ritiene che fossero *troppo elevati i costi da sostenere per l'avvio e la valutazione del processo* (figura 3.12 e tavola 7.1).

Figura 3.12 Amministrazioni pubbliche che non hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per motivi della scelta – Valori percentuali



Le altre opzioni hanno collezionato pochissime preferenze. In particolare, si osserva che nessuna amministrazione ha dichiarato di non avere esternalizzazioni in corso a causa di *precedenti insuccessi*.

La suddivisione istituzionale mette in evidenza infatti che le poche unità delle amministrazioni centrali che dichiarano di non avere esternalizzazioni in corso nel 2003 sostengono che la ragione consiste unicamente nel *non aver considerato l'opzione*.

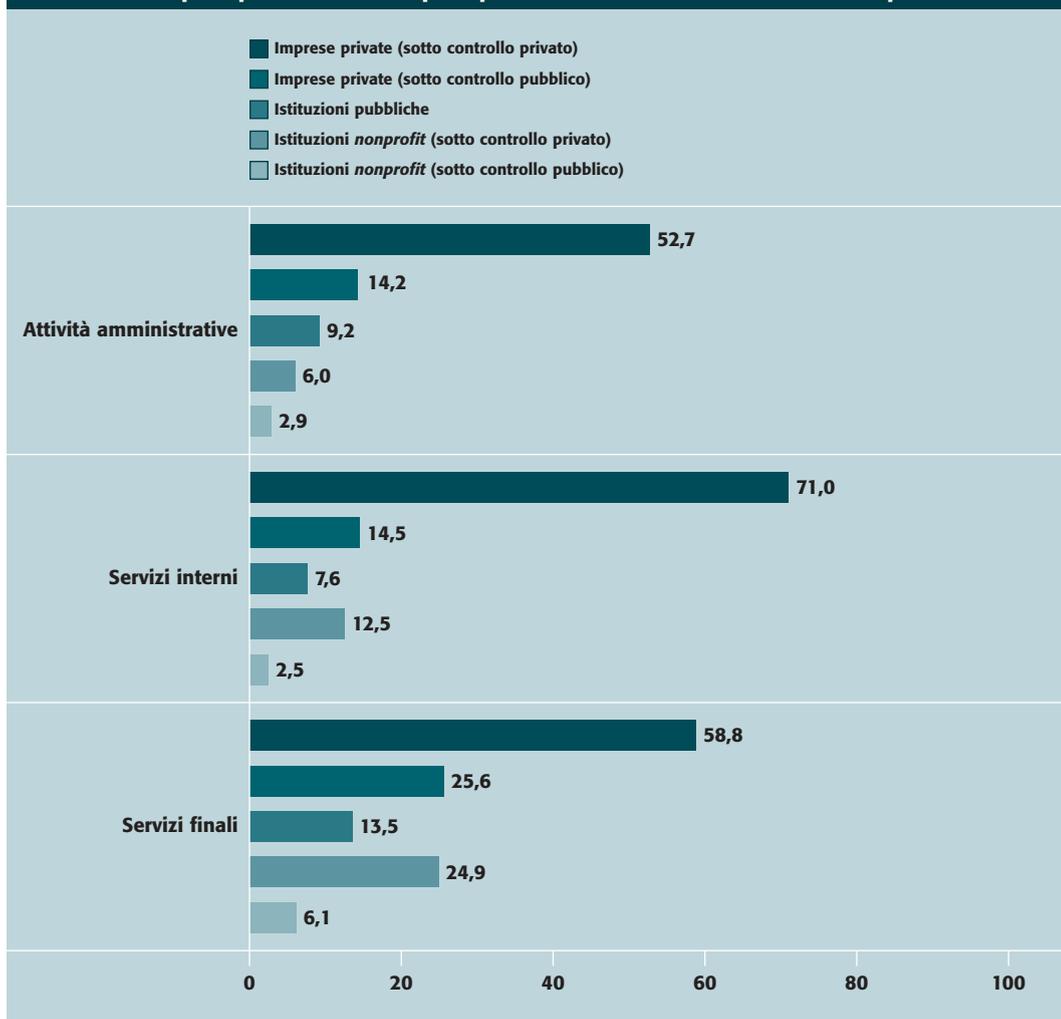
La distinzione secondo la ripartizione territoriale (tavola 7.2) mostra, infine, che la parte maggiore delle amministrazioni del Centro e del Nord non ha esternalizzazioni in corso in quanto *erano già state svolte in precedenza* (70,3% al Centro e 62,2% al Nord); le amministrazioni localizzate nel Mezzogiorno dichiarano, soprattutto, di *non aver considerato l'opzione* (42,3%).

Nel 2003, le amministrazioni hanno affidato lo svolgimento delle proprie attività e/o servizi in corso di esternalizzazione prevalentemente ad *imprese private*. In particolare, il 71,0% delle amministrazioni si rivolge ad esse per la fornitura di servizi interni, il 58,8% per

lo svolgimento di servizi finali e il 52,7% per realizzare attività di tipo amministrativo (figura 3.13).

Alle altre tipologie di fornitore le amministrazioni si rivolgono in misura decisamente inferiore: infatti, meno di un quarto delle amministrazioni si rivolge ad altre istituzioni, private e/o pubbliche, e le quote più consistenti si osservano per la fornitura di servizi finali.

Figura 3.13 Amministrazioni con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per tipo di attività e esternalizzata – Valori percentuali



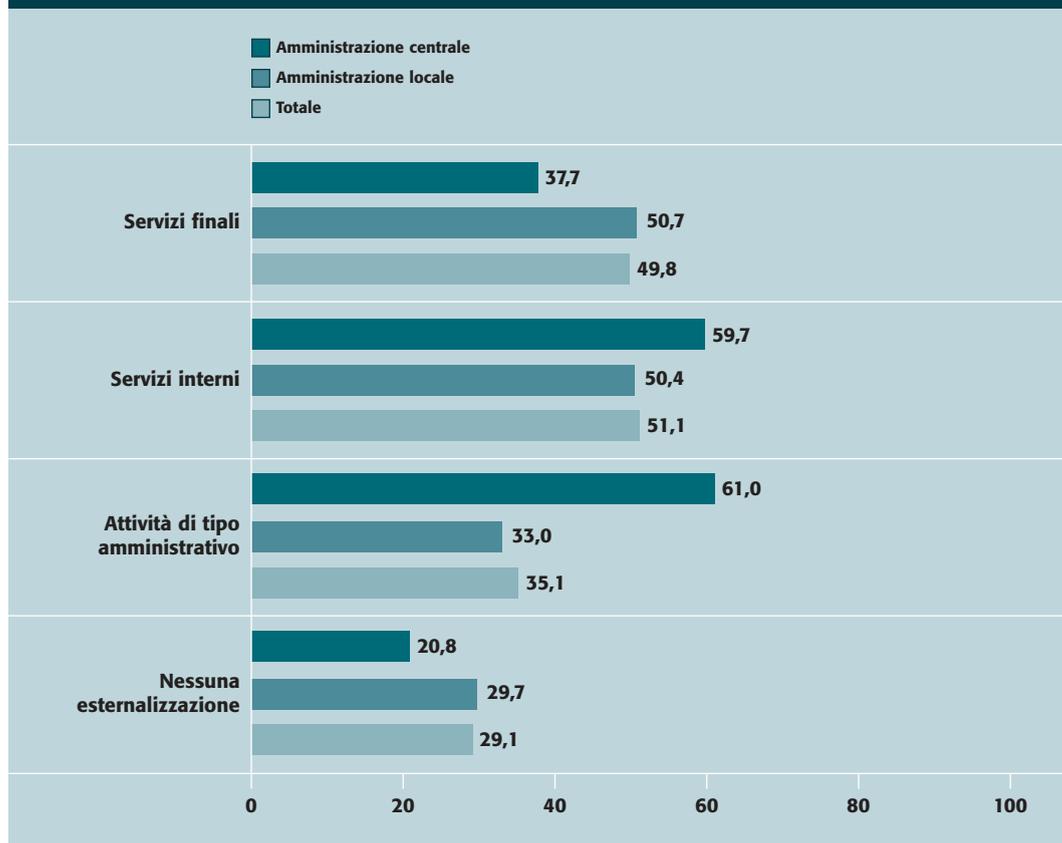
3.1.4 Esternalizzazioni avviate o previste nel 2004

Per avere una visione evolutiva del fenomeno in analisi è stato chiesto alle amministrazioni di indicare per quali attività e/o servizi siano eventualmente previste ovvero siano state già avviate, esternalizzazioni nel 2004. Nel complesso, le amministrazioni che hanno fornito una risposta affermativa al quesito sono state 734 (pari al 70,9%) (figura 3.14 e tavola 5.1).

Con riferimento alla tipologia delle esternalizzazioni si osserva, anche nel 2004, un ricorso più frequente alla esternalizzazione di servizi interni (51,1%) e finali (49,8%), mentre è meno frequente quello rilevato per le attività di tipo amministrativo (35,1%).

Dalla suddivisione istituzionale emerge, nel complesso nel corso del 2004, una maggiore propensione all'affidamento esterno tra le amministrazioni centrali (79,2%) piuttosto che tra le amministrazioni locali (70,3%).

Figura 3.14 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni previste e/o avviate nel 2004 e tipo di attività e/o servizi esternalizzati e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



In particolare, si osserva che circa la metà delle amministrazioni locali ha previsto e/o avviato esternalizzazioni di servizi finali e interni (rispettivamente, il 50,7% e il 50,4%), mentre solo il 33,0% delle stesse unità ha avviato o prevede di avviare esternalizzazioni di attività amministrative nel 2004. Invece, le amministrazioni centrali rinnovano la loro maggiore propensione ad esternalizzare attività amministrative (61,0%) e, in misura di poco inferiore, i servizi interni (59,7%), mentre la esternalizzazione di servizi finali rimane meno diffusa tra le amministrazioni di questo settore (37,7%).

La distinzione delle amministrazioni secondo la ripartizione territoriale (tavola 5.2) mette in luce un maggiore ricorso alle esternalizzazioni da parte delle unità istituzionali localizzate nel Nord (73,2%) e nel Centro (72,4%) e minore da parte delle amministrazioni del Mezzogiorno (67,4%).

Con riferimento alla tipologia delle attività esternalizzate, inoltre, si osservano variazioni nelle quote sempre inferiori ai 4 punti percentuali, con la sola eccezione costituita dalla quota rilevata per le amministrazioni del Mezzogiorno che esternalizzano attività di tipo amministrativo in misura inferiore al dato generale (28,5%, 6,6 punti percentuali al di sotto del valore complessivo).

3.2 L'oggetto delle esternalizzazioni in atto nel 2003

In linea generale, l'esternalizzazione può avere ad oggetto servizi indiretti o di supporto, ovvero attività produttive il cui *output* è destinato a soddisfare in via immediata bisogni interni all'amministrazione e che, in via mediata, si pone come strumentale alla produzione del servizio diretto o finale². L'esternalizzazione può anche avere ad oggetto servizi diretti o finali, ovvero attività produttive il cui *output* è destinato a soddisfare in via immediata bisogni di soggetti esterni all'amministrazione, cioè i bisogni di famiglie ed imprese.

Scopo di questo paragrafo è offrire un'analisi di dettaglio delle tipologie di esternalizzazione di servizi cui si è fatto ricorso, seguendo la ripartizione per grandi aree fra attività amministrative, servizi interni e servizi finali.

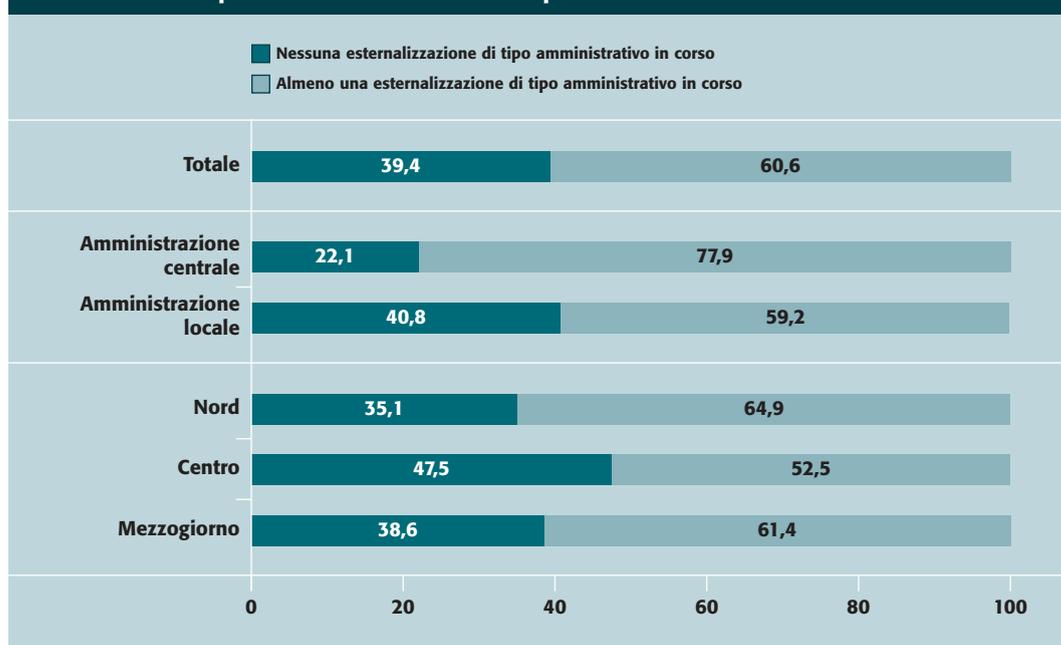
Il dato cui si fa riferimento concerne la totalità delle esternalizzazioni in corso nel 2003.

3.2.1 Esternalizzazioni di attività amministrative

Si stima che siano 627, pari al 60,6% delle amministrazioni osservate, quelle che, nel 2003, hanno in corso esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo (figure 3.15, 3.16 e tavola 8.1). In particolare, le quote più consistenti di amministrazioni dichiarano di avere esternalizzato attività inerenti i *sistemi informativi e informatici* (36,7%) e la *gestione della contabilità* (25,3%). Le esternalizzazioni di attività relative alla *gestione e amministrazione del personale* e ai *rapporti con l'esterno e la comunicazione* sono dichiarate, entrambe, dal 18,6% delle amministrazioni ed è di poco inferiore anche la quota di unità istituzionali che esternalizzano attività inerenti l'*organizzazione* (16,0%); infine, la quota più bassa si registra per le amministrazioni che esternalizzano *istruttorie per gare e contratti* (6,3%).

2. Si rimanda, su questi temi, a quanto esposto nei primi capitoli del rapporto.

Figura 3.15 Amministrazioni pubbliche che hanno o meno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per sottosettore istituzionale e ripartizione territoriale – Valori percentuali



La distinzione per sottosettore istituzionale fa emergere il dato che le amministrazioni locali ricorrono all'esternalizzazione di attività amministrative in misura relativamente meno frequente (59,2%) rispetto a quanto osservato per quelle centrali (77,9%).

Suscita interesse, inoltre, la differenza riscontrabile tra le attività più spesso esternalizzate dalle amministrazioni centrali da una parte e da quelle locali dall'altra.

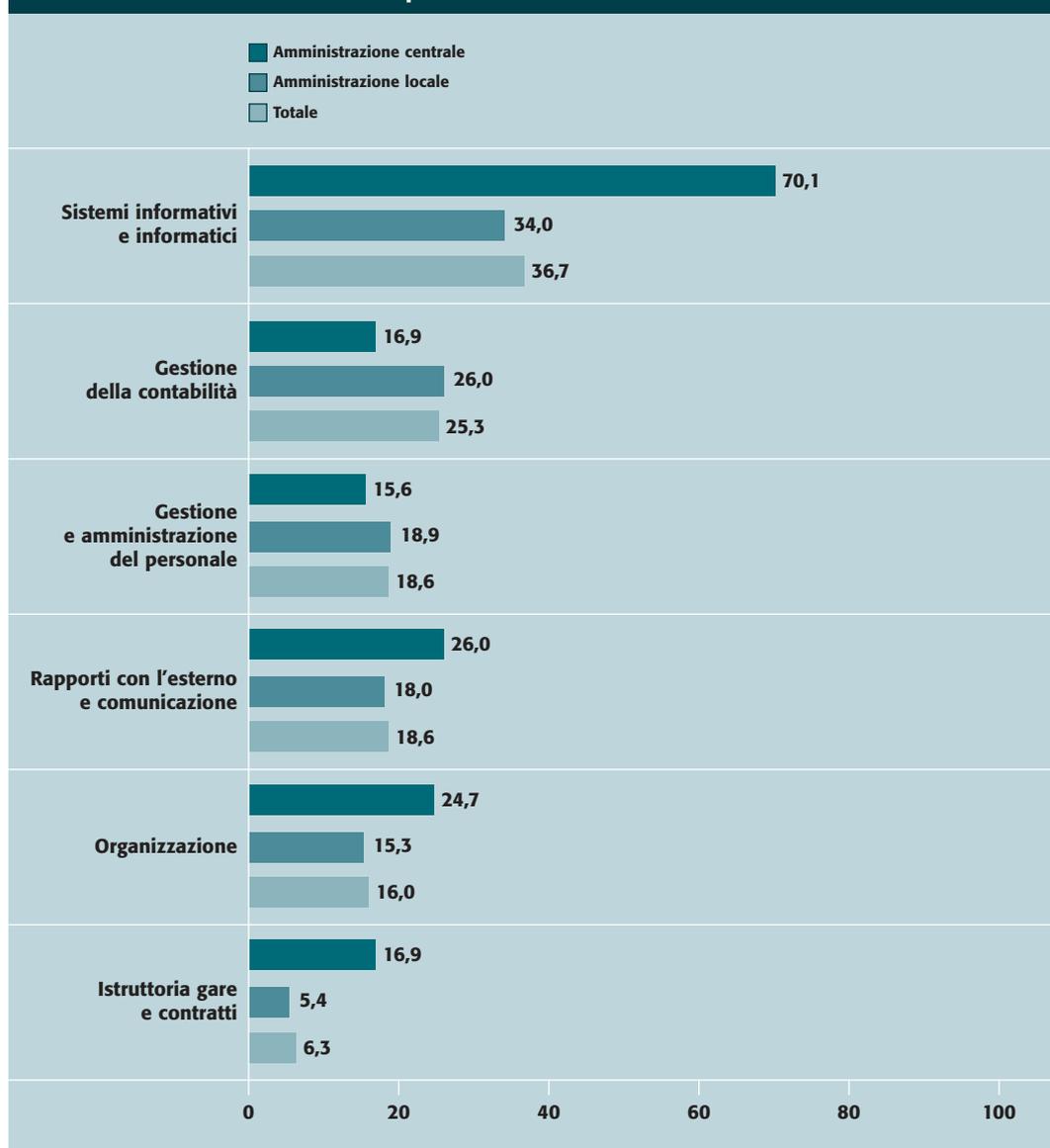
Infatti, le prime mostrano una spiccata propensione ad esternalizzare attività connesse ai *sistemi informativi e informatici* (70,1%) e, in misura più contenuta, le attività inerenti i *rappporti con l'esterno e la comunicazione* (26,0%) e l'*organizzazione* (24,7%). Le seconde, invece, pur confermando anch'esse l'elevata propensione delle amministrazioni pubbliche a esternalizzare la gestione dei *sistemi informativi e/o informatici*, rivelano di ricorrere a questo strumento operativo per svolgere questo tipo di attività in misura molto più contenuta di quanto capiti tra le amministrazioni centrali. Infatti, solo il 34,0% delle amministrazioni locali esternalizzano la gestione dei servizi informatici, con una diffusione dimezzata rispetto a quella rilevata tra le amministrazioni centrali. Inoltre, accanto e in misura più contenuta, le altre materie in cui questo tipo di amministrazioni esternalizza di più sono la *gestione della contabilità* (26,0%) e quella *del personale* (18,9%).

Dal punto di vista geografico le amministrazioni che affermano di avere in corso, nel 2003, esternalizzazioni di attività amministrative, sono localizzate in misura maggiore nelle regioni del Nord (64,9%) e

del Mezzogiorno (61,4%) e in misura minore in quelle del Centro (52,5%) (figura 3.15 e tavola 8.2).

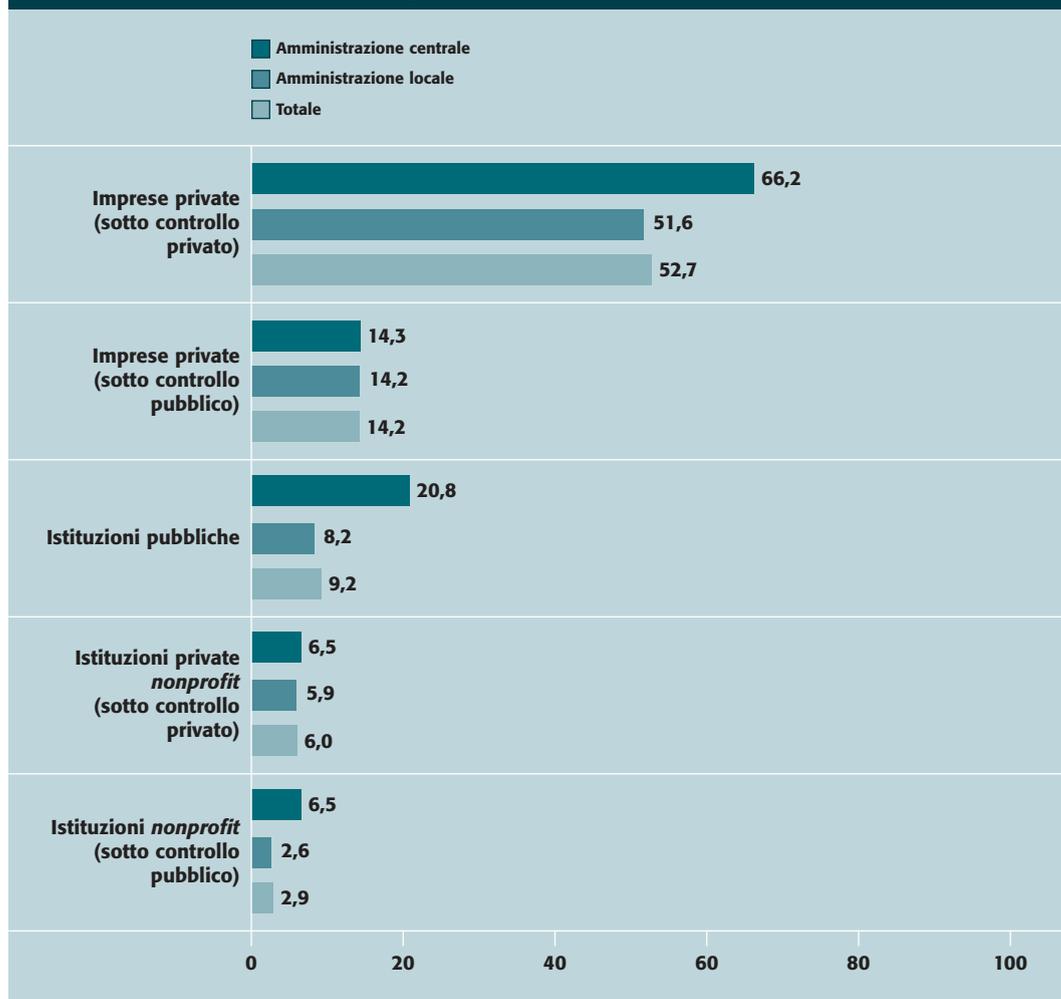
In tutte le ripartizioni geografiche, le due attività amministrative maggiormente esternalizzate dalle unità istituzionali sono i *sistemi informativi e informatici* e la *gestione della contabilità*. Tuttavia, già dalla terza attività si notano differenze tra le ripartizioni, essendo la *gestione e amministrazione del personale* la terza tipologia di attività maggiormente esternalizzata dalle amministrazioni del Nord (26,3%), mentre per quelle del Mezzogiorno e del Centro sono le attività inerenti i *rapporti con l'esterno e comunicazione*, con quote, rispettivamente, pari al 19,3% e al 17,1%.

Figura 3.16 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per tipo di attività esternalizzata e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



La tipologia di fornitore scelta da 545 istituzioni (pari al 52,7% delle unità osservate) per esercitare le attività amministrative in corso di esternalizzazione nel 2003 è l'*impresa privata*, decisamente favorita rispetto alle altre tipologie di fornitori per le quali, invece, si osservano valori inferiori al 14,2%, quota osservata per le amministrazioni che si rivolgono sempre a *imprese private ma sotto controllo pubblico* (figura 3.17 e tavola 9.1).

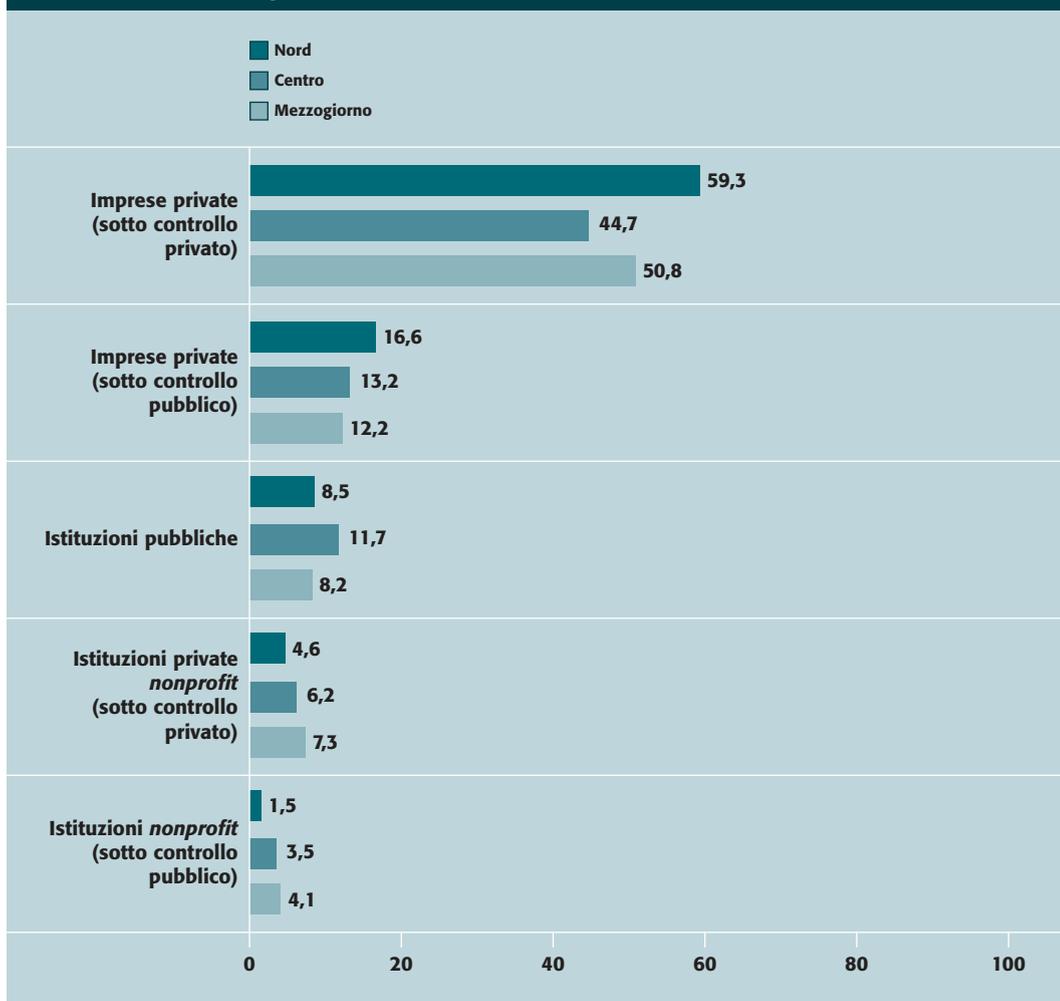
Figura 3.17 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



L'aspetto interessante che emerge dalla suddivisione in sottosectori istituzionali è l'elevata quota di amministrazioni centrali, pari al 20,8%, che ricorre a istituzioni pubbliche per la fornitura di attività amministrative; queste rappresentano, pertanto, il secondo fornitore degli enti centrali, mentre si collocano al terzo posto per il sottosectore delle amministrazioni locali (8,2%).

La distinzione territoriale mostra un minore ricorso alle *imprese private* da parte delle amministrazioni situate al Centro (44,7%) rispetto a quanto rilevato per le amministrazioni del Mezzogiorno (50,8%) e, soprattutto, del Nord (59,3%) (figura 3.18 e tavola 9.2). Al contrario, si osserva presso le amministrazioni del Centro la quota relativamente più elevata di unità che utilizzano *istituzioni pubbliche* per la fornitura di attività amministrative (11,7%).

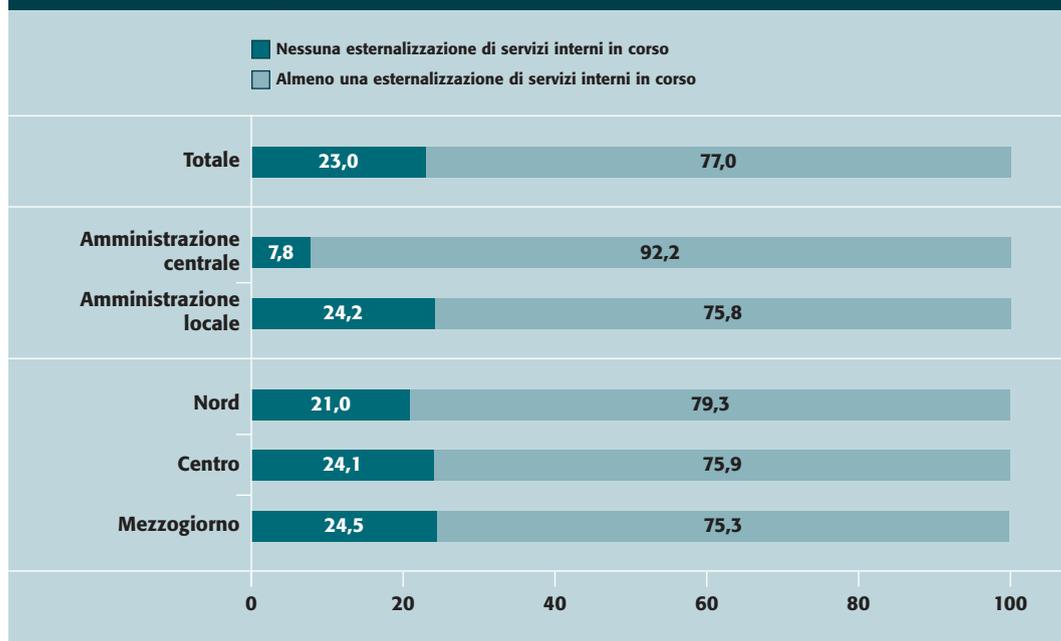
Figura 3.18 Amministrazioni pubbliche che hanno *esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo* in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



3.2.2 Esternalizzazioni di servizi interni

Delle 1.035 amministrazioni pubbliche osservate, il 77,0% ha dichiarato di avere in corso nel 2003 almeno un'esternalizzazione di servizi interni (figure 3.19, 3.20 e tavola 10.1).

Figura 3.19 Amministrazioni pubbliche che hanno o meno esternalizzazioni di servizi interni in corso nel 2003 per sottosettore istituzionale e ripartizione territoriale – Valori percentuali

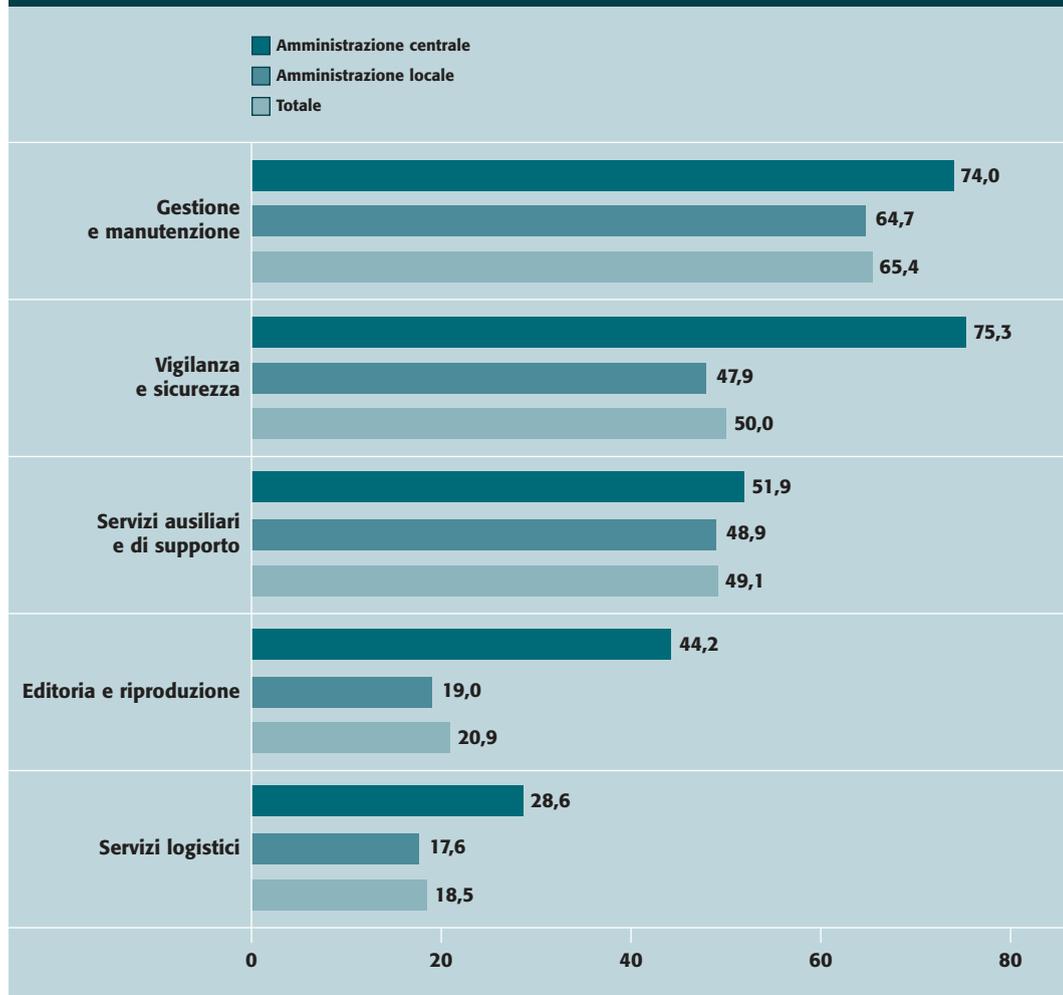


In particolare, le amministrazioni dichiarano di esternalizzare, in prevalenza, servizi inerenti la *gestione e manutenzione* (65,4%), ma rappresentano circa la metà del totale anche le unità che affermano di avere in corso esternalizzazioni di servizi di *vigilanza e sicurezza* (50,0%) nonché *servizi ausiliari e di supporto* (49,1%). Quote più contenute, pari a circa un quinto delle unità osservate, si rilevano per l'esternalizzazione di servizi di *editoria e riproduzione* (20,9%) e *logistici* (18,5%).

L'esternalizzazione di servizi interni risulta più diffusa tra le amministrazioni centrali (92,2%) che tra le amministrazioni locali, dove si registra un valore inferiore ma in linea con quello complessivo (75,8%).

In particolare, le amministrazioni centrali esternalizzano maggiormente i servizi di *vigilanza e sicurezza* (75,3%) e di *gestione e manutenzione* (74,0%); invece, le amministrazioni locali affidano a fornitori esterni in prevalenza i servizi di *gestione e manutenzione* (64,7%) seguiti ad una certa distanza, ma in misura praticamente identica, dai *servizi ausiliari e di supporto* (48,9%) e dal servizio di *vigilanza e sicurezza* (47,9%).

Figura 3.20 Amministrazioni pubbliche che hanno *esternalizzazioni di servizi interni* in corso nel 2003 per tipo di servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



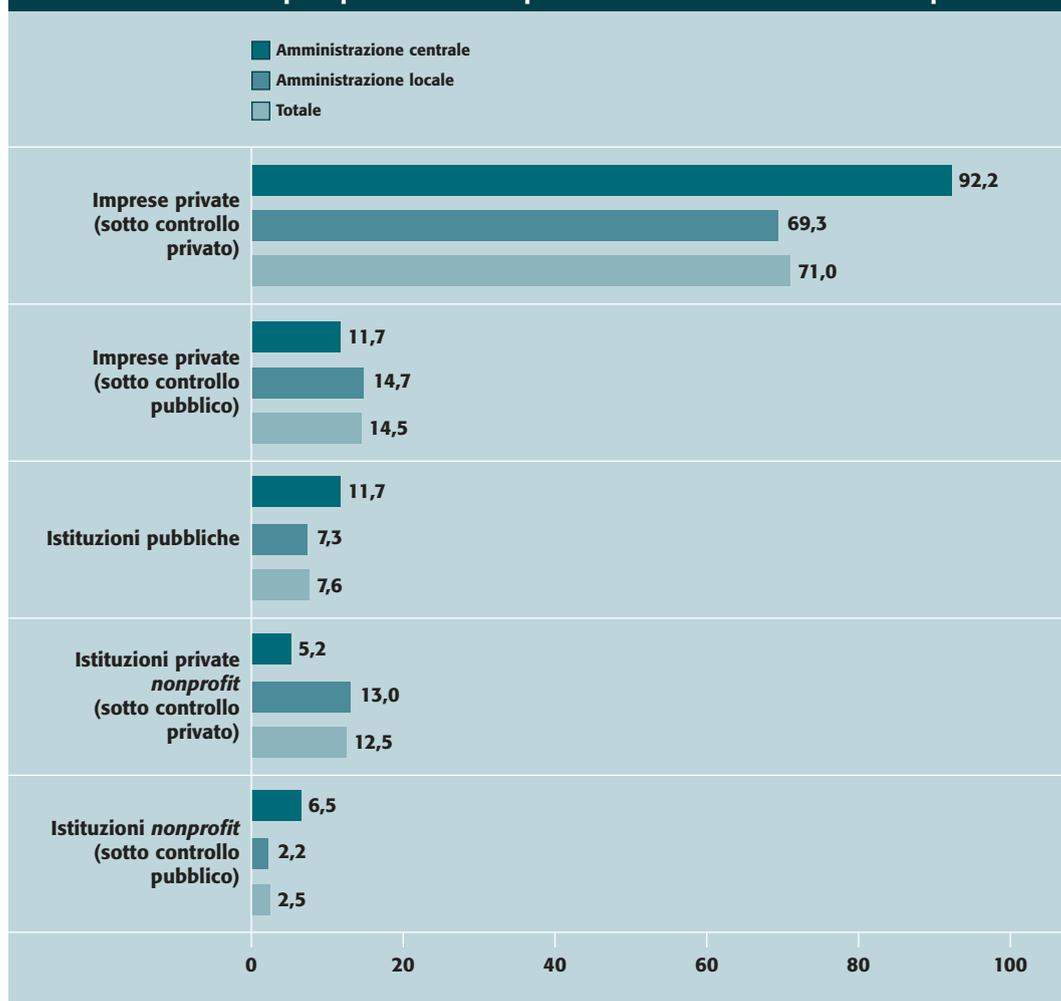
Non raggiungono mai i tre punti percentuali gli scarti registrati tra le quote di amministrazioni con esternalizzazioni in corso di servizi interni nelle tre ripartizioni e la quota registrata complessivamente (figura 3.19 e tavola 10.2).

Se invece si analizzano le quote relative ai singoli servizi esternalizzati, si osservano scarti dal valore complessivo relativamente consistenti. Ad esempio, i servizi di *gestione e manutenzione*, pur rimanendo quelli maggiormente affidati a fornitori esterni dalle amministrazioni di tutte le ripartizioni territoriali, lo sono in misura maggiore per le amministrazioni del Nord (71,5%, +6,1 punti percentuali rispetto al valore generale), rispetto a quelle del Mezzogiorno (63,9%) e, soprattutto, del Centro (58,0%, -7,4 punti percentuali).

Con riferimento alla tipologia dei fornitori dei servizi interni in corso di esternalizzazione nel 2003, si riscontra, anche in questo caso, una predilezione per *l'impresa privata* (71,0%), mentre la tipologia di fornitore meno diffusa è *l'istituzione non profit sotto controllo pubblico* (2,5%), analogamente a quanto rilevato per l'affidamento esterno di attività amministrative (figura 3.21 e tavola 11.1).

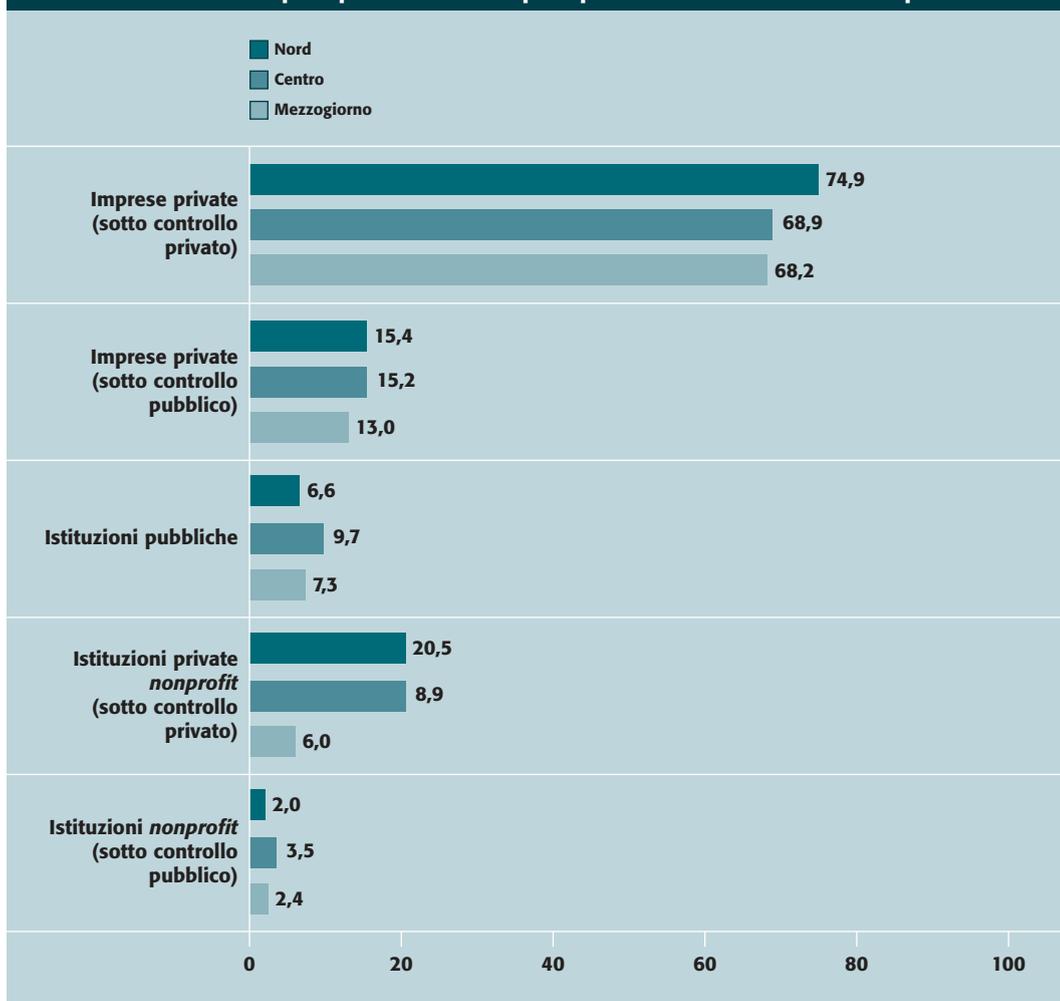
La distinzione per sottosettore istituzionale mostra che tutte le amministrazioni centrali che hanno in corso esternalizzazioni di servizi interni (71 unità 92,2% delle unità del sottosettore istituzionale) hanno utilizzato quale fornitore un'*impresa privata*; invece, le quote di amministrazioni centrali che fanno ricorso ad altre tipologie di fornitori sono alquanto contenute e raggiungono il valore massimo, pari all'11,7%, in corrispondenza delle *imprese private sotto controllo pubblico* e delle *istituzioni pubbliche*.

Figura 3.21 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi interni in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Anche tra le amministrazioni locali si osserva un maggior ricorso a *imprese private* (69,3%) e la quota immediatamente successiva, che non raggiunge i quindici punti percentuali, si registra per le amministrazioni che affidano lo svolgimento di servizi interni a *imprese private sotto controllo pubblico* (14,7%). A differenza di quanto osservato per le amministrazioni centrali, però, la terza tipologia di fornitore è costituito dalle *istituzioni non profit sotto controllo privato* (13,0%).

Figura 3.22 Amministrazioni pubbliche che hanno *esternalizzazioni di servizi interni* in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



La distinzione delle amministrazioni pubbliche in base alla localizzazione territoriale delle rispettive sedi, mostra quote non troppo dissimili da quelle registrate per la totalità delle amministrazioni, con scostamenti assoluti che non raggiungono quasi mai i quattro punti percentuali (figura 3.20, 3.22 e tavola 11.2).

In particolare, gli scostamenti di maggiore consistenza – a prescindere dal segno – si osservano solamente per le quote relative alle amministrazioni che affidano lo svolgimento di servizi interni a *istituzioni non profit sotto controllo privato* localizzate nel Nord (20,5%, +8 punti percentuali rispetto al dato generale) e nel Mezzogiorno (6,0%, -6,5 punti percentuali).

3.2.3 Esternalizzazioni di servizi finali

Le amministrazioni pubbliche che dichiarano di avere in corso nel 2003 esternalizzazioni di servizi finali risultano 708 (pari al 68,4% di quelle osservate); di contro, si stimano essere 327 le amministrazioni che non hanno alcuna esternalizzazione in corso della stessa tipologia (31,6%) (figure 3.23, 3.24 e tavola 12.1).



Il servizio finale maggiormente esternalizzato è quello relativo alla *gestione dei rifiuti* (41,0%), seguito dai *servizi socio-assistenziali* (33,0%) e dalle attività di *erogazione e distribuzione dei servizi a rilevanza economica* (28,0%). Quote più basse, ma comunque superiori al 20%, si registrano anche per le unità istituzionali che esternalizzano *servizi sanitari* (23,3%), *opere pubbliche* (22,1%), *servizi culturali, sportivi e del tempo libero* (21,9%) e *servizi educativi e formativi* (20,8%). Poco al di sopra dei dieci punti percentuali si collocano le amministrazioni che esternalizzano servizi inerenti l'*edilizia pubblica* (12,9%) e la gestione di impianti e servizi complementari per le

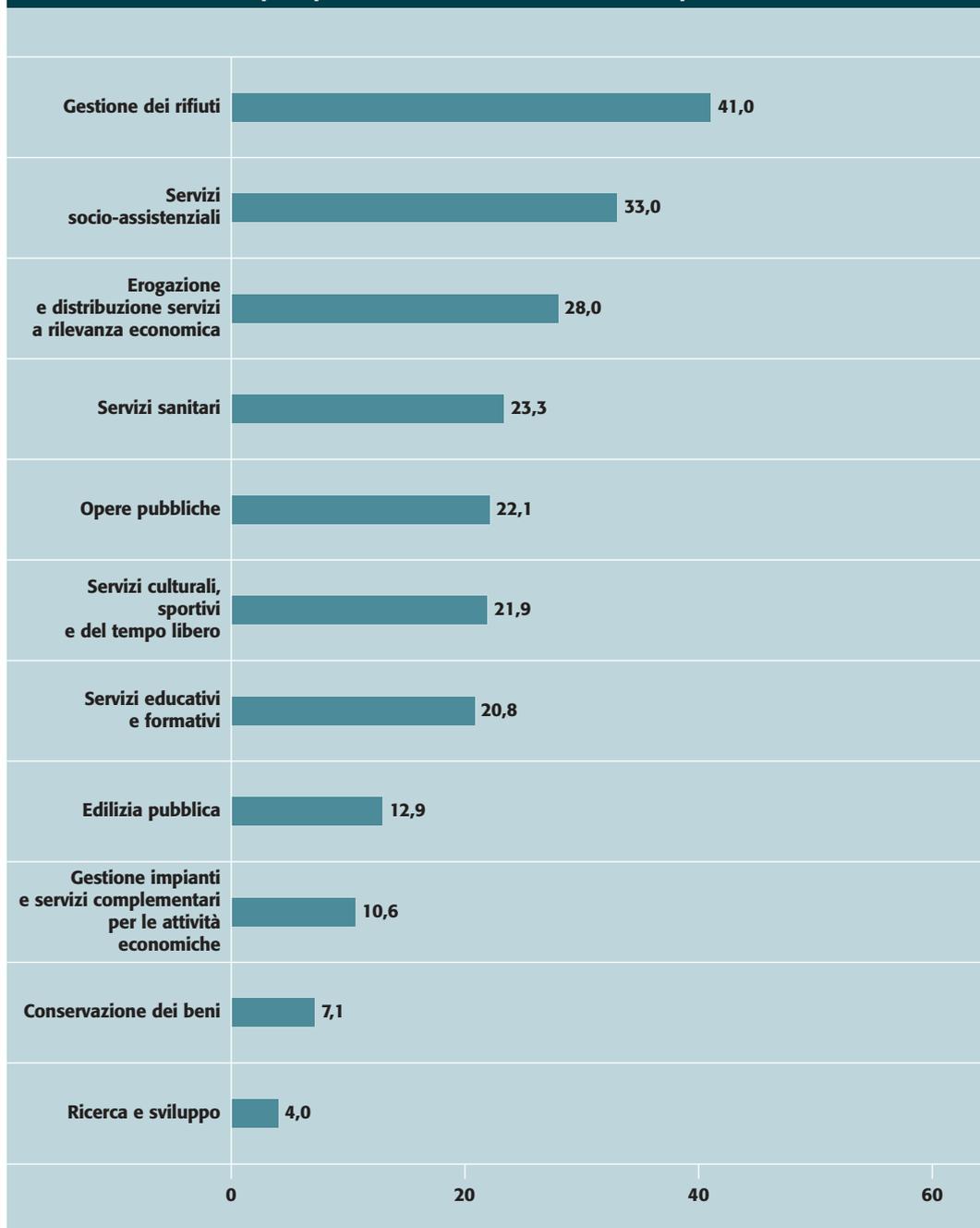
attività economiche (10,6%). Infine, le quote più contenute di amministrazioni che esternalizzano servizi finali si registrano per le attività di *conservazione dei beni* (7,1%) e per la *ricerca e sviluppo*³ (4,0%). Nel complesso, la esternalizzazione di servizi finali coinvolge più frequentemente le amministrazioni locali (70,4%) di quelle centrali (44,2%).

Com'era prevedibile, i risultati confermano che le amministrazioni locali sono le unità istituzionali maggiormente interessate a questa tipologia di esternalizzazioni, anche in virtù della loro vocazione istituzionale alla fornitura di servizi finali. Considerando i servizi separatamente, inoltre, si osservano nel sottosectore delle amministrazioni locali quote relativamente più elevate per tutti i servizi considerati, con l'unica eccezione costituita dalle attività di *ricerca e sviluppo*, esternalizzate solo dal 3,3%, il quale risulta essere il tipo di servizi meno esternalizzato dalle unità locali.

Viceversa, le quote registrate per le amministrazioni centrali che esternalizzano servizi finali sono molto basse rispetto al dato generale in corrispondenza di tutti i servizi. In particolare, il massimo valore osservato è pari al 15,6% e viene registrato per l'affidamento a fornitori esterni della *gestione dei rifiuti*. Infine, costituisce un elemento di interesse il fatto che i servizi classificati nella *ricerca e sviluppo* siano maggiormente esternalizzati dalle amministrazioni centrali rispetto a quelle locali (11,7%) collocandosi, addirittura, al secondo posto tra i servizi maggiormente esternalizzati unitamente ai *servizi educativi e formativi*.

3. Con questa espressione, in tutta la presente rilevazione, non si intende fare riferimento alle attività, di natura eminentemente interna (e dunque non finale) che si è soliti indicare con queste parole nel mondo nell'impresa; in coerenza con altre classificazioni pubbliche, si vuole far riferimento ad attività svolte dalle amministrazioni allo scopo di fornire agli utenti finali servizi di consulenza tecnico-scientifica; dunque, attività di natura finale riconducibili alla ricerca e sperimentazione scientifica.

Figura 3.24 Amministrazioni pubbliche che hanno *esternalizzazioni di servizi finali* in corso nel 2003 per tipo di servizio esternalizzato – Valori percentuali

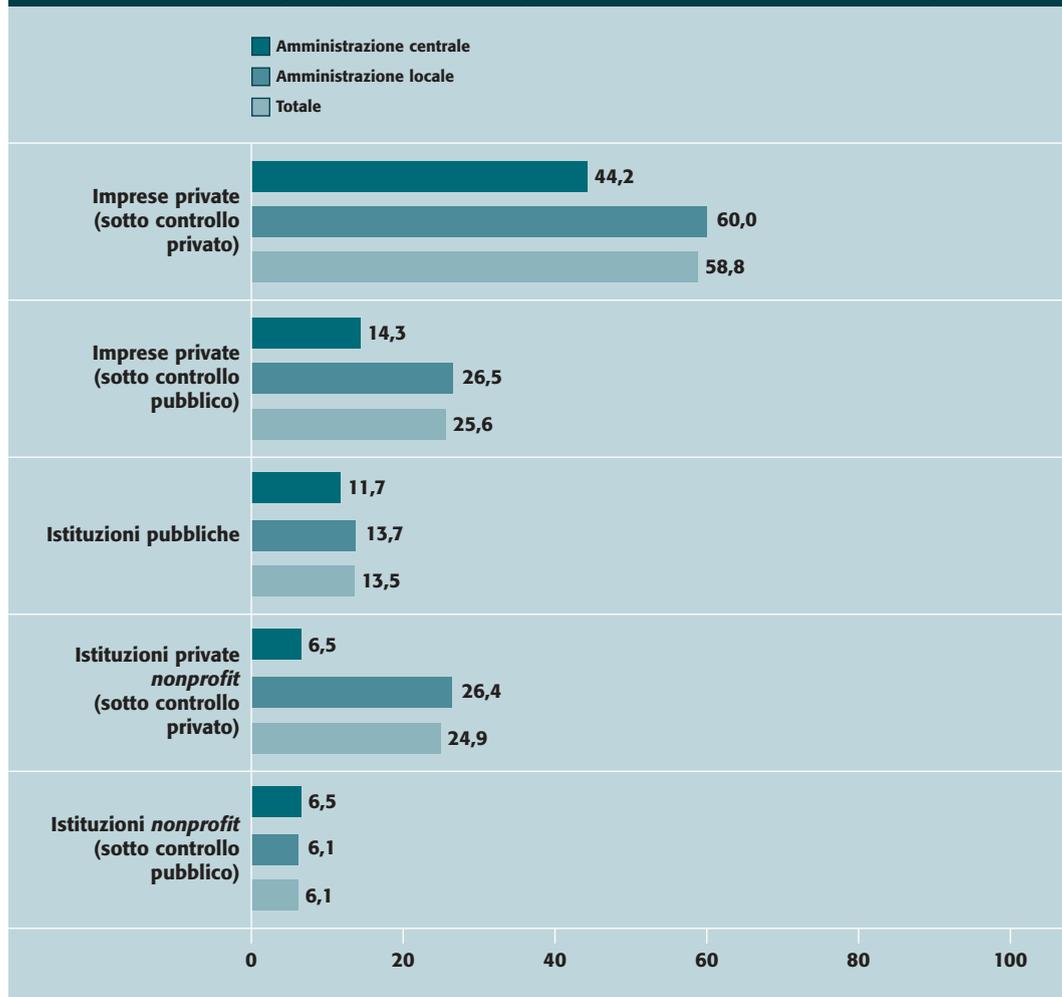


La differenziazione geografica (figura 3.23 e tavola 12.2) mostra la quota più consistente di amministrazioni che esternalizzano servizi finali al Nord (76,8%) mentre la quota più bassa si registra nel Centro (58,0%), mentre si assesta vicino al valore complessivo quella registrata per le amministrazioni del Mezzogiorno (66,3%).

Nonostante le quote registrate in corrispondenza dei servizi esternalizzati risultino anche molto differenti nelle tre ripartizioni territoriali, i servizi per i quali si osservano le percentuali più elevate non cambiano, risultando anche in questo caso la *gestione dei rifiuti*, i *servizi socio-assistenziali* e le attività di *erogazione e distribuzione dei servizi a rilevanza economica* quelli che si collocano ai primi tre posti nella graduatoria della diffusione. Interessante osservare, tuttavia, che le quote percentuali registrate nei primi tre servizi maggiormente esternalizzati dalle amministrazioni del Centro mostrano tutte valori percentuali simili, prossimi al 25%, mentre per le altre ripartizioni gli scarti sono più consistenti.

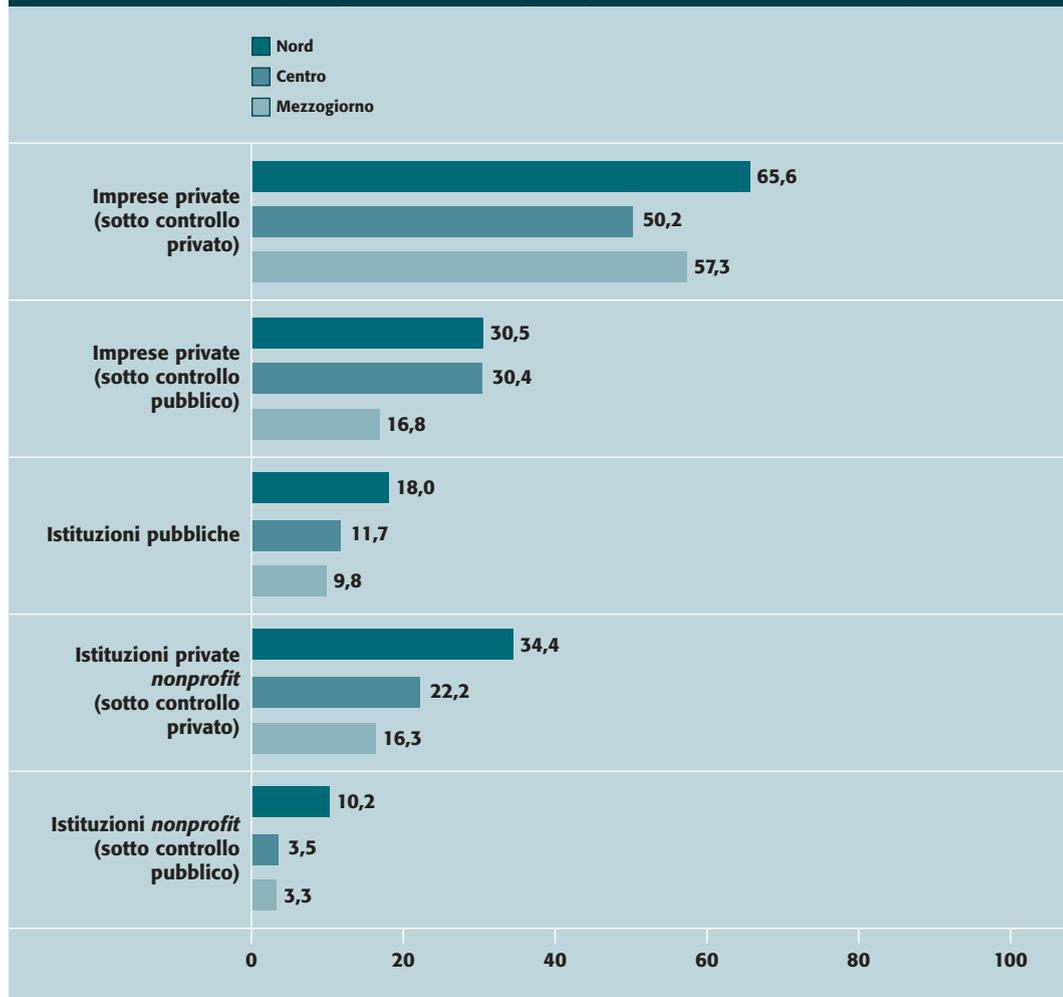
I fornitori preferiti da oltre la metà delle amministrazioni per lo svolgimento dei servizi finali da esse esternalizzati sono, ancora una volta, le *imprese private* (58,8%) (figura 3.25 e tavola 13.1). Scelte da circa un quarto delle amministrazioni, seguono le *imprese private sotto controllo pubblico* (25,6%) e le *istituzioni nonprofit sotto controllo privato* (24,9%). I due fornitori rimanenti, ovvero le *istituzioni pubbliche* e le *istituzioni nonprofit sotto controllo pubblico*, risultano nel complesso quelli relativamente meno utilizzati dalle amministrazioni per l'affidamento di servizi finali (con quote pari, rispettivamente, al 13,5% e al 6,1% delle amministrazioni).

Figura 3.25 Amministrazioni pubbliche che hanno *esternalizzazioni di servizi finali* in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Quanto osservato a livello generale può essere confermato, ad un livello più particolare, per le amministrazioni locali, mentre le amministrazioni centrali non solo mostrano una più contenuta propensione a servirsi di unità esterne per la realizzazione di servizi finali, ma nei casi in cui lo fanno ricorrono a tipologie di fornitori diverse da quelle prevalenti tra le amministrazioni locali.

Figura 3.26 Amministrazioni pubbliche che hanno *esternalizzazioni di servizi finali* in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



Ciò è particolarmente evidente se si considera la quota di amministrazioni centrali che ricorre a *istituzioni non profit sotto controllo privato*. Detta quota, infatti, è pari al 6,5% delle unità centrali, circa 20 punti percentuali di differenza in meno rispetto alla quota registrata per le amministrazioni locali (26,4%).

Dal punto di vista territoriale (figura 3.26 e tavola 13.2), è interessante notare che il maggiore ricorso alle *istituzioni non profit sotto controllo privato* è registrato tra le amministrazioni del Nord (34,4%), tanto da collocare tale tipologia di fornitore al secondo posto tra i più frequentemente utilizzati in tale contesto territoriale.

In conclusione, occorre evidenziare come l'indagine abbia mostrato differenze anche sensibili fra le scelte effettuate dalle diverse tipologie di amministrazioni; scelte strategiche differenziate, però, si ricollegano al fatto che le amministrazioni centrali e locali operano e si rapportano all'esterno secondo logiche molto differenti, proprio in fun-

zione del fatto che il ruolo istituzionale ricoperto è diverso. Il prevalere della funzione di coordinamento, strategico e politico, la dimensione della “macchina amministrativa”, nel caso delle amministrazioni centrali, e viceversa, per gli enti locali, un contatto più diretto con gli utenti finali dei servizi, sono ragioni ontologiche che possono offrire una spiegazione ragionevole di alcune delle differenze evidenziate fra le scelte di esternalizzazione condotte dalle due tipologie di amministrazioni.

3.3 La numerosità ed il valore dei contratti attivati

La valutazione dell’impatto socio-economico delle scelte di esternalizzazione è stata condotta, nei precedenti paragrafi, attraverso una riflessione sia sul numero di amministrazioni che si sono avviate lungo questo percorso, ovvero sulle tipologie di servizi esternalizzati. In questo paragrafo l’attenzione è ora rivolta all’intensità del fenomeno, ed in particolare al numero e importo dei contratti stipulati annualmente dalle amministrazioni pubbliche.

Il controllo strategico e la responsabilità politica possono essere ricondotti, come precedentemente evidenziato, alla capacità di coordinare i vari soggetti che concorrono alla realizzazione delle politiche pubbliche: una maggiore comprensione dell’impatto e delle conseguenze strategiche delle scelte condotte dalle amministrazioni censite non può in questo quadro prescindere da una quantificazione delle attività ogni anno oggetto di esternalizzazione.

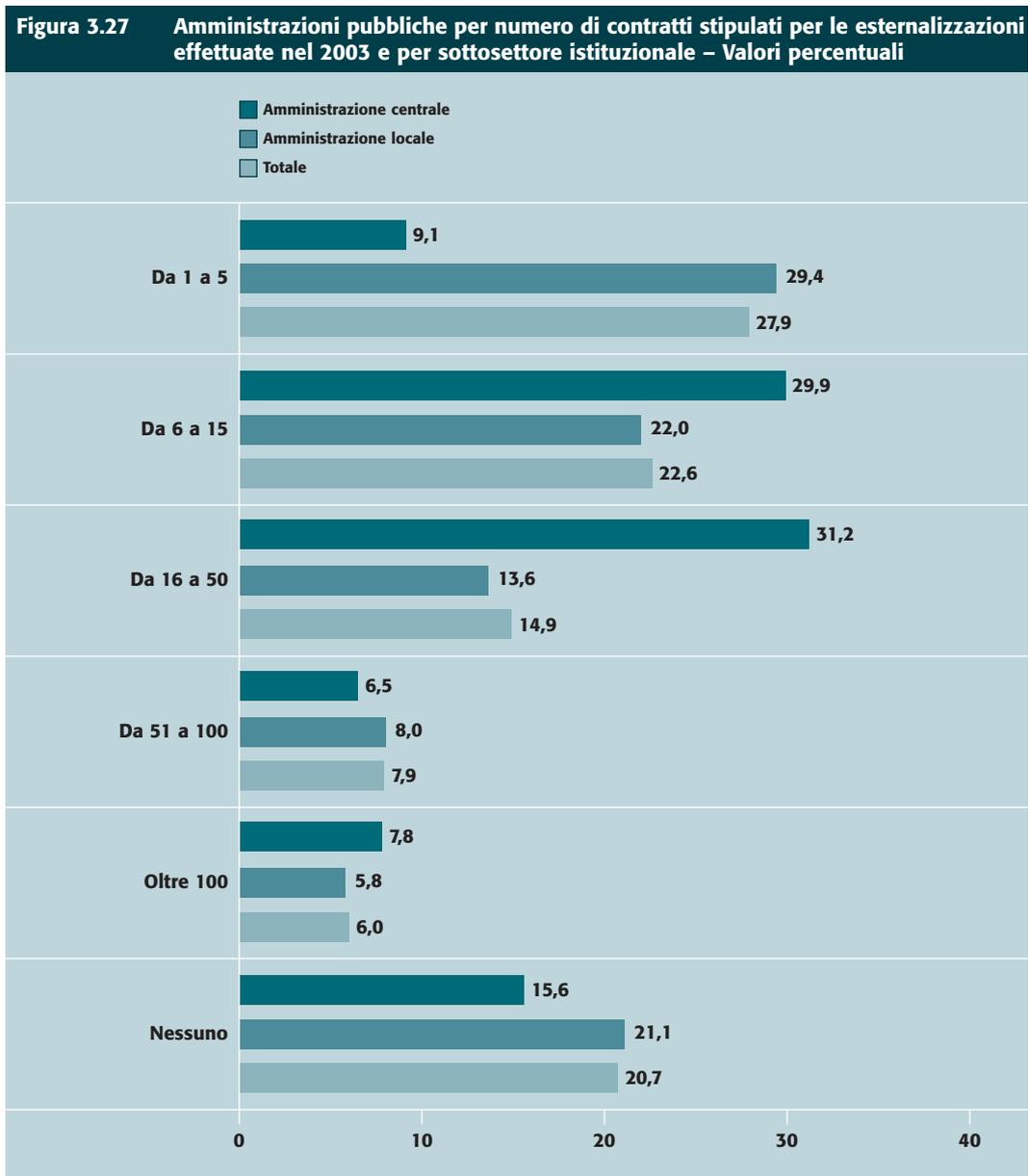
Anche i dati cui si fa riferimento in questo paragrafo sono relativi alle decisioni di esternalizzazione condotte nell’anno 2003.

3.3.1 Numero di contratti stipulati

Si è già detto che il 79,3% delle amministrazioni ha stipulato contratti per esternalizzazioni nel 2003 mentre rappresentano il 20,7% le amministrazioni che non ne hanno stipulati. Le amministrazioni che affermano di aver stipulato, nel 2003, un numero di contratti compreso tra 1 e 5 si stimano essere il 27,9%; le quote di amministrazioni che dichiarano la stipula di un numero superiore di contratti decrescono, prevedibilmente, all’aumentare della quantità di contratti stipulati, passando dal 22,6% nel caso delle amministrazioni che hanno dichiarato la stipula di un numero di contratti compreso tra 6 e 15; al 14,9% considerando le amministrazioni che dichiarano di aver stipulato da 16 a 50 unità; passando al 7,9% che ha stipulato da 51 a 100 contratti e finendo col 6,0% relativo alle amministrazioni che dichiarano di aver stipulato oltre 100 contratti nel 2003 (figura 3.27 e tavola 19.1).

La distinzione in base al sottosettore istituzionale mostra un differente comportamento delle amministrazioni centrali rispetto all’andamento generale, presentando queste una maggiore propensione alla stipula di un numero più cospicuo di contratti. Infatti, è pari al

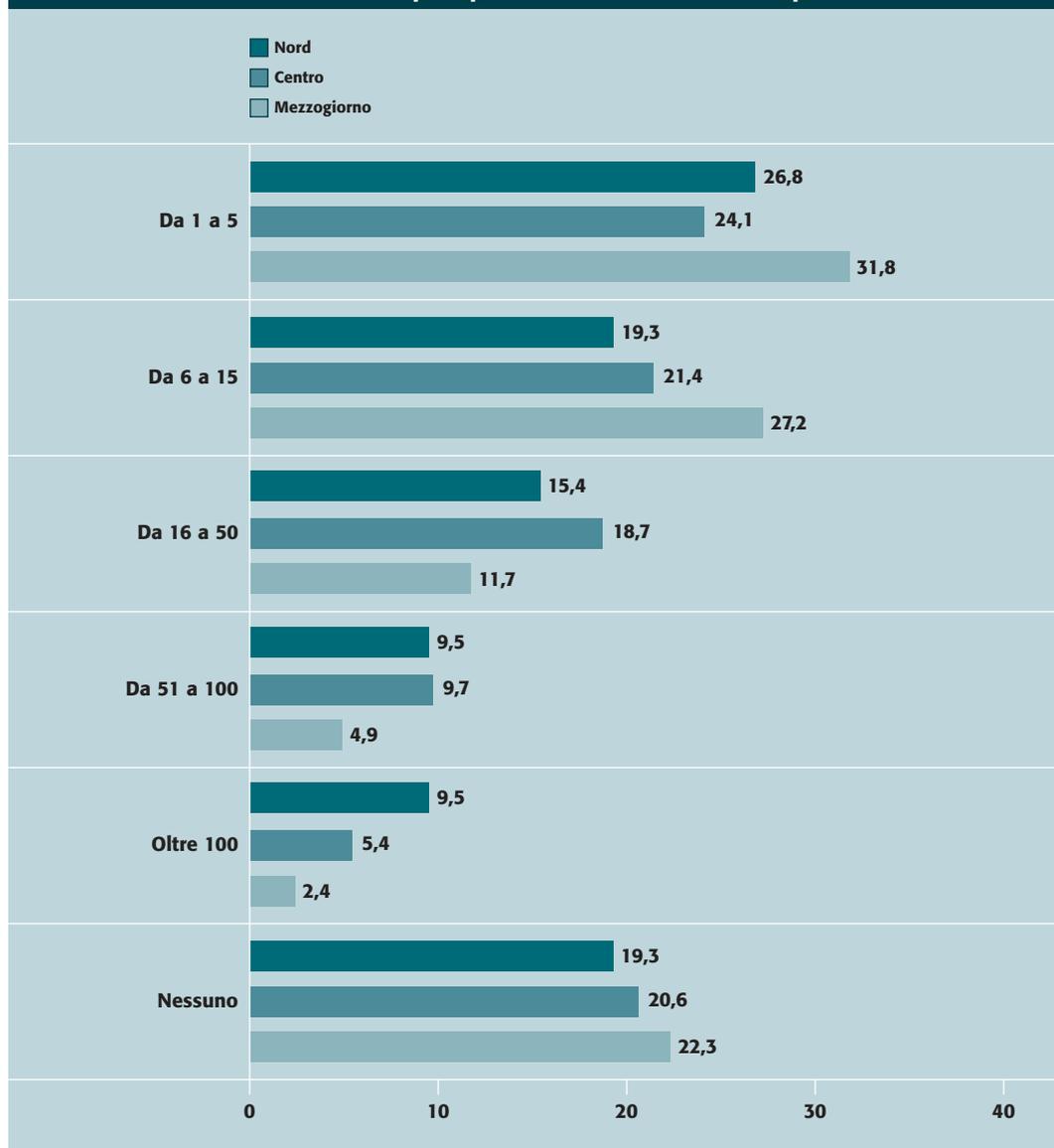
45,5% la quota di amministrazioni centrali che dichiarano di avere stipulato nel 2003 un numero di contratti superiore alle 15 unità, mentre la quota di amministrazioni locali che dichiara altrettanto è pari al 27,4%.



Infine, la distinzione territoriale mostra quote che distano al massimo 5 punti percentuali dai rispettivi valori complessivi (figura 3.28 e tavola 19.2); tuttavia, si osservano quote relativamente più elevate per le amministrazioni del Nord che dichiarano di avere stipulato oltre 50 contratti nel 2003 (19,0%), al contrario di quanto osservato

nel Mezzogiorno, dove quote relativamente più consistenti rispetto al dato generale si registrano per le amministrazioni che hanno stipulato un numero limitato di contratti, non superiore alle 15 unità (59,0%).

Figura 3.28 Amministrazioni pubbliche per numero di contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



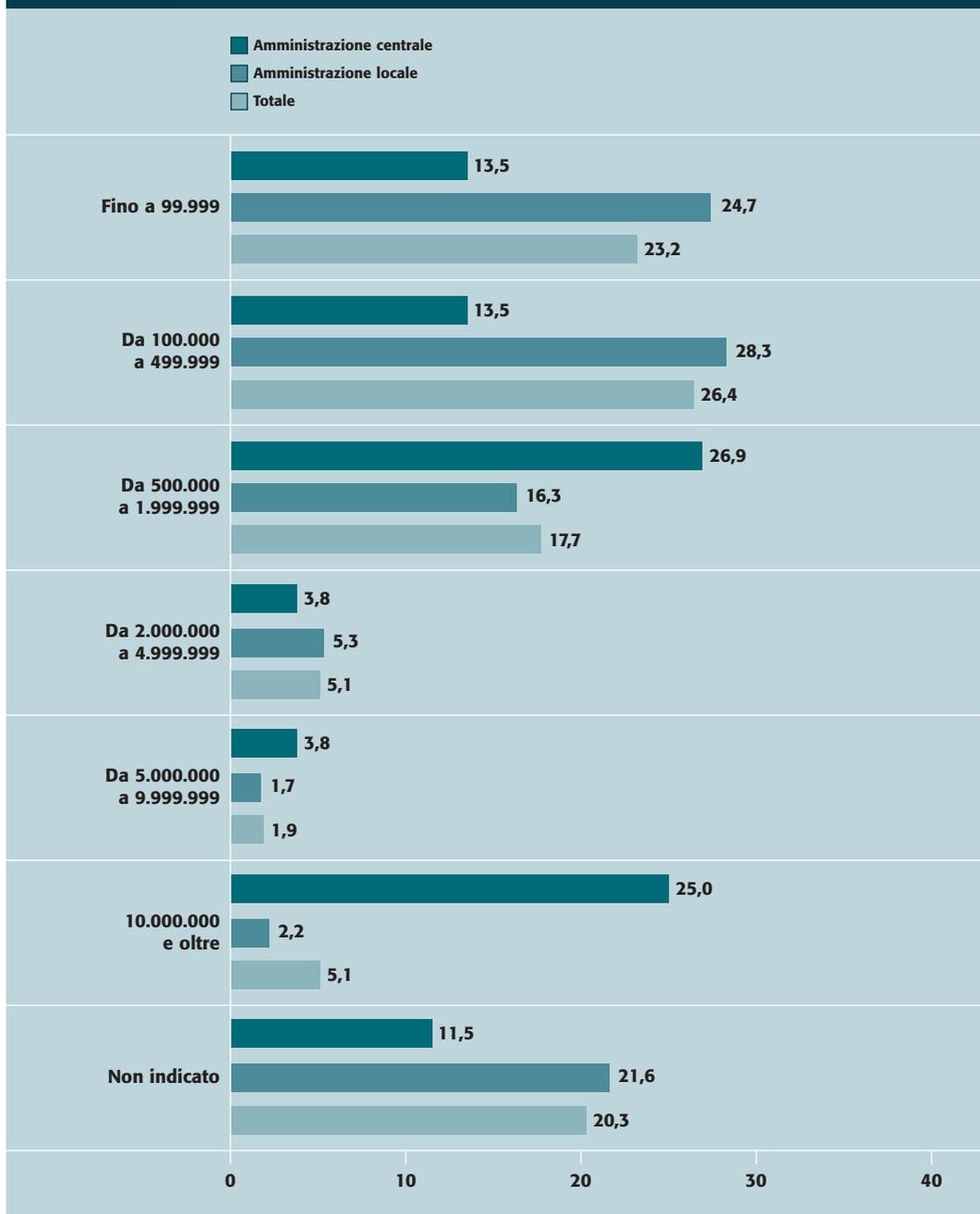
3.3.2 Valore complessivo dei contratti

Il peso economico-finanziario delle esternalizzazioni del 2003 è stato ricavato dalle informazioni relative al valore complessivo dei contratti stipulati per ciascuna tipologia di attività esternalizzata.

In relazione alle attività amministrative esternalizzate nel 2003, la

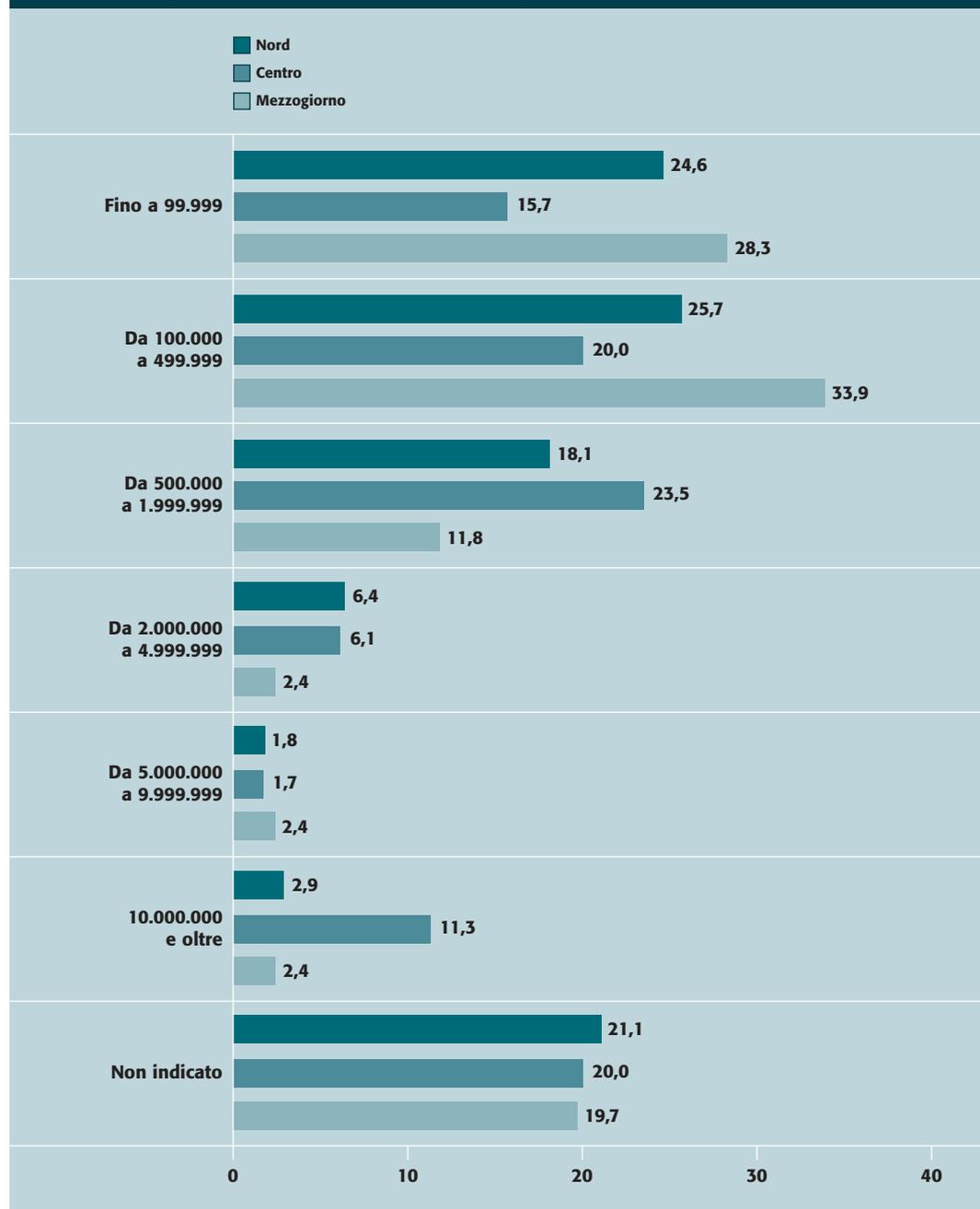
quota parte più elevata di amministrazioni (pari al 26,4%) dichiara di aver stipulato contratti per un valore compreso tra 100.000 e 499.999 euro e il 23,2% dichiara cifre inferiori ai 100.000 euro. Consistente anche la quota di amministrazioni che non fornisce indicazioni in merito (20,3%) (figura 3.29 e tavola 20.1).

Figura 3.29 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo (in euro) dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Le amministrazioni centrali concludono contratti di maggiore consistenza economica rispetto a quelle locali. In particolare, nella classe di valori più alta (oltre 10 milioni di euro) si colloca un quarto delle amministrazioni centrali (25,0%) e solo il 2,2% di quelle locali.

Figura 3.30 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo (in euro) dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per ripartizione territoriale – Valori percentuali



La distinzione territoriale indica differenze interessanti tra le ripartizioni. In particolare, le amministrazioni che, nel 2003, hanno stipulato contratti per valori relativamente bassi, inferiori a 500.000 euro, sono localizzate in prevalenza nel Mezzogiorno (62,2%) e nel Nord (50,3%), mentre nel Centro si osserva, in questo caso, una quota inferiore (35,7%) (figura 3.30 e tavola 20.2).

Al contrario, le amministrazioni che nel 2003 hanno stipulato contratti per l'esternalizzazione di attività amministrative per valori complessivi superiori ai 5 milioni di euro, rappresentano il 13,0% delle unità del Centro mentre non raggiungono il 5% nelle altre ripartizioni.

Per l'esternalizzazione di servizi interni nel 2003, le amministrazioni dichiarato di avere stipulato contratti per valori complessivi appartenenti, in prevalenza, alla fascia 500.000-1.999.999 euro (23,9%), seguiti da quelli inclusi nella fascia immediatamente precedente, 100.000-499.999 euro (17,3%) e in quella immediatamente successiva, 2.000.000-4.999.999 euro (16,7%) (figura 3.31 e tavola 21.1).

Il sottosectore delle amministrazioni centrali mostra una quota più elevata in corrispondenza della classe dei valori compresi tra 500.000 e 1.999.999 euro (35,8%, +11,9 punti percentuali rispetto al dato generale), a discapito delle quote registrate per le classi subito seguenti, ovvero 2.000.000-4.999.999 euro e 5.000.000-9.999.999 euro, le quali risultano pari, rispettivamente, al 13,2% (-3,5 punti percentuali) e al 3,8% (-5,4 punti percentuali).

Dal punto di vista territoriale, per le amministrazioni del Nord si osservano le quote più consistenti in corrispondenza delle classi di valori contrattuali più elevati, mentre le amministrazioni del Mezzogiorno mostrano quote più elevate in corrispondenza dei valori contrattuali più bassi (figura 3.32 e tavola 21.2). In particolare, si osserva una singolare variazione verso l'alto, rispetto al valore registrato complessivamente, nella quota di amministrazioni del Nord che dichiarano di aver stipulato contratti con valori superiori ai 10 milioni di euro (11,8%).

Figura 3.31 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo (in euro) dei contratti stipulati nel 2003 per le *esternalizzazioni di servizi interni* per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

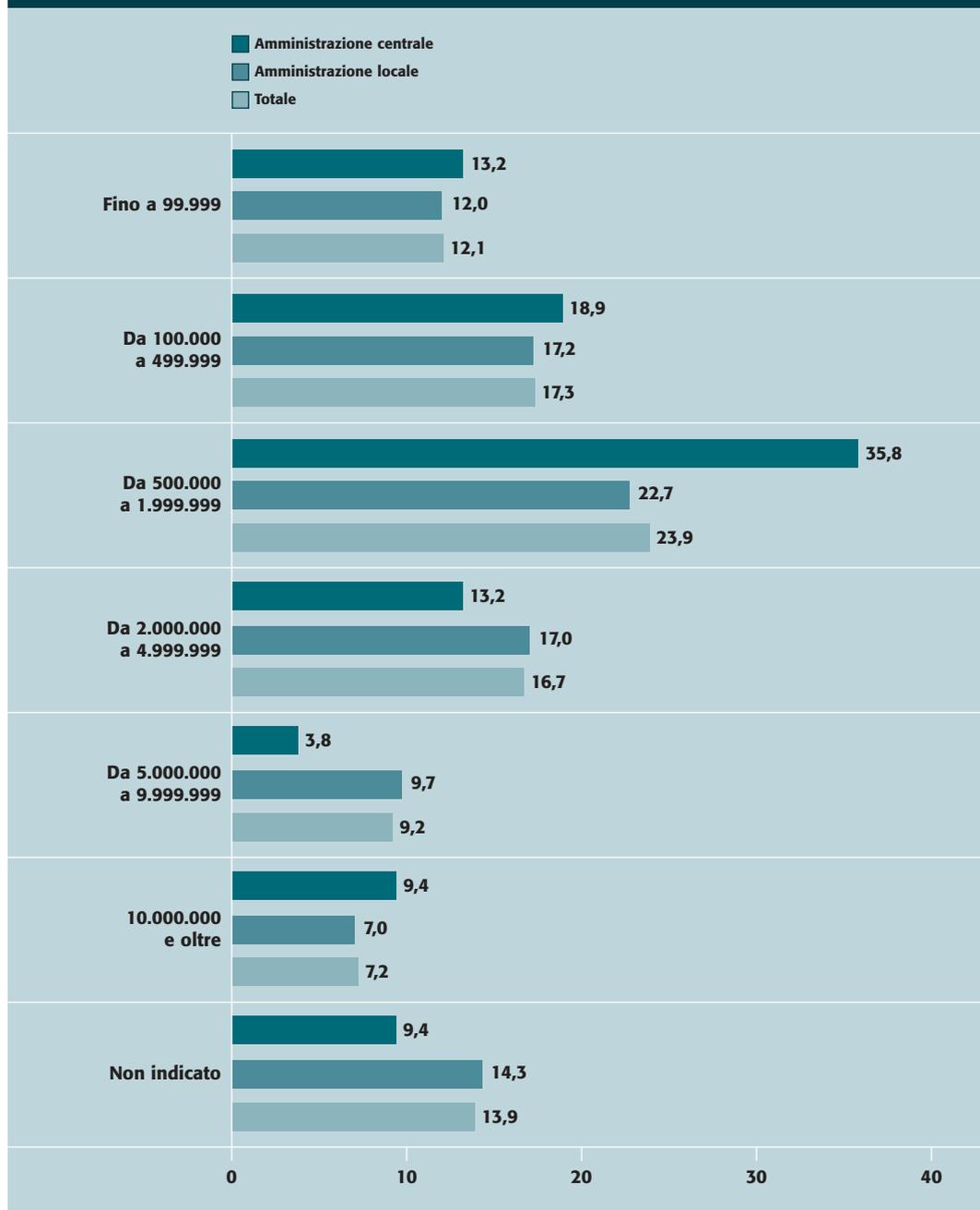
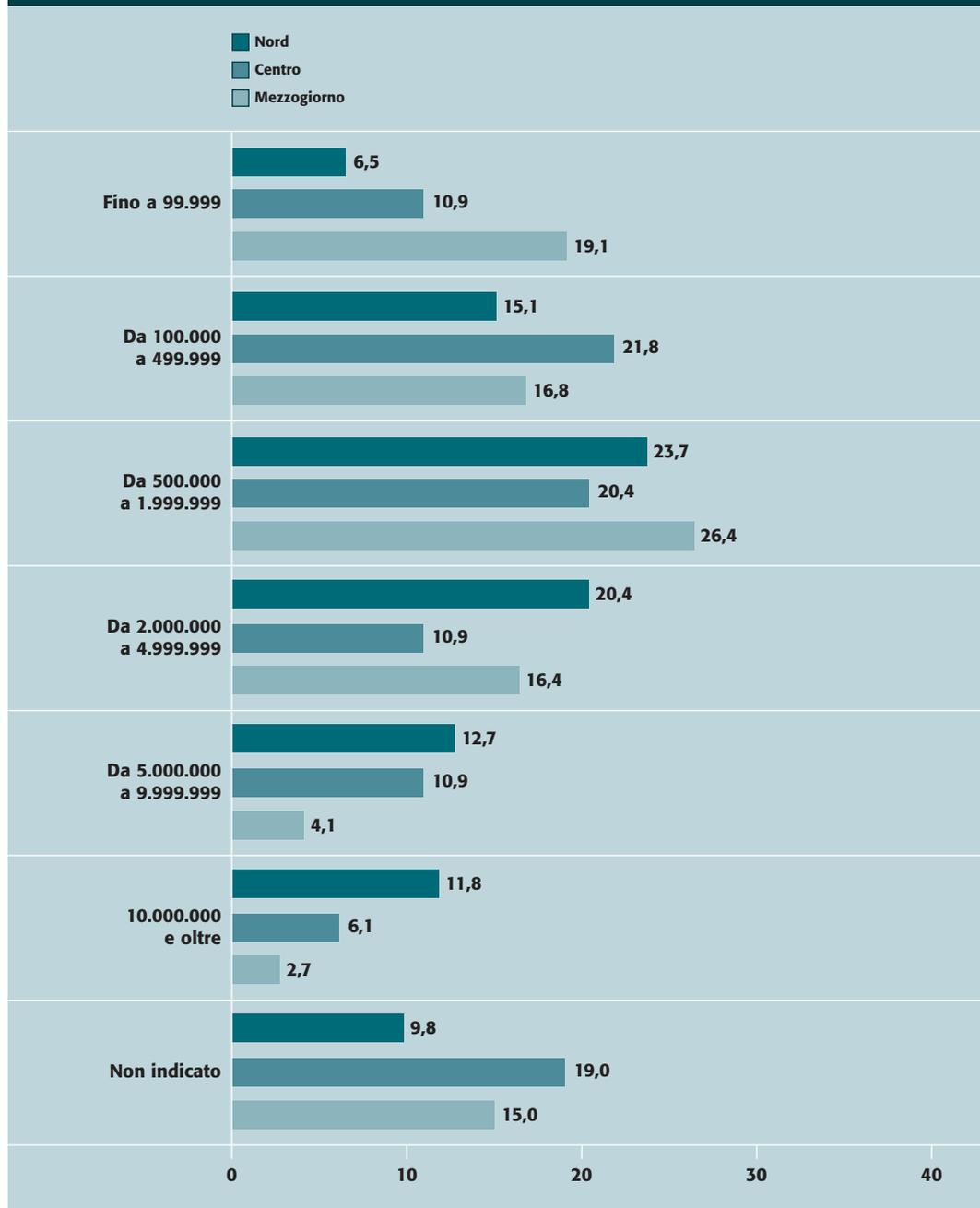


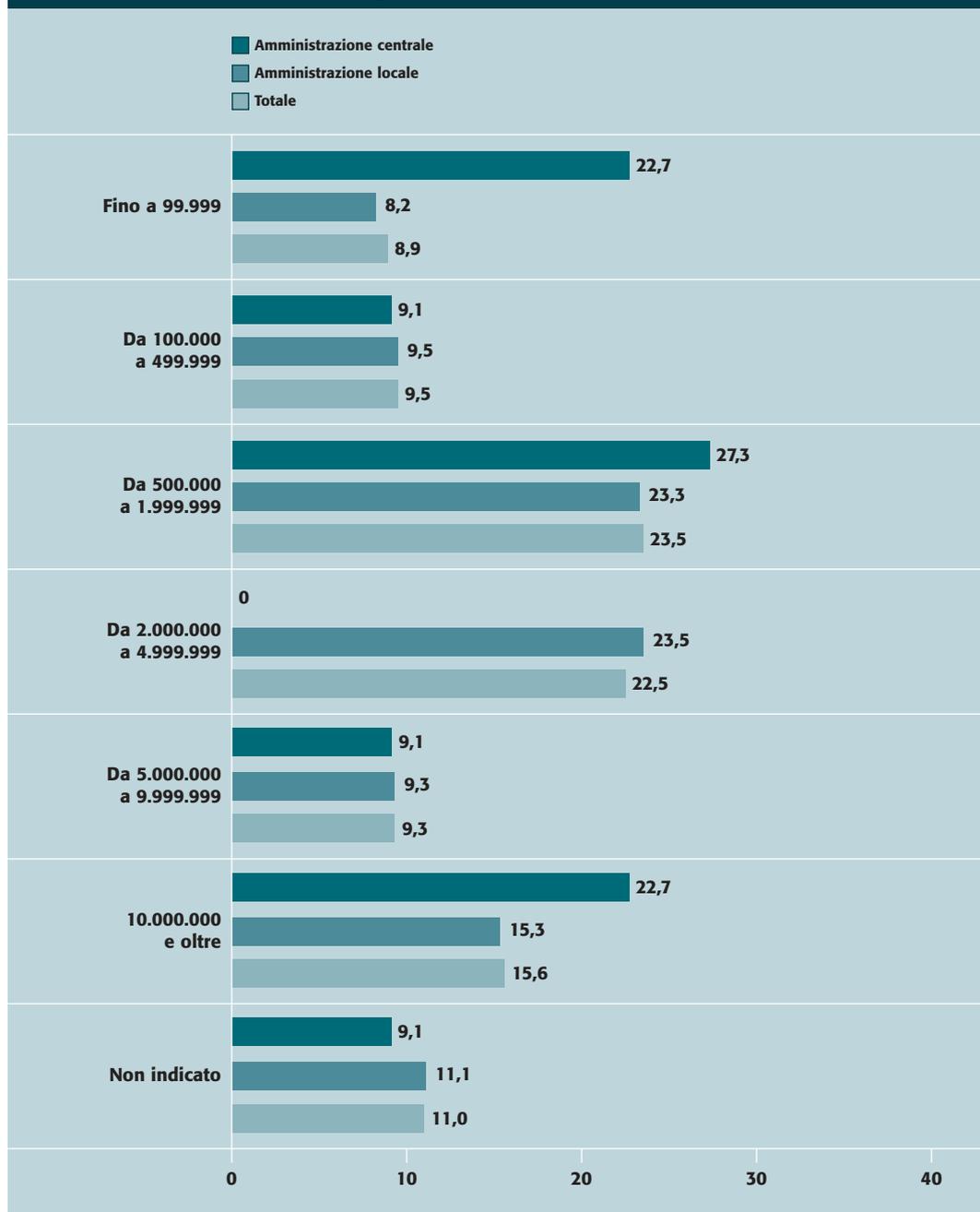
Figura 3.32 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo (in euro) dei contratti stipulati nel 2003 per le *esternalizzazioni di servizi interni* per ripartizione territoriale – Valori percentuali



I servizi finali si presentano come quelli per i quali le amministrazioni stipulano, nel complesso, i contratti più costosi. Si osserva, infatti, che il 23,5% delle amministrazioni che hanno esternalizzato servizi finali nel 2003, ha stipulato contratti con valori compresi tra 500.000 e 1.999.999 euro e il 22,5% di amministrazioni dichiara di avere conclu-

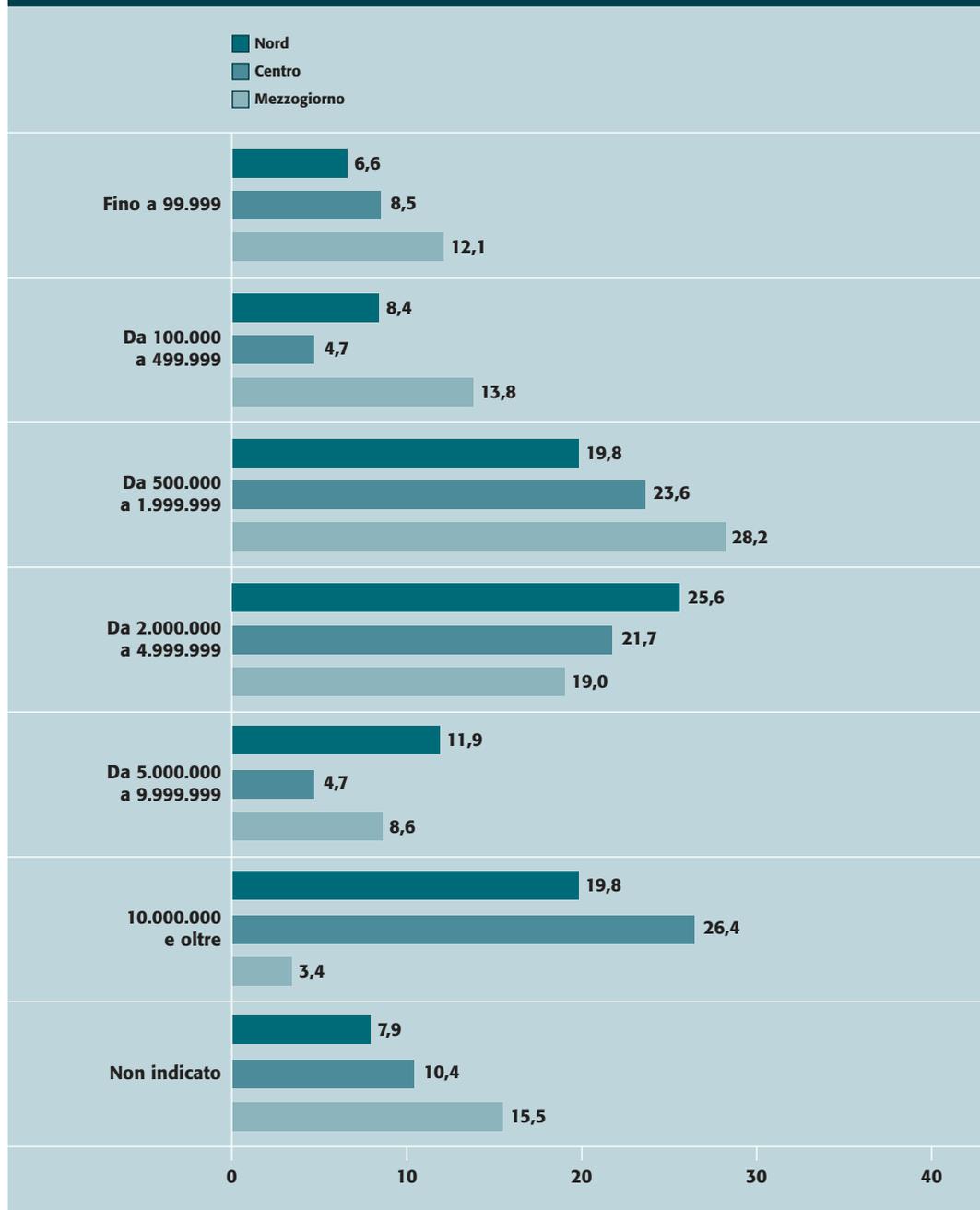
so contratti con valori ascrivibili nella categoria immediatamente successiva (2.000.000-4.999.999). Inoltre, si registra una quota decisamente elevata, pari al 15,6%, di amministrazioni che dichiarano la stipula di contratti per l'esternalizzazione di servizi finali con valori complessivi che superano i 10 milioni di euro (figura 3.33 e tavola 22.1).

Figura 3.33 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo (in euro) dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di servizi finali per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



La distinzione secondo il sottosettore di appartenenza indica valori allineati a quelli registrati complessivamente per le amministrazioni locali, mentre per quelle centrali si osservano variazioni notevoli. Tuttavia, visto il numero esiguo di amministrazioni centrali che dichiara di avere stipulato nel 2003 almeno un contratto per l'ester-

Figura 3.34 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo (in euro) dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di servizi finali per ripartizione territoriale – Valori percentuali



nalizzazione di servizi finali (22 unità), si ritiene opportuno il commento dei risultati ad un maggiore livello di aggregazione. Così, raggruppando le tre classi di valori più bassi e le tre classi di valori più elevati, si registra una quota pari al 59,1% per le amministrazioni centrali che dichiarano valori inferiori ai 2 milioni di euro e pari al 31,8% per quante dichiarano valori superiori. Si osserva, infine, che le percentuali analoghe registrate per le amministrazioni locali sono pari, rispettivamente, al 41,0% e al 48,1%.

La distinzione secondo la ripartizione territoriale di appartenenza, indica scostamenti contenuti - inferiori ai 5 punti percentuali - dai rispettivi valori generali, in corrispondenza di quasi tutte le quote (figura 3.34 e tavola 22.2). Costituiscono un'eccezione solo le quote registrate in corrispondenza della classe di valori più elevata, oltre 10 milioni di euro, dove si concentra la quota parte più elevata di amministrazioni del Centro (pari al 26,4%, +10,8 punti percentuali rispetto al dato complessivo) e dove, al contrario, si rileva la quota più bassa registrata per le amministrazioni localizzate nel Mezzogiorno (pari al 3,4%, -12,2 punti percentuali). Elevata è anche la quota di amministrazioni localizzate nel Nord che hanno stipulato contratti per l'esternalizzazione di servizi finali con valori superiori ai 10 milioni di euro (19,8%); la quota, tuttavia, non è sufficientemente elevata da rappresentare la classe prevalente, che invece resta individuata dalla classe di valori compresi da 2.000.000 a 4.999.999 euro (25,6%).

3.4 Le esternalizzazioni attive nel 2003: il dettaglio degli aspetti di gestione

Come premesso nel capitolo iniziale, le esperienze di esternalizzazione dimostrano che operare in una logica di *outsourcing* significa modificare profondamente le logiche e le relazioni di tipo organizzativo e gestionale delle amministrazioni pubbliche.

Da qui la necessità per le amministrazioni di dotarsi non solo della capacità per guidare i processi avviati, ma anche di avviare in primo luogo, e preventivamente, un'ampia riflessione sulle modalità con cui le esternalizzazioni possono costituire un'alternativa strategica, non solo percorribile ma opportuna.

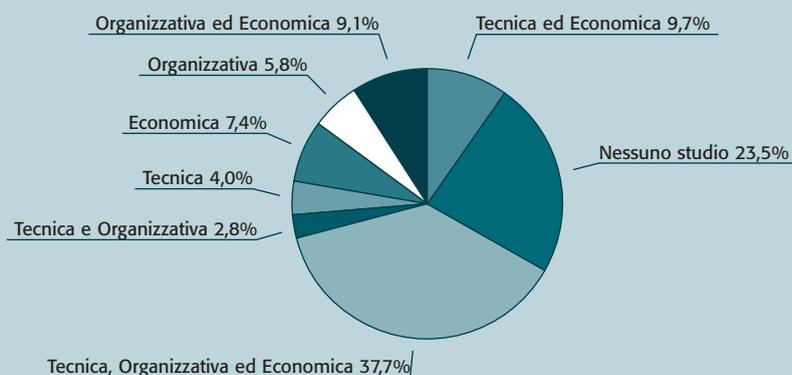
Il percorso di lettura dei dati che qui si propone segue, per questo, un'ideale sviluppo della scelta di esternalizzazione, non solo ricalcando le fasi in cui si articola il processo decisionale (dallo studio di fattibilità, alla scelta dei fornitori, all'attività di monitoraggio e alla valutazione ex post), ma soffermandosi al tempo stesso sulle strategie adottate o meno dalle amministrazioni per fronteggiare le principali implicazioni organizzative e gestionali dei rapporti in essere nel 2003.

3.4.1 Studi di fattibilità preventivi

Alle amministrazioni che hanno risposto di aver esternalizzazioni in corso nel 2003, è stato chiesto di indicare se avevano preventivamente avviato studi di fattibilità e, in caso di risposta affermativa, veniva domandata anche la tipologia degli studi condotti offrendo la possibilità di selezionare una tra le seguenti opzioni: studi di fattibilità tecnica, relativi alle caratteristiche delle prestazioni richieste; studi di fattibilità organizzativa, relativi alle conseguenze organizzative determinate dalla scelta di esternalizzazione; studi di fattibilità economica, relativi ai costi associati all'esternalizzazione.

Risultano essere pari al 37,7% le amministrazioni che affermano di avere condotto studi di natura tecnica, ma anche organizzativa ed economica e pari al 23,5% le amministrazioni che dichiarano di non aver avviato alcuno studio preliminare (figure 3.35, 3.36 e tavola 14.1). Basse sono invece tutte le quote, rilevate sia in relazione ai tre possibili abbinamenti alle rimanenti tipologie di studi di fattibilità.

Figura 3.35 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di studi di fattibilità avviati preventivamente – Valori percentuali

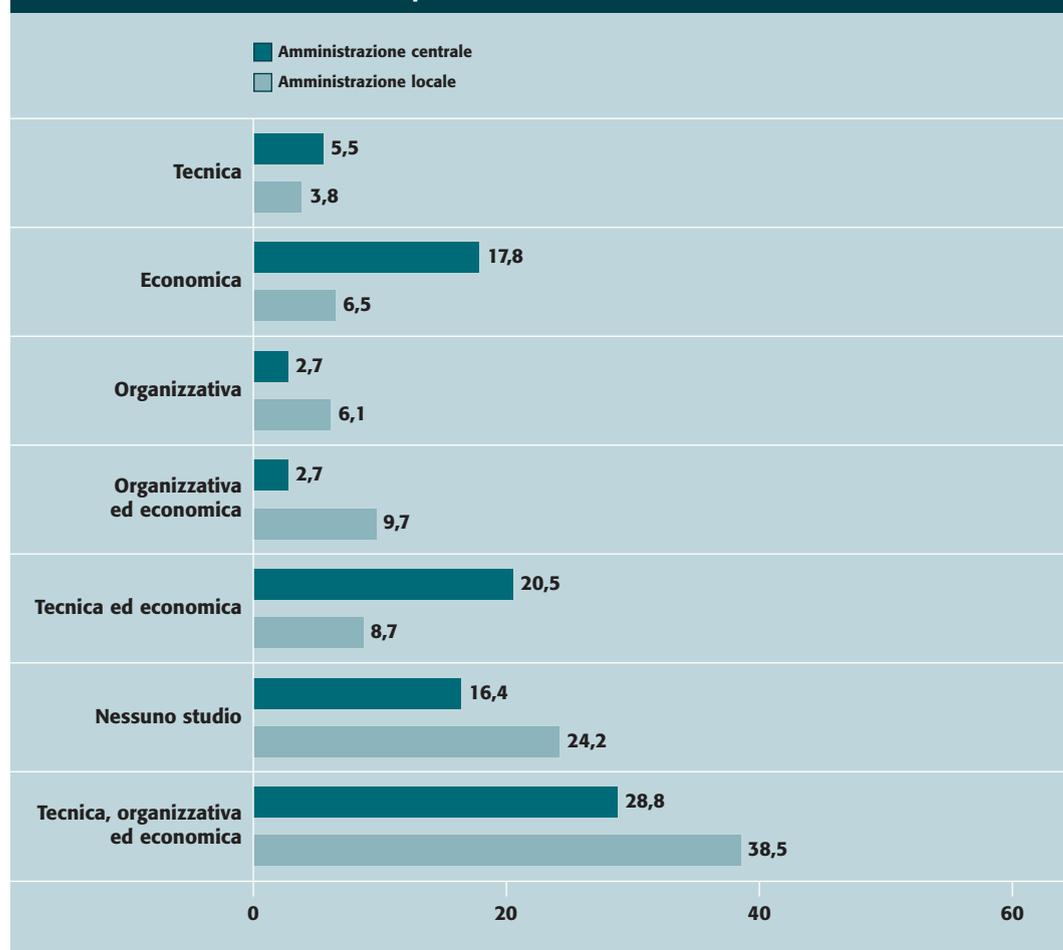


La distinzione istituzionale indica differenze evidenti tra i due sottosettori. In particolare, la quota parte più elevata di amministrazioni centrali dichiara di avere avviato studi di fattibilità di tutti i tre tipi considerati (28,8%), seguite dalle amministrazioni che hanno effettuato studi di fattibilità di tipo tecnico ed economico (20,5%) e da quelle che hanno svolto studi esclusivamente economici (17,8%). Invece, le amministrazioni locali affermano per la gran parte di avere avviato studi di fattibilità dei tre tipi (38,5%), ma le quote registrate per le altre combinazioni di studi non raggiungono mai i 10 punti percentuali.

Infine, è interessante osservare che le amministrazioni centrali che non hanno avviato studi di fattibilità in previsione delle esternalizza-

zioni in corso nel 2003, sono pari al 16,4% mentre la quota analoga registrata per le amministrazioni locali è più elevata (24,2%).

Figura 3.36 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di studi di fattibilità avviati preventivamente e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Dalla differente localizzazione territoriale si evincono comportamenti non uniformi (tavola 14.2). In particolare, nel Nord e nel Centro si osservano le quote più elevate di amministrazioni che hanno avviato studi di fattibilità dei tre tipi (rispettivamente, pari al 50,7% e al 39,5%), mentre la quota diminuisce tra le amministrazioni del Mezzogiorno (21,2%), mostrando questa ripartizione un valore inferiore anche a quello registrato per le amministrazioni che non hanno avviato alcuno studio (32,9%).

3.4.2 Modalità e criteri di scelta dei fornitori

Venendo al problema del rapporto fra amministrazione-cliente e affidatario-fornitore, l'osservazione è ora rivolta a come si è strutturato il rapporto contrattuale alla base dell'esternalizzazione.

Alle amministrazioni che hanno dichiarato di avere stipulato almeno un contratto di esternalizzazione nel 2003 è stato chiesto di indicare quali modalità sono state seguite per la scelta del fornitore.

In generale, si osserva un maggiore ricorso alla *trattativa privata* (63,1%) seguita, nell'ordine, dall'*asta pubblica* (49,7%), dall'*affidamento diretto* (47,0%) e dalla *licitazione privata* (33,3%). Le altre modalità di acquisizione del fornitore sono state utilizzate da meno di un quinto delle amministrazioni che hanno stipulato contratti nel 2003, e il valore più basso si rileva per gli *accordi di programma* (6,0%) (figura 3.37 e tavola 23.1).

Le quote registrate per le amministrazioni locali ricalcano, sostanzialmente, quelle osservate a livello complessivo; invece, le amministrazioni centrali si distinguono per un utilizzo ancora più cospicuo della *trattativa privata* (83,1%), modalità prevalente anche a livello generale, ma anche per le quote rilevate per la *licitazione privata* (56,9%) e l'*acquisizione in economia* (55,4%), decisamente superiori a quelle registrate complessivamente.

La distinzione territoriale mostra quote anche molto differenziate nelle tre ripartizioni (tavola 23.2); tuttavia sussiste, nei tre casi, la caratteristica comune rappresentata dalla scelta della *trattativa privata*, dell'*affidamento diretto* e dell'*asta pubblica* quali modalità maggiormente seguite per la scelta del fornitore. Si osserva, però, che la quota di amministrazioni del Centro che ha scelto l'*asta pubblica* (39,2%) è molto inferiore a quelle analoghe registrate nel Nord (52,9%) e nel Mezzogiorno (53,5%), e risulta identica a quella registrata per la *licitazione privata* nella stessa ripartizione.

Tra le amministrazioni che dichiarano di avere stipulato nel 2003 almeno un contratto per l'esternalizzazione di attività e/o servizi, il 65,4% afferma di utilizzare come criterio di scelta del fornitore il *minor prezzo* (figura 3.38 e tavola 24.1). Il *minor prezzo* unitamente alla valutazione della *qualità del fornitore* concorrente è, invece, il criterio di scelta utilizzato dal 61,3% delle amministrazioni osservate. Infine, risulta pari al 56,8% la quota percentuale delle amministrazioni che scelgono il contraente in base al *minor prezzo e alla qualità del prodotto* offerti.

Con riferimento ai due sottosettori di appartenenza, non si registrano risultati sostanzialmente differenti, nei due casi, da quelli rilevati nel complesso, a parte una relativa maggiore consistenza delle quote registrate per le amministrazioni centrali.

Figura 3.37 Amministrazioni pubbliche per modalità di acquisizione del fornitore delle attività/servizi esternalizzati nel 2003 e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

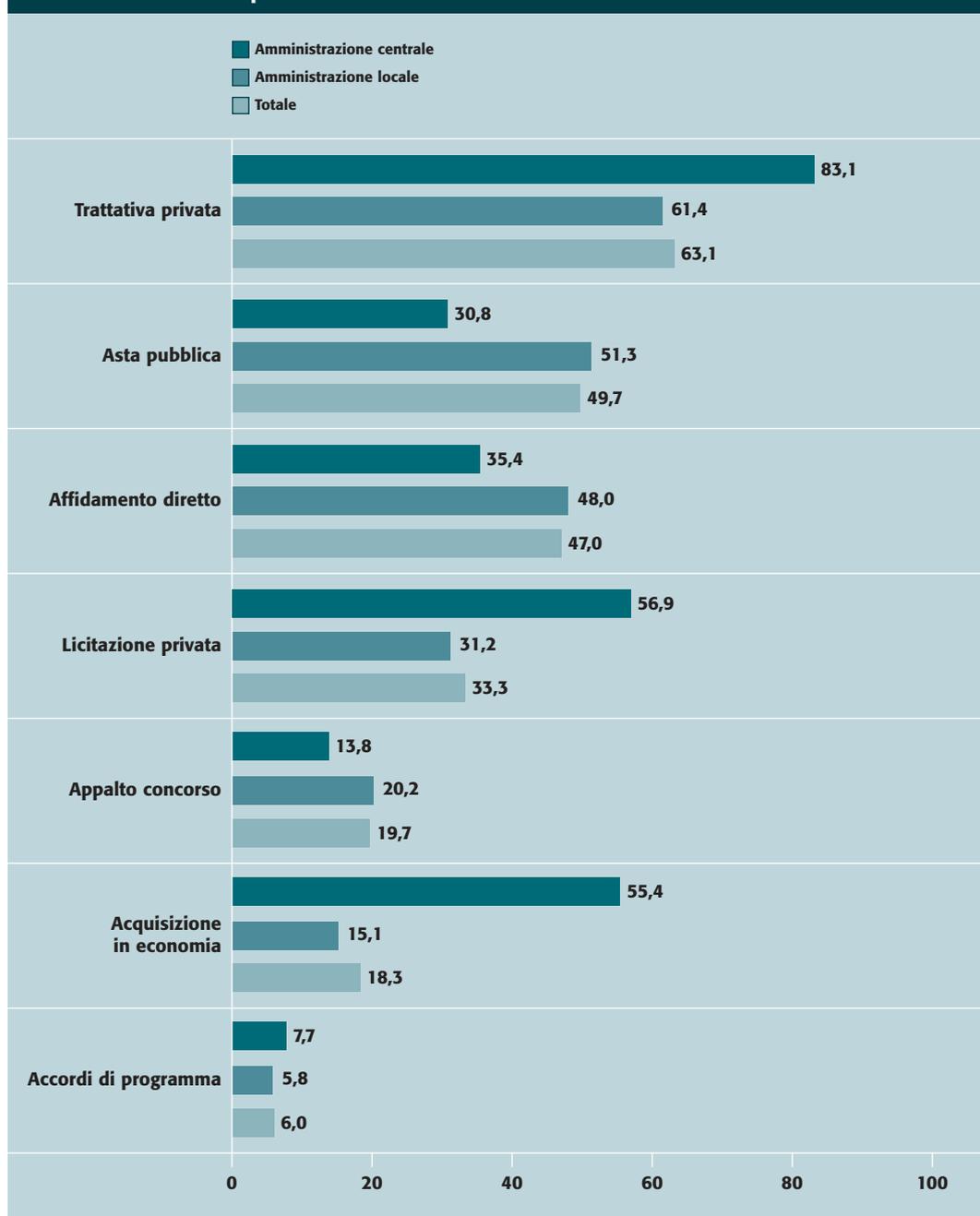
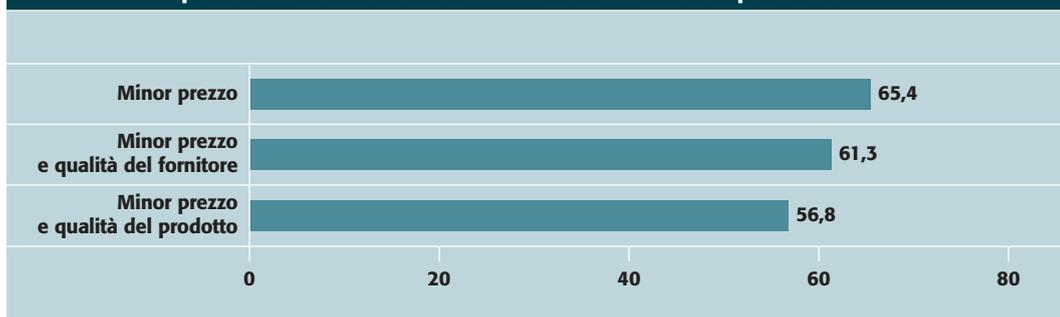


Figura 3.38 Amministrazioni pubbliche per criterio adottato nella scelta del contraente per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 – Valori percentuali



La differenziazione geografica mostra alcune dissomiglianze rispetto all'andamento registrato nel complesso (tavola 24.2). Tuttavia, scostamenti dalle quote complessive superiori ai 5 punti percentuali si osservano solo per le amministrazioni che scelgono il contraente secondo il criterio del *minor prezzo e della qualità del prodotto*, e lo scostamento più evidente si rileva nel Mezzogiorno, dove solo il 44,4% (pari a -12,4 punti percentuali rispetto al valore generale) delle amministrazioni utilizza questo criterio per scegliere il contraente.

3.4.3 Controlli di qualità

Come evidenziato nella prima parte del rapporto, sebbene il contratto sia lo strumento primario di controllo e di governo nell'apprestamento di servizi e nella produzione di beni, possono, tuttavia verificarsi casi problematici determinati dalla natura incompleta dei contratti.

Il *contracting out* può diventare un efficace principio organizzativo solo se si accompagna ad una profonda rivisitazione dei sistemi di controllo ovvero se all'interno del medesimo contratto sono previsti e poi correttamente esercitati meccanismi di controllo dei risultati.

Di conseguenza, un ruolo centrale deve essere assegnato al cosiddetto *performance monitoring* che non è più o non è tanto orientato verso l'interno (controllo di gestione) ma verso l'esterno (controllo del gestore) e che non sempre è direttamente esercitato dalla amministrazione pubblica contraente, ma può essere, almeno in parte e per alcune dimensioni del risultato - qualità, affidato all'utenza per tramite di meccanismi ormai collaudati.

Per questo motivo, per le esternalizzazioni di attività e/o servizi avviate nel 2003, è stato chiesto alle amministrazioni di segnalare quali meccanismi di controllo della qualità sono stati applicati alle prestazioni e/o prodotti forniti.

I dati mostrano che cinque tra i dodici meccanismi proposti vengono utilizzati da almeno la metà delle amministrazioni osservate (figura 3.43 e tavola 25.1 e seguente). Essi risultano, nell'ordine di diffusione: la *prescrizione di penali per responsabilità del fornitore* (adottato dal 71,7% delle amministrazioni), la *descrizione delle modalità di*

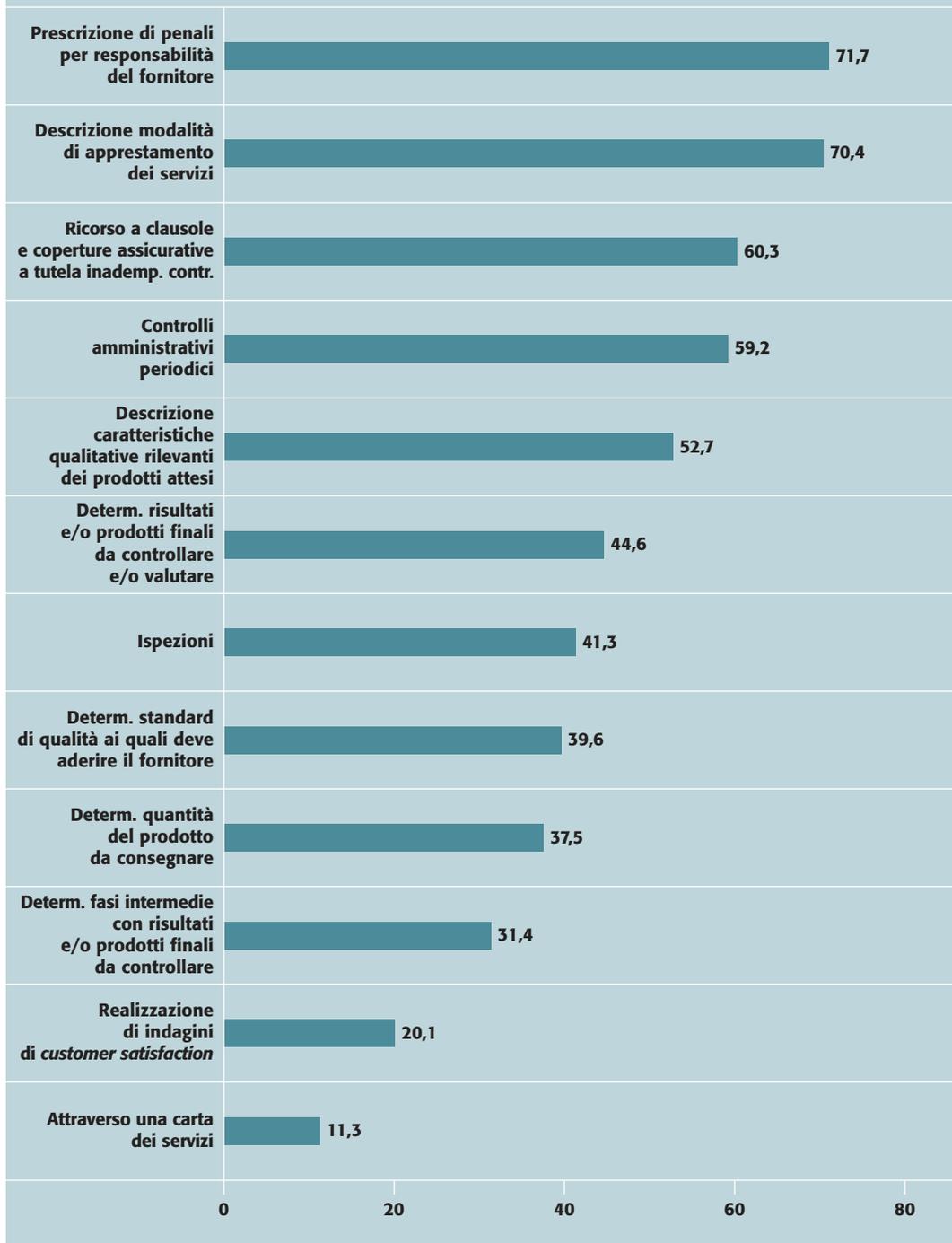
apprestamento dei servizi (70,4%), il ricorso a *clausole e coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali* (60,3%), i *controlli amministrativi periodici* (59,2%) e, infine, la *descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi* (52,7%).

Le quote più basse si osservano, invece, per le amministrazioni che scelgono di adottare, quale meccanismo di controllo della qualità, la *realizzazione di indagini di customer satisfaction* (20,1%) e, in particolare, la *Carta dei Servizi* (11,3%).

L'articolazione dei due settori istituzionali sin qui utilizzata conferma che sono i medesimi meccanismi maggiormente utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per controllare la qualità delle forniture dei servizi esternalizzati, in entrambi i sottosectori. Tuttavia, le amministrazioni centrali mostrano alcune inversioni nell'ordine di preferenza individuato per la totalità delle amministrazioni. In particolare, si osserva che il tipo di meccanismo maggiormente utilizzato dopo la *prescrizione di penali per la responsabilità del fornitore* (primo meccanismo per entrambi i sottosectori) è la *descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi* (67,7%), meccanismo che invece è al quinto posto tra le preferenze delle amministrazioni locali (51,5%). Invece, al quinto posto tra le preferenze delle amministrazioni centrali si colloca il ricorso a *clausole e coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali* (55,4%), mentre tale meccanismo occupa il terzo posto tra le preferenze dichiarate dalle amministrazioni locali (60,7%).

Ancora, tra i meccanismi per il controllo della qualità scelti da meno della metà delle amministrazioni che hanno effettuato esternalizzazioni nel 2003, è interessante osservare che le *ispezioni* vengono utilizzate dal 43,1% delle amministrazioni locali, mentre il valore è meno che dimezzato nel caso di quelle centrali (20,0%). Infine, il ricorso all'utilizzo di *carte di servizi*, meccanismo scelto dalla parte minore delle amministrazioni, risulta utilizzato ancora meno dalle amministrazioni centrali (3,1%).

Figura 3.39 Amministrazioni pubbliche per meccanismi individuati per il controllo della qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti attraverso i contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Dalla diversificazione geografica emergono quote sempre inferiori a quelle complessive per le amministrazioni del Mezzogiorno; in particolare, la quota che mostra la riduzione maggiore è quella registrata per la *descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi* (37,4%, -15,3 punti percentuali rispetto al valore complessivo) (tavola 25.2 e seguente).

Inoltre, si osserva che le amministrazioni del Mezzogiorno mostrano quote decisamente inferiori a quelle delle altre ripartizioni per i due meccanismi di controllo meno utilizzati (*indagini di customer satisfaction e carta dei servizi*), con quote pari rispettivamente al 9,4% e al 5,2%.

Al contrario, le quote registrate per le amministrazioni del Nord sono sempre superiori a quelle complessive, in particolare, quella relativa alla *realizzazione di indagini di customer satisfaction* (29,3%, +9,2 punti percentuali).

Infine, le amministrazioni pubbliche localizzate nel Centro mostrano valori abbastanza simili a quelli complessivi, con variazioni non superiori ai 5 punti percentuali con la sola eccezione della quota registrata per la *descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi* (65,2%, -12,5 punti percentuali rispetto al valore complessivo).

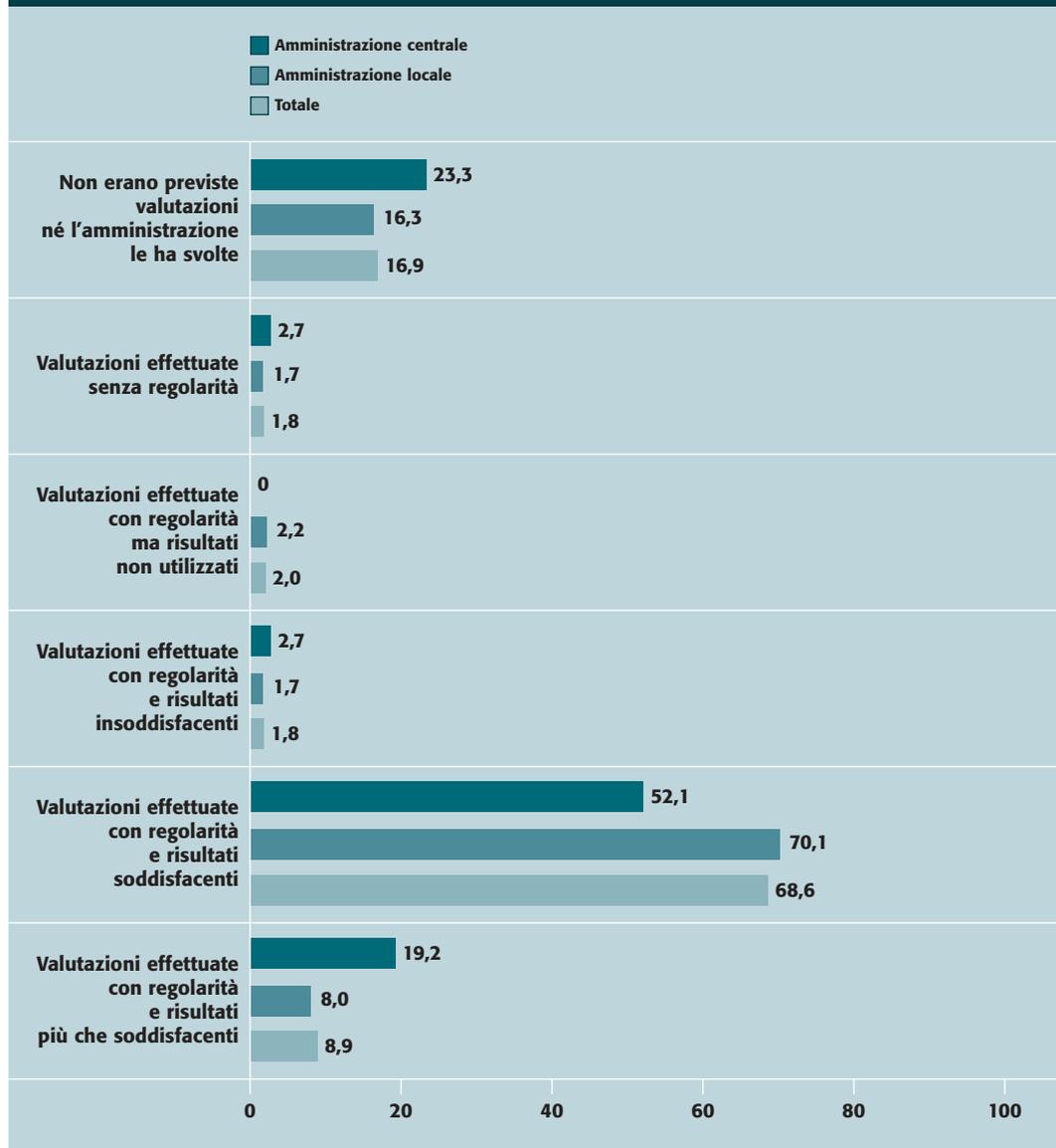
3.4.4 Valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse nel 2003

Con riferimento all'attività di valutazione degli effetti e delle implicazioni che sono derivate dalle scelte di esternalizzare un'attività o un servizio, le amministrazioni censite sono state in primo luogo invitate a dichiarare l'eventuale previsione di valutazioni sulle esternalizzazioni concluse nel 2003 e, in caso di risposta affermativa, sono state interrogate anche relativamente alla frequenza con cui le stesse valutazioni venivano effettuate e sul livello di soddisfazione osservato in relazione alle prestazioni e/o servizi resi dai fornitori.

Oltre i due terzi delle amministrazioni che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, dichiarano di avere *effettuato valutazioni regolarmente e con risultati soddisfacenti* (68,6%) (figura 3.40 e tavola 15.1). A seguire, si registra una quota pari al 16,9% per le amministrazioni che dichiarano di *non avere previsto né effettuato valutazioni* e una quota pari all'8,9% per quante dichiarano di avere *effettuato valutazioni con regolarità e con risultati più che soddisfacenti*; tutte le rimanenti quote non superano i 2 punti percentuali.

Per entrambi i sottosectori istituzionali si rilevano quote relativamente più elevate di amministrazioni che affermano di aver attuato con regolarità verifiche valutative sulle prestazioni e/o i servizi affidati a fornitori esterni ottenendo risultati soddisfacenti (70,1% per le amministrazioni locali e 52,1% per quelle centrali). Le amministrazioni centrali, in particolare, da una parte dichiarano più che soddisfacenti i risultati ottenuti dalle valutazioni effettuate con regolarità (19,2%) ma, dall'altra, registrano la quota relativamente più elevata di amministrazioni che non effettuano alcuna valutazione (23,3%). Invece, le amministrazioni locali ricalcano i comportamenti già commentati a livello generale.

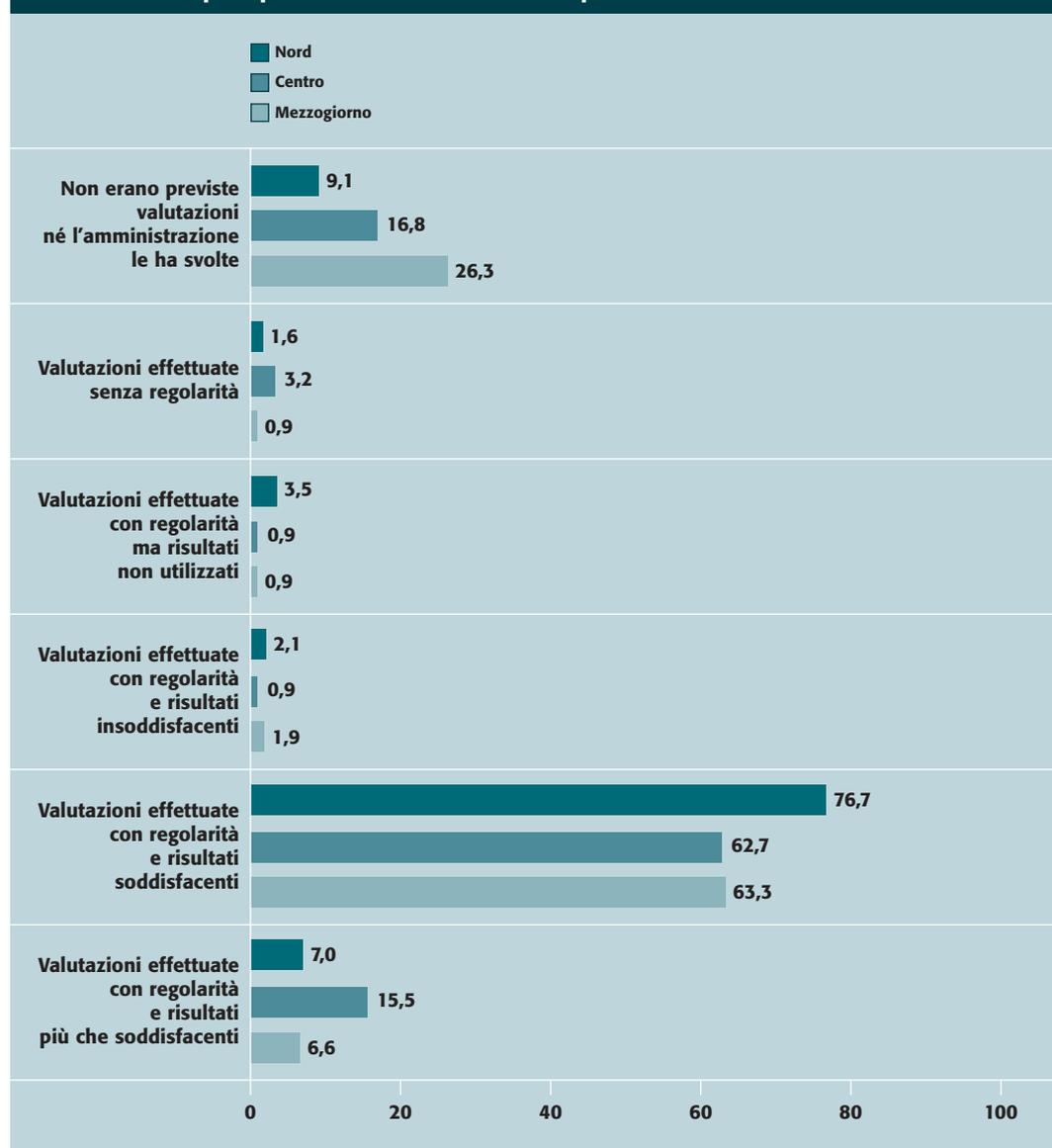
Figura 3.40 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, per risultati delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse nel 2003 e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Relativamente alle unità che dichiarano di non avere effettuato valutazioni, la distinzione geografica mostra per le amministrazioni del Centro un risultato in linea con quello complessivo (16,8%), mentre si osserva una quota superiore per le unità del Mezzogiorno (26,3%) e inferiore per quelle del Nord (9,1%) area in cui, curiosamente, si concentra la quota maggiore di amministrazioni che affermano di effettuare valutazioni con regolarità ma di non utilizzarne i risultati (3,5%) (figura 3.41 e tavola 15.2).

Cumulando le quote rilevate per le amministrazioni che effettuano valutazioni regolarmente e con risultati *soddisfacenti* con quelle relative alle unità che dichiarano risultati *più che soddisfacenti*, si rileva una maggiore soddisfazione presso le amministrazioni localizzate nel Nord (83,7%), mentre il livello di soddisfazione si attesta sul valore più basso nel Mezzogiorno (69,9%). Tra le amministrazioni del Centro, infine, la quota di unità che dichiarano di essere almeno soddisfatte dai risultati ottenuti con le esternalizzazioni è pari al 78,2%; in particolare, è localizzata nel Centro la quota parte più elevata di amministrazioni che dichiarano di essere più che soddisfatte (15,5%).

Figura 3.41 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, per risultati delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse nel 2003 e per ripartizione territoriale – Valori percentuali

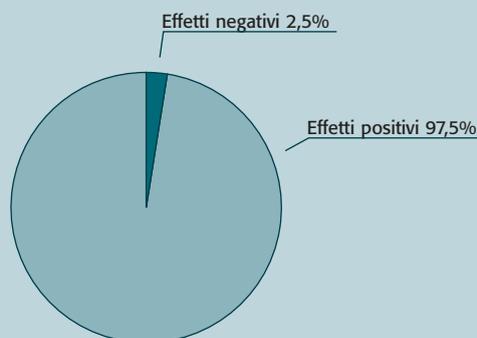


3.4.5 Effetti e implicazioni organizzative generati dalle esternalizzazioni

Quasi tutte le amministrazioni che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 affermano che l'affidamento di attività e/o servizi a fornitori esterni ha generato effetti positivi (97,5%) (figura 3.42 e tavola 16.1).

Le quote di amministrazioni che dichiarano di avere ottenuto effetti positivi dall'attuazione di processi di esternalizzazione mostrano differenze minime, sia in relazione ai due sottosettori istituzionali sia rispetto alle diverse ripartizioni territoriali (tavola 16.2).

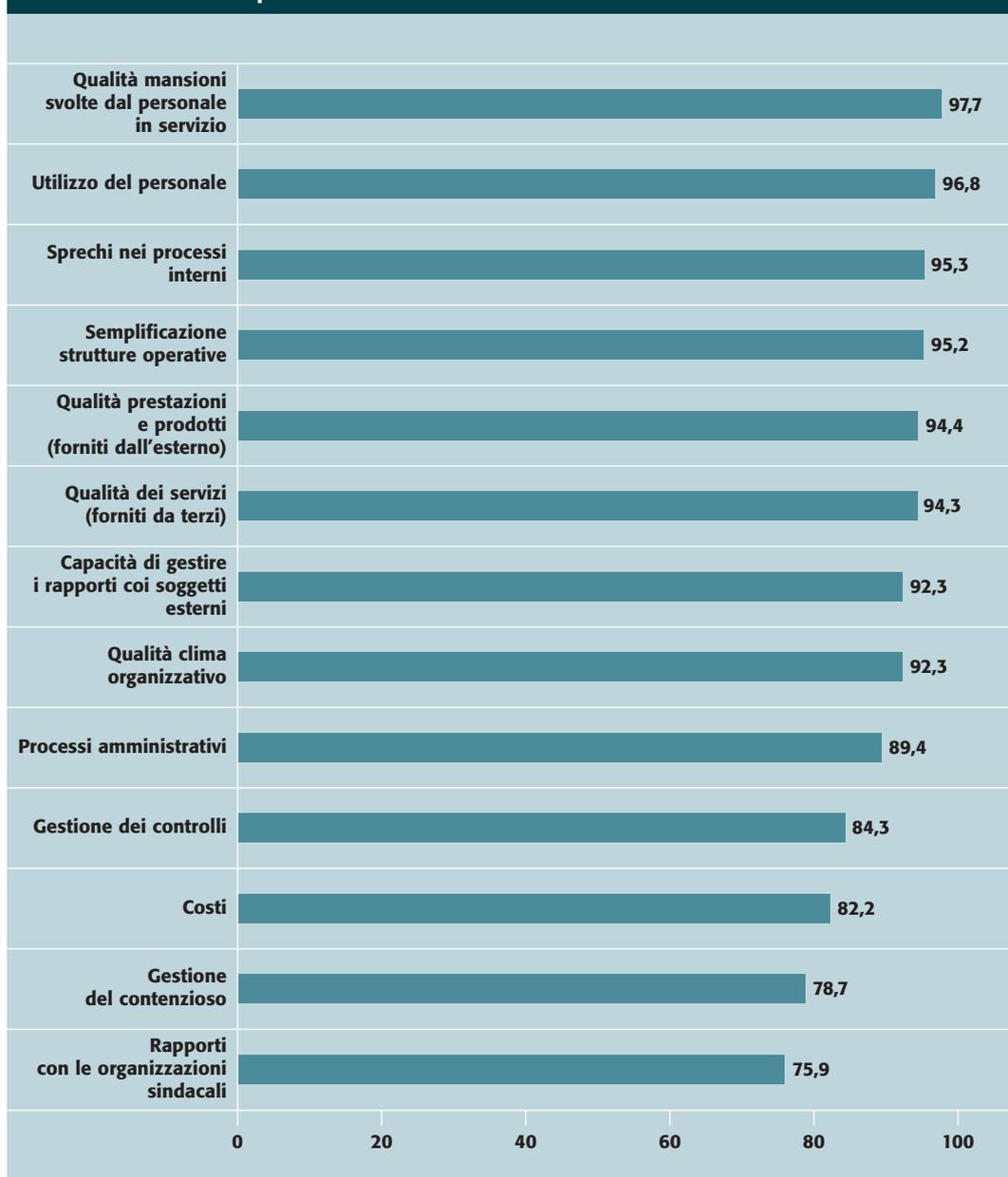
Figura 3.42 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di effetto generato dalle esternalizzazioni – Valori percentuali



Analizzando nel dettaglio i miglioramenti organizzativi rilevati dalle amministrazioni in seguito alle esternalizzazioni, si nota che i maggiori benefici vengono segnalati in relazione alla gestione del personale, sia per la *qualità delle mansioni svolte* (97,7%), sia in relazione all'*utilizzo del personale* (96,8%) (grafico 3.43 e tavola 17.1 e seguente).

Si rilevano, inoltre, quote superiori ai 90 punti percentuali anche per le amministrazioni che dichiarano miglioramenti relativi a *sprechi nei processi interni* (95,3%); *semplificazione delle strutture organizzative* (95,2%), *qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti dall'esterno* e *qualità dei servizi forniti da terzi* (rispettivamente, 94,4% e 94,3%), *qualità del clima organizzativo* e *capacità di gestire i rapporti con i soggetti esterni* (entrambi, 92,3%). Invece, si registrano valori relativamente più bassi per le amministrazioni che affermano di avere ottenuto miglioramenti nella *gestione del contenzioso* (78,7%) e, in particolare, nei *rapporti con le organizzazioni sindacali* (75,9%).

Figura 3.43 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 e che dichiarano miglioramenti organizzativi in seguito alle esternalizzazioni – Valori percentuali



Dal punto di vista della differenza istituzionale, è interessante osservare che la quota relativamente bassa registrata per le amministrazioni che dichiarano miglioramenti nei rapporti con le organizzazioni sindacali è dovuta esclusivamente alle amministrazioni locali, delle quali solo il 74,0% registra miglioramenti in tale senso (mentre la quota registrata per le amministrazioni centrali è pari al 97,3%). Al contrario, la quota contenuta registrata per le unità che riscontrano

miglioramenti nella *gestione del contenzioso* è dovuta in prevalenza alle amministrazioni centrali (61,6%), ma anche alla quota registrata per le amministrazioni locali, non particolarmente elevata (80,1%).

Infine, solo il 75,3% delle amministrazioni centrali afferma di avere osservato miglioramenti nei *costi* in seguito alle esternalizzazioni effettuate; detta quota, insieme a quella rilevata per la *gestione del contenzioso*, rappresentano le uniche, registrate per le amministrazioni centrali, che non raggiungono gli 80 punti percentuali.

La distribuzione geografica (tavola 17.2 e seguente) fa emergere differenze apprezzabili solo in relazione alle amministrazioni che dichiarano miglioramenti nei *rapporti con le organizzazioni sindacali* e nella *gestione del contenzioso*.

Infatti, miglioramenti nei *rapporti con le organizzazioni sindacali* vengono segnalati in misura maggiore dalle amministrazioni del Mezzogiorno (83,2%, ovvero +7,3 punti percentuali rispetto al valore registrato per la totalità delle amministrazioni) e in misura minore da quelle settentrionali (68,9%, -7,0 punti percentuali). Si rileva un andamento simile per le amministrazioni che osservano miglioramenti nella *gestione del contenzioso*; infatti, al 91,5% (+12,8 punti percentuali rispetto al valore generale) delle risposte indicatrici di miglioramento rilevate nelle amministrazioni del Mezzogiorno, si contrappone il 69,2% (-9,5 punti percentuali) registrato in corrispondenza delle amministrazioni localizzate nel Nord.

La questione amministrativa, cioè l'ipotesi di mettere mano ai problemi posti a cittadini e imprese a causa dell'inefficienza e della inadeguatezza degli interventi attuati dalle amministrazioni pubbliche, viene ciclicamente sollevata. In particolare, nel corso dell'ultimo quarto di secolo i diversi tentativi di riforma, soprattutto nei paesi a economia avanzata, si sono mossi adottando una visione che, seppure mitigata da tradizioni politico-amministrative locali (Suleiman, 2003), era prevalentemente ancorata a teorie economiche di impronta liberale. In questo modo, negli anni più recenti un'ondata di iniziative volte a reinventare, privatizzare, esternalizzare, deregolare, decentrare e/o devolvere gli apparati amministrativi pubblici, si è diffusa in molti paesi. Gli assunti dai quali sono state mosse le critiche più insistenti erano molteplici. Si sosteneva che il sistema pubblico, nel tempo, si era strutturato isolandosi sempre di più dalle imprese e dai cittadini, e che non solo il suo mantenimento era garantito a costi crescenti, ma anche che esso mostrava altresì una progressiva incapacità di affrontare in modo efficace i problemi delle società avanzate. Molto sinteticamente, l'idea era che le amministrazioni pubbliche fossero più utili per coloro che in esse lavoravano o che le dirigevano avendo, dunque, tutto l'interesse personale affinché la loro dimensione economica e la loro influenza regolativa crescesse, piuttosto che per i loro utenti finali (Downs, 1967).

Come è noto anche nel nostro paese, soprattutto nel corso dell'ultimo quindicennio, sono state avviate diverse iniziative volte a riordinare l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, sia centrali sia locali. In alcuni casi esse hanno seguito le medesime tendenze riformatrici affermatesi, negli stessi anni, in molti paesi a economia avanzata (Gualmini, 2003). In altri casi, sono state indirizzate alla soluzione di problemi politico-amministrativi, per così dire, squisitamente domestici (Savino, 2003). Tuttavia, come anche altrove è capitato, tali iniziative hanno generalmente trascurato di considerare che nelle amministrazioni molti degli strumenti proposti per l'attuazione degli stessi interventi di riforma erano già compresi nella *cassetta degli attrezzi* a disposizione delle burocrazie pubbliche¹.

1. Come ha recentemente suggerito Lester M. Salamon: "Instead of the centralized hierarchical agencies delivering standardized services that is caricatured in much of the current reform literature and most of our political rhetoric, what exists in most spheres of policy is a dense mosaic of policy tools, many them placing public agencies in complex, interdependent relationships with a host of third-party partners", (SALAMON, 2002, p.3).

I risultati della presente indagine, hanno consentito di quantificare in che misura, nei vari settori istituzionali considerati, secondo quali tipologie di servizi, con quali *partner*, con quali effetti percepiti le amministrazioni hanno proceduto all'esternalizzazione di attività di loro competenza e/o parti o interi processi di servizio. L'esternalizzazione era definita come una scelta in base alla quale una qualsiasi unità della pubblica amministrazione, per svolgere attività e/o servizi di sua competenza, ricorre ad un'altra unità istituzionale, non compresa tra le pubbliche amministrazioni.

I risultati presentati hanno messo in luce che nella maggior parte delle amministrazioni interpellate, da lungo tempo il ricorso a fornitori esterni, in molti campi di attività, è considerata una pratica consolidata. Apparentemente, dunque, il ricorso a forme di esternalizzazione piuttosto che essere ritenuta una novità o, in senso più stretto, una innovazione organizzativa, è trattato come una modalità operativa con la quale si osserva, da molti anni, una frequentazione e, in fondo, anche una consuetudine amministrativa, così ampia da rendere l'esternalizzazione stessa una scelta non eccezionale o nuova, ma del tutto familiare nell'amministrazione italiana.

Una simile teoria, che considera il fenomeno come una consuetudine, tuttavia, si presta ad un approfondimento critico. Basti porre mente al fatto che solo in pochissimi casi nelle amministrazioni interpellate, processi *considerati di esternalizzazione* sono stati oggetto di analisi economica ed organizzativa preventiva, in pochissimi casi è disponibile documentazione contabile (accessibile) su costi associabili a contratti di esternalizzazione e, infine, non sono quasi mai disponibili informazioni per valutare gli effetti organizzativi degli interventi *considerati di esternalizzazione*.

La problematicità di interpretazione dei dati si spiega per diverse ragioni. Tra queste è opportuno rilevare almeno che, sebbene in un crescente numero di pubblicazioni, anche scientifiche, si parli di esternalizzazione da anni (ma adottando, di volta in volta, nozioni o formule diverse come, ad esempio, quella di privatizzazione, di *outsourcing*, di *contracting out*, o di *purchase of service contracting*, ecc.), una definizione istituzionale e condivisa di esternalizzazione ancora non è disponibile e, dunque, è ragionevole che, *in pratica*, i punti di vista sull'esternalizzazione stessa varino a seconda degli interlocutori, i quali adottano, a seconda delle esperienze prevalenti in ciascuna amministrazione, concettualizzazioni, a volte, a maglie più *larghe*, altre volte più *strette*.

Nell'ambito di questa indagine il processo di esternalizzazione è stato circoscritto usando una *definizione operativa* articolabile secondo tre criteri e di carattere descrittivo, essendo essa orientata a fornire un quadro istituzionale del fenomeno in esame. In particolare, si sostiene che, data una unità istituzionale appartenente alla pubblica amministrazione (secondo i criteri del sistema europeo dei conti, il cosiddetto SEC95²), l'esternalizzazione consiste:

1. nel *trasferimento di attività e/o di servizi* riconducibili alle compe-

2. Si veda in proposito l'Allegato 2, Il disegno della ricerca.

- tenze dell'unità di riferimento ovvero, se di nuova individuazione, ad essa attribuibili per competenza,
2. *ad altra unità istituzionale formalmente organizzata* (riconosciuta, dunque, come entità destinata alla produzione di beni e servizi),
 3. *non appartenente all'insieme delle pubbliche amministrazioni* (e perciò qualificabile come istituzione *nonprofit* pubblica, o come istituzione *nonprofit* privata, oppure come impresa privata *for profit*).

Come si nota, la definizione utilizzata *prescinde* dal tipo di strumento giuridico utilizzato, nei singoli casi, per regolare il trasferimento di attività e/o servizi. In effetti, nel corso della ricerca gli strumenti utilizzati per esternalizzare sono stati impiegati come variabili classificatorie, utilizzabili cioè per distinguere e aggregare secondo modalità indipendenti, le diverse tecniche di esternalizzazione in uso.

L'adozione di questa accezione consente di evidenziare alcune prime acquisizioni conoscitive di una qualche rilevanza.

La prima è relativa alla diffusione del fenomeno ed ai settori maggiormente interessati dallo stesso. Come detto, tra le amministrazioni interpellate circa il 95% ha dichiarato di aver provveduto a esternalizzare, nel 2003 e/o in precedenza, parte delle attività e/o dei servizi di propria competenza. Inoltre, nel corso degli anni considerati, la parte più consistente di amministrazioni dichiara di avere esternalizzato servizi interni (82,9% e soprattutto per lo svolgimento di servizi gestionali e di manutenzione); seguono le amministrazioni che esternalizzano servizi finali (77,3%, particolarmente in evidenza nel caso dello smaltimento rifiuti e servizi socio-assistenziali) e attività di tipo amministrativo (62,6%, in questo caso accentuata è la presenza di servizi legati alla gestione dell'informatica).

Altro elemento di rilievo è quello relativo ai fornitori che si individuano in questo panorama. I capitoli che precedono hanno evidenziato che, tra i diversi tipi di fornitori possibili, quello più frequentemente utilizzato dalle amministrazioni in caso di esternalizzazioni, è rappresentata dalle imprese private sotto controllo privato (87,1%). Al secondo posto si collocano ancora le imprese private, ma sotto controllo pubblico (utilizzate dal 46,7% delle amministrazioni interpellate). Valori più bassi si registrano per le rimanenti tre tipologie di fornitori considerate: il 37,3% delle amministrazioni si rivolgono a istituzioni *nonprofit* sotto controllo privato e il 30,7% ad altre istituzioni pubbliche, mentre sono solo il 12,9% le amministrazioni che si rivolgono a istituzioni *nonprofit* sotto controllo pubblico.

Infine, grande interesse rivestono i dati relativi ai tipi di affidamento. Tra le modalità seguite per la scelta del fornitore si osserva infatti un maggiore ricorso alla trattativa privata (63,1%), seguita, nell'ordine, dall'asta pubblica (49,7%), dall'affidamento diretto (47,0%) e dalla licitazione privata (33,3%). Le altre modalità di acquisizione del fornitore sono state utilizzate da meno di un quinto delle amministrazioni che hanno stipulato contratti nel 2003, e il valore più basso si rileva per gli accordi di programma (6,0%).

Nel complesso, dunque, la rilevazione conferma l'iniziale percezione, secondo la quale presso le amministrazioni sono diffuse forme di esternalizzazione, utilizzate secondo vari indirizzi, collaborando con organizzazioni le più variegata e facendo ricorso a modalità operative piuttosto diversificate. Un panorama, insomma, non uniforme ma vitale.

In parte tale varietà dipende dalla conformazione generale del mondo della pubblica amministrazione italiana e, in particolare, della distribuzione e della strutturazione delle competenze attribuite ai diversi livelli di governo. Ma tale varietà è solo in parte spiegata da questa differenziazione istituzionale. Inoltre, si nota che l'attivismo amministrativo nel campo delle esternalizzazioni, che in generale risulta piuttosto alto, non è connotato in modo omogeneo in tutte le aree del paese.

Ciò detto, però, considerando alcuni dei dati rilevati, è opportuno accennare ai limiti dell'approccio amministrativo all'esternalizzazione consolidatosi nel corso degli anni nel settore pubblico.

Colpisce innanzitutto che le iniziative di esternalizzazione vengono gestite prevalentemente per risolvere problemi ricorrenti di finalizzazione delle attività delle amministrazioni, si tratti di esecuzione di servizi interni come di servizi da erogare a utenti esterni. Parallelamente, si è constatato che il criterio di aggiudicazione più diffuso è quello del minor prezzo (criterio particolarmente diffuso tra le amministrazioni localizzate nel Mezzogiorno del paese). Infine, per quel che riguarda la valutazione della qualità delle attività svolte, risultano adottate solo in forma marginale tecniche di misurazione che mettano a confronto stati di funzionamento, efficienza ed efficacia delle prestazioni erogate *ex-ante* ed *ex-post* rispetto alla esternalizzazione e, inoltre, altrettanto marginale sia il ricorso a tecniche di programmazione negoziata degli standard di servizio o di analisi della soddisfazione degli utenti per le attività e/o i servizi erogati dalle amministrazioni.

Questi tre fattori, se considerati congiuntamente, fanno emergere un quadro inferiore all'attesa rispetto alla raffinatezza ed alla maturità dell'approccio all'esternalizzazione attualmente ricorrente. In effetti, troppo spesso nelle pubbliche amministrazioni si esternalizza ciò che non si sa fare o non si può fare, si cerca di pagarlo il meno possibile (a prescindere molto spesso dalla qualità), si ricorre a fornitori consolidati o comunque noti e, attraverso lo strumento della licitazione privata, agendo spesso al di fuori di meccanismi di mercato più pregnanti, peraltro senza sapere o curarsi di sapere se la esternalizzazione migliora il funzionamento dell'amministrazione e/o il benessere di cittadini e imprese servite.

In relazione a tale bozzetto, che emerge con una certa chiarezza dai dati aggregati, si può legittimamente concludere che l'esternalizzazione non sembra tanto necessitare di ulteriore diffusione, quanto di un profondo cambiamento nel modo in cui viene gestita nella pratica.

In altre parole, sembra necessario che la decisione di esternalizzare diventi sempre di più uno strumento gestito con consapevolezza, economica, organizzativa e sociale; che nasca da specifiche analisi preventive, che sia connessa a un razionale progetto organizzativo, che sia oggetto di costante ed attento monitoraggio *in itinere* e di una articolata valutazione *ex post*, tanto nei suoi profili di *output* che di *outcome*.

Solo a queste condizioni l'esternalizzazione diverrà uno strumento innovativo, capace di far crescere l'organizzazione nella sua dimensione interna e nella offerta dei servizi a cittadini e imprese.

Allegati

1. Appendice statistica

Tavola 1.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, periodo di effettuazione e per sottosettore istituzionale					
Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione			Totale generale
		Prima del 2003	Nel 2003	Totale	
Valori assoluti					
Amministrazione centrale	4	71	65	73	77
Amministrazione locale	33	906	756	925	958
Totale	37	977	821	998	1.035
Valori percentuali					
Amministrazione centrale	5,2	92,2	84,4	94,8	100,0
Amministrazione locale	3,4	94,6	78,9	96,6	100,0
Totale	3,6	94,4	79,3	96,4	100,0

Tavola 1.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, periodo di effettuazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione			Totale generale
		Prima del 2003	Nel 2003	Totale	
Valori assoluti					
Nord	8	400	331	402	410
Centro	7	246	204	250	257
Mezzogiorno	22	331	286	346	368
Totale	37	977	821	998	1.035
Valori percentuali					
Nord	2,0	97,6	80,7	98,0	100,0
Centro	2,7	95,7	79,4	97,3	100,0
Mezzogiorno	6,0	89,9	77,7	94,0	100,0
Totale	3,6	94,4	79,3	96,4	100,0

Tavola 2.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di attività e/o servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale generale
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti						
Amministrazione centrale	4	60	73	36	73	77
Amministrazione locale	33	588	785	764	925	958
Totale	37	648	858	800	998	1.035
Valori percentuali						
Amministrazione centrale	5,2	77,9	94,8	46,8	94,8	100,0
Amministrazione locale	3,4	61,4	81,9	79,7	96,6	100,0
Totale	3,6	62,6	82,9	77,3	96,4	100,0

Tavola 2.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di attività e/o servizio esternalizzato e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale generale
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti						
Nord	8	274	347	341	402	410
Centro	7	142	216	177	250	257
Mezzogiorno	22	232	295	282	346	368
Totale	37	648	858	800	998	1.035
Valori percentuali						
Nord	2,0	66,8	84,6	83,2	98,0	100,0
Centro	2,7	55,3	84,0	68,9	97,3	100,0
Mezzogiorno	6,0	63,0	80,2	76,6	94,0	100,0
Totale	3,6	62,6	82,9	77,3	96,4	100,0

Tavola 3.1 Amministrazioni pubbliche per tipi di esternalizzazioni effettuate fino al 2003 e sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Tipo di attività/servizi esternalizzati								Totale generale
	Ammin. + interni + finali	Ammin. + interni	Ammin. + finali	Interni + finali	Solo ammin.	Solo interni	Solo finali	Nessuno	
Valori assoluti									
Amministrazione centrale	28	32	–	8	–	5	–	4	77
Amministrazione locale	486	65	22	153	15	80	103	33	958
Totale	514	97	22	161	15	85	103	37	1.035
Valori percentuali									
Amministrazione centrale	36,4	41,6	–	10,4	–	6,5	–	5,2	100,0
Amministrazione locale	50,7	6,8	2,3	16,0	1,6	8,4	10,8	3,4	100,0
Totale	49,7	9,4	2,1	15,6	1,4	8,2	10,0	3,6	100,0

Tavola 3.2 Amministrazioni pubbliche per tipi di esternalizzazioni effettuate fino al 2003 e ripartizione territoriale

Sottosettore territoriale	Tipo di attività/servizi esternalizzati								Totale generale
	Ammin. + interni + finali	Ammin. + interni	Ammin. + finali	Interni + finali	Solo ammin.	Solo interni	Solo finali	Nessuno	
Valori assoluti									
Nord	229	29	10	62	6	26	38	8	410
Centro	99	43	-	44	-	30	35	7	257
Mezzogiorno	186	25	12	55	9	29	30	22	368
Totale	514	97	22	161	15	85	103	37	1.035
Valori percentuali									
Nord	55,9	7,1	2,4	15,1	1,5	6,3	9,3	2,0	100,0
Centro	38,5	16,7	-	17,1	-	11,7	13,6	2,7	100,0
Mezzogiorno	50,5	6,8	3,3	14,9	2,4	7,9	8,2	6,0	100,0
Totale	49,7	9,4	2,1	15,6	1,4	8,2	10,0	3,6	100,0

Tavola 4.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di fornitore utilizzato e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	4	73	29	25	19	16	73	77
Amministrazione locale	33	829	454	293	367	118	925	958
Totale	37	902	483	318	386	134	998	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	5,2	94,8	37,7	32,5	24,7	20,8	94,8	100,0
Amministrazione locale	3,4	86,5	47,4	30,6	38,3	12,3	96,6	100,0
Totale	3,6	87,1	46,7	30,7	37,3	12,9	96,4	100,0

Tavola 4.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate fino al 2003, tipo di fornitore utilizzato e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Nord	8	363	220	143	193	64	402	410
Centro	7	232	135	80	85	37	250	257
Mezzogiorno	22	307	128	95	108	33	346	368
Totale	37	902	483	318	386	134	998	1.035
Valori percentuali								
Nord	2,0	88,5	53,7	34,9	47,1	15,6	98,0	100,0
Centro	2,7	90,3	52,5	31,1	33,1	14,4	97,3	100,0
Mezzogiorno	6,0	83,4	34,8	25,8	29,3	9,0	94,0	100,0
Totale	3,6	87,1	46,7	30,7	37,3	12,9	96,4	100,0

Tavola 5.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni previste e/o avviate nel 2004 e tipo di attività e/o servizi esternalizzati e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale amministrazioni
		Attività di tipo amministrativo		Servizi finali	Totale	
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni			
Valori assoluti						
Amministrazione centrale	16	47	46	29	61	77
Amministrazione locale	285	316	483	486	673	958
Totale	301	363	529	515	734	1.035
Valori percentuali						
Amministrazione centrale	20,8	61,0	59,7	37,7	79,2	100,0
Amministrazione locale	29,7	33,0	50,4	50,7	70,3	100,0
Totale	29,1	35,1	51,1	49,8	70,9	100,0

Tavola 5.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni previste e/o avviate nel 2004 e tipo di attività e/o servizi esternalizzati e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale	Totale amministrazioni
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale		
Valori assoluti							
Nord	110	157	208	214	300	410	
Centro	71	101	135	129	186	257	
Mezzogiorno	120	105	186	172	248	368	
Totale	301	363	529	515	734	1.035	
Valori percentuali							
Nord	26,8	38,3	50,7	52,2	73,2	100,0	
Centro	27,6	39,3	52,5	50,2	72,4	100,0	
Mezzogiorno	32,6	28,5	50,5	46,7	67,4	100,0	
Totale	29,1	35,1	51,1	49,8	70,9	100,0	

Tavola 6.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni in corso nel 2003, tipo di attività e/o servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione		Almeno una esternalizzazione				Totale generale
			Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	4		60	71	34	73	77
Amministrazione locale	122		567	726	674	836	958
Totale	126		627	797	708	909	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	5,2		77,9	92,2	44,2	94,8	100,0
Amministrazione locale	12,7		59,2	75,8	70,4	87,3	100,0
Totale	12,2		60,6	77,0	68,4	87,8	100,0

Tavola 6.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni in corso nel 2003, tipo di attività e/o servizio esternalizzato e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale generale
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti						
Nord	37	266	325	315	373	410
Centro	37	135	195	149	220	257
Mezzogiorno	52	226	277	244	316	368
Totale	126	627	797	708	909	1.035
Valori percentuali						
Nord	9,0	64,9	79,3	76,8	91,0	100,0
Centro	14,4	52,5	75,9	58,1	85,6	100,0
Mezzogiorno	14,1	61,4	75,3	66,3	85,9	100,0
Totale	12,2	60,6	77,0	68,4	87,8	100,0

Tavola 7.1 Amministrazioni pubbliche che non hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per ragioni e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Ragioni per cui non ci sono esternalizzazioni in corso								Totale
	Opzione non considerata	Amministrazione non in grado di organizzare processo esternalizzazione	Scelta procedure affidamento a terzi	Difficoltà organizzare controllo esecuzione esternalizzazione	Costi da sostenere per avvio e valutazione esternalizzazione	Insuccessi precedenti	Esternalizzazioni necessarie fatte in precedenza		
Valori assoluti									
Amministrazione centrale	4	–	–	–	–	–	–	–	4
Amministrazione locale	35	5	7	3	14	–	58	–	122
Totale	39	5	7	3	14	–	58	–	126
Valori percentuali									
Amministrazione centrale	100,0	–	–	–	–	–	–	–	100,0
Amministrazione locale	28,7	4,1	5,7	2,5	11,5	–	47,5	–	100,0
Totale	31,0	4,0	5,6	2,4	11,1	–	46,0	–	100,0

Tavola 7.2 Amministrazioni pubbliche che non hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per ragioni e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Ragioni per cui non ci sono esternalizzazioni in corso								Totale
	Opzione non considerata	Amministrazione non in grado di organizzare processo esternalizzazione	Scelta procedure affidamento a terzi	Difficoltà organizzare controllo esecuzione esternalizzazione	Costi da sostenere per avvio e valutazione esternalizzazione	Insuccessi precedenti	Esternalizzazioni necessarie fatte in precedenza		
Valori assoluti									
Nord	8	2	2	–	2	–	23	37	
Centro	9	–	2	–	–	–	26	37	
Mezzogiorno	22	3	3	3	12	–	9	52	
Totale	39	5	7	3	14	–	58	126	
Valori percentuali									
Nord	21,6	5,4	5,4	–	5,4	–	62,2	100,0	
Centro	24,3	–	5,4	–	–	–	70,3	100,0	
Mezzogiorno	42,3	5,8	5,8	5,8	23,1	–	17,3	100,0	
Totale	31,0	4,0	5,6	2,4	11,1	–	46,0	100,0	

Tavola 8.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per tipo di attività esternalizzata e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Almeno una esternalizzazione							Totale generale
	Nessuna esternalizzazione	Gestione e amministrazione del personale	Gestione della contabilità	Organizzazione	Sistemi informativi e informatici	Rapporti con l'esterno e comunicazione	Istruttoria gare e contratti	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	17	12	13	19	54	20	13	60
Amministrazione locale	391	181	249	147	326	172	52	567
Totale	408	193	262	166	380	192	65	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	22,1	15,6	16,9	24,7	70,1	26,0	16,9	77,9
Amministrazione locale	40,8	18,9	26,0	15,3	34,0	18,0	5,4	59,2
Totale	39,4	18,6	25,3	16,0	36,7	18,6	6,3	100,0

Tavola 8.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per tipo di attività esternalizzata e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Almeno una esternalizzazione							Totale generale
	Nessuna esternalizzazione	Gestione e amministrazione del personale	Gestione della contabilità	Organizzazione	Sistemi informativi e informatici	Rapporti con l'esterno e comunicazione	Istruttoria gare e contratti	
Valori assoluti								
Nord	144	108	118	70	158	77	20	266
Centro	122	34	48	44	98	44	21	135
Mezzogiorno	142	51	96	52	124	71	24	226
Totale	408	193	262	166	380	192	65	627
Valori percentuali								
Nord	35,1	26,3	28,8	17,1	38,5	18,8	4,9	64,9
Centro	47,5	13,2	18,7	17,1	38,1	17,1	8,2	52,5
Mezzogiorno	38,6	13,9	26,1	14,1	33,7	19,3	6,5	61,4
Totale	39,4	18,6	25,3	16,0	36,7	18,6	6,3	60,6

Tavola 9.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	17	51	11	16	5	5	60	77
Amministrazione locale	391	494	136	79	57	25	567	958
Totale	408	545	147	95	62	30	627	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	22,1	66,2	14,3	20,8	6,5	6,5	77,9	100,0
Amministrazione locale	40,8	51,6	14,2	8,2	5,9	2,6	59,2	100,0
Totale	39,4	52,7	14,2	9,2	6,0	2,9	60,6	100,0

Tavola 9.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Nord	144	243	68	35	19	6	266	410
Centro	122	115	34	30	16	9	135	257
Mezzogiorno	142	187	45	30	27	15	226	368
Totale	408	545	147	95	62	30	627	1.035
Valori percentuali								
Nord	35,1	59,3	16,6	8,5	4,6	1,5	64,9	100,0
Centro	47,5	44,7	13,2	11,7	6,2	3,5	52,5	100,0
Mezzogiorno	38,6	50,8	12,2	8,2	7,3	4,1	61,4	100,0
Totale	39,4	52,7	14,2	9,2	6,0	2,9	60,6	100,0

Tavola 10.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi interni in corso nel 2003 per tipo di servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Servizi ausiliari e di supporto	Gestione e manutenzione	Vigilanza e sicurezza	Servizi logistici	Editoria e riproduzione	Totale	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	6	40	57	58	22	34	71	77
Amministrazione locale	232	468	620	459	169	182	726	958
Totale	238	508	677	517	191	216	797	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	7,8	51,9	74,0	75,3	28,6	44,2	92,2	100,0
Amministrazione locale	24,2	48,9	64,7	47,9	17,6	19,0	75,8	100,0
Totale	23,0	49,1	65,4	50,0	18,5	20,9	77,0	100,0

Tavola 10.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi interni in corso nel 2003 per tipo di servizio esternalizzato e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Servizi ausiliari e di supporto	Gestione e manutenzione	Vigilanza e sicurezza	Servizi logistici	Editoria e riproduzione	Totale	
Valori assoluti								
Nord	86	227	293	217	92	100	325	410
Centro	62	115	149	121	50	73	195	257
Mezzogiorno	90	166	235	179	49	43	277	368
Totale	238	508	677	517	191	216	797	1.035
Valori percentuali								
Nord	21,0	55,4	71,5	52,9	22,4	24,4	79,3	100,0
Centro	24,1	44,7	58,0	47,1	19,5	28,4	75,9	100,0
Mezzogiorno	24,5	45,1	63,9	48,6	13,3	11,7	75,3	100,0
Totale	23,0	49,1	65,4	50,0	18,5	20,9	77,0	100,0

Tavola 11.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi interni in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	6	71	9	9	4	5	71	77
Amministrazione locale	232	664	141	70	125	21	726	958
Totale	238	735	150	79	129	26	797	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	7,8	92,2	11,7	11,7	5,2	6,5	92,2	100,0
Amministrazione locale	24,2	69,3	14,7	7,3	13,0	2,2	75,8	100,0
Totale	23,0	71,0	14,5	7,6	12,5	2,5	77,0	100,0

Tavola 11.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi interni in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Nord	86	307	63	27	84	8	325	410
Centro	62	177	39	25	23	9	195	257
Mezzogiorno	90	251	48	27	22	9	277	368
Totale	238	735	150	79	129	26	797	1.035
Valori percentuali								
Nord	21,0	74,9	15,4	6,6	20,5	2,0	79,3	100,0
Centro	24,1	68,9	15,2	9,7	8,9	3,5	75,9	100,0
Mezzogiorno	24,5	68,2	13,0	7,3	6,0	2,4	75,3	100,0
Totale	23,0	71,0	14,5	7,6	12,5	2,5	77,0	100,0

Tavola 12.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi finali in corso nel 2003 per tipo di servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Almeno una esternalizzazione											Totale generale		
	Nessuna esternalizzazione	Edilizia pubblica	Opere pubbliche	Erogazione e distribuzione di servizi a rilevanza economica	Gestione dei rifiuti	Gestione impianti e servizi complementari per le attività economiche	Ricerca e sviluppo	Conservazione dei beni	Servizi educativi e formativi	Servizi culturali sportivi e del tempo libero	Servizi socio-assistenziali		Servizi sanitari	Totale
Valori assoluti														
Amministrazione centrale	43	-	4	7	12	6	9	5	9	2	5	7	34	77
Amministrazione locale	284	133	225	283	412	104	32	69	206	225	337	234	674	958
Totale	327	133	229	290	424	110	41	74	215	227	342	241	708	1.035
Valori percentuali														
Amministrazione centrale	55,8	-	5,2	9,1	15,6	7,8	11,7	6,5	11,7	2,6	6,5	9,1	44,2	100,0
Amministrazione locale	29,6	13,9	23,5	29,5	43,0	10,9	3,3	7,2	21,5	23,5	35,2	24,4	70,4	100,0
Totale	31,6	12,9	22,1	28,0	41,0	10,6	4,0	7,1	20,8	21,9	33,0	23,3	68,4	100,0

Tavola 12.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi finali in corso nel 2003 per tipo di servizio esternalizzato e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione										Totale generale						
		Edilizia pubblica	Opere pubbliche	Erogazione e distribuzione di servizi a rilevanza economica	Gestione dei rifiuti	Gestione impianti e servizi complementari per le attività economiche	Ricerca e sviluppo	Conservazione dei beni	Servizi educativi e formativi	Servizi culturali e sportivi e del tempo libero	Servizi socio-assistenziali		Servizi sanitari	Totale				
Valori assoluti																		
Nord	95	69	106	140	175	52	21	29	108	112	160	128						410
Centro	108	25	44	64	71	34	14	21	53	41	60	48						257
Mezzogiorno	124	39	79	86	178	24	6	24	54	74	122	65						368
Totale	327	133	229	290	424	110	41	74	215	227	342	241						1.035
Valori percentuali																		
Nord	23,2	16,8	25,9	34,1	42,7	12,7	5,1	7,1	26,3	27,3	39,0	31,2						100,0
Centro	42,0	9,7	17,1	24,9	27,6	13,2	5,4	8,2	20,6	16,0	23,3	18,7						100,0
Mezzogiorno	33,7	10,6	21,5	23,4	48,4	6,5	1,6	6,5	14,7	20,1	33,2	17,7						100,0
Totale	31,6	12,9	22,1	28,0	41,0	10,6	4,0	7,1	20,8	21,9	33,0	23,3						100,0

Tavola 13.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi finali in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	43	34	11	9	5	5	34	77
Amministrazione locale	284	575	254	131	253	58	674	958
Totale	327	609	265	140	258	63	708	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	55,8	44,2	14,3	11,7	6,5	6,5	44,2	100,0
Amministrazione locale	29,6	60,0	26,5	13,7	26,4	6,1	70,4	100,0
Totale	31,6	58,8	25,6	13,5	24,9	6,1	68,4	100,0

Tavola 13.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni di servizi finali in corso nel 2003 per tipo di fornitore e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione						Totale generale
		Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)	Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)	Totale	
Valori assoluti								
Nord	95	269	125	74	141	42	315	410
Centro	108	129	78	30	57	9	149	257
Mezzogiorno	124	211	62	36	60	12	244	368
Totale	327	609	265	140	258	63	708	1.035
Valori percentuali								
Nord	23,2	65,6	30,5	18,0	34,4	10,2	76,8	100,0
Centro	42,0	50,2	30,4	11,7	22,2	3,5	58,0	100,0
Mezzogiorno	33,7	57,3	16,8	9,8	16,3	3,3	66,3	100,0
Totale	31,6	58,8	25,6	13,5	24,9	6,1	68,4	100,0

Tavola 14.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di studi di fattibilità avviati preventivamente e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale		Tipi di studi di fattibilità avviati preventivamente									Totale
		Tecnica + organizz. + economica	Tecnica + organizz.	Tecnica + economica	Organizz. + economica	Tecnica	Organizzativa	Economica	Nessuno studio		
Valori assoluti											
	Amministrazione centrale	21	5	15	2	4	2	13	12	73	
	Amministrazione locale	322	20	73	81	32	51	54	202	836	
	Totale	343	25	88	83	36	53	67	214	909	
Valori percentuali											
	Amministrazione centrale	28,8	6,8	20,5	2,7	5,5	2,7	17,8	16,4	100,0	
	Amministrazione locale	38,5	2,4	8,7	9,7	3,8	6,1	6,5	24,2	100,0	
	Totale	37,7	2,8	9,7	9,1	4,0	5,8	7,4	23,5	100,0	

Tavola 14.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di studi di fattibilità avviati preventivamente e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Tipi di studi di fattibilità avviati preventivamente									Totale	
	Tecnica + organizz. + economica	Tecnica + organizz.	Tecnica + economica	Organizz. + economica	Tecnica	Organizzativa	Economica	Nessuno studio			
Valori assoluti											
Nord	189	5	33	45	5	11	19	66	373		
Centro	87	11	27	14	14	9	14	44	220		
Mezzogiorno	67	9	28	24	17	33	34	104	316		
Totale	343	25	88	83	36	53	67	214	909		
Valori percentuali											
Nord	50,7	1,3	8,8	12,1	1,3	2,9	5,1	17,7	100,0		
Centro	39,5	5,0	12,3	6,4	6,4	4,1	6,4	20,0	100,0		
Mezzogiorno	21,2	2,8	8,9	7,6	5,4	10,4	10,8	32,9	100,0		
Totale	37,7	2,8	9,7	9,1	4,0	5,8	7,4	23,5	100,0		

Tavola 15.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, per risultati delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse nel 2003 e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale		Risultati delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse							Totale
		Non erano previste valutazioni né l'amministrazione le ha svolte	Valutazioni effettuate senza regolarità	Valutazioni effettuate con regolarità ma risultati non utilizzati	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati insoddisfacenti	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati soddisfacenti	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati più che soddisfacenti		
Valori assoluti									
Amministrazione centrale	17	2	-	2	38	14	73		
Amministrazione locale	137	14	18	14	586	67	836		
Totale	154	16	18	16	624	81	909		
Valori percentuali									
Amministrazione centrale	23,3	2,7	-	2,7	52,1	19,2	100,0		
Amministrazione locale	16,3	1,7	2,2	1,7	70,1	8,0	100,0		
Totale	16,9	1,8	2,0	1,8	68,6	8,9	100,0		

Tavola 15.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, per risultati delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse nel 2003 e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Risultati delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse							Totale
	Non erano previste valutazioni né l'amministrazione le ha svolte	Valutazioni effettuate senza regolarità	Valutazioni effettuate con regolarità ma risultati non utilizzati	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati insoddisfacenti	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati soddisfacenti	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati più che soddisfacenti		
Valori assoluti								
Nord	34	6	13	8	286	26	373	
Centro	37	7	2	2	138	34	220	
Mezzogiorno	83	3	3	6	200	21	316	
Totale	154	16	18	16	624	81	909	
Valori percentuali								
Nord	9,1	1,6	3,5	2,1	76,7	7,0	100,0	
Centro	16,8	3,2	0,9	0,9	62,7	15,5	100,0	
Mezzogiorno	26,3	0,9	0,9	1,9	63,3	6,6	100,0	
Totale	16,9	1,8	2,0	1,8	68,6	8,9	100,0	

Tavola 16.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di effetto generato dalle esternalizzazioni e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Effetti generati dalle esternalizzazioni		Totale
	Positivi	Negativi	
Valori assoluti			
Amministrazione centrale	71	2	73
Amministrazione locale	815	21	836
Totale	886	23	909
Valori percentuali			
Amministrazione centrale	97,3	2,7	100,0
Amministrazione locale	97,5	2,5	100,0
Totale	97,5	2,5	100,0

Tavola 16.2 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 per tipo di effetto generato dalle esternalizzazioni e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Effetti generati dalle esternalizzazioni		Totale
	Positivi	Negativi	
Valori assoluti			
Nord	360	12	373
Centro	216	5	220
Mezzogiorno	310	6	316
Totale	886	23	909
Valori percentuali			
Nord	96,5	3,2	100,0
Centro	98,2	2,3	100,0
Mezzogiorno	98,1	1,9	100,0
Totale	97,5	2,5	100,0

Tavola 17.1 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 e che dichiarano miglioramenti organizzativi in seguito alle esternalizzazioni e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale		Implicazioni organizzative								Totale
		Utilizzo del personale	Qualità mansioni svolte dal personale in servizio	Qualità clima organizzativo	Rapporti con le organizzazioni sindacali	Semplificazione strutture operative	Processi amministrativi	Gestione dei controlli		
Valori assoluti										
	Amministrazione centrale	71	73	73	71	63	64	64	73	
	Amministrazione locale	809	815	766	619	802	749	702	836	
	Totale	880	888	839	690	865	813	766	909	
Valori percentuali										
	Amministrazione centrale	97,3	100,0	100,0	97,3	86,3	87,7	87,7	100,0	
	Amministrazione locale	96,8	97,5	91,6	74,0	95,9	89,6	84,0	100,0	
	Totale	96,8	97,7	92,3	75,9	95,2	89,4	84,3	100,0	

Sottosettore istituzionale	Implicazioni organizzative						Totale
	Gestione del contenzioso	Sprechi nei processi interni	Costi	Qualità prestazioni e prodotti (forniti dall'esterno)	Qualità del servizio (forniti da terzi)	Capacità di gestire i rapporti coi soggetti esterni	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	45	67	55	65	71	71	73
Amministrazione locale	670	799	692	793	786	768	836
Totale	715	866	747	858	857	839	909
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	61,6	91,8	75,3	89,0	97,3	97,3	100,0
Amministrazione locale	80,1	95,6	82,8	94,9	94,0	91,9	100,0
Totale	78,7	95,3	82,2	94,4	94,3	92,3	100,0

Tavola 172 Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 e che dichiarano miglioramenti organizzativi in seguito alle esternalizzazioni e per ripartizione territoriale

Ripartizione e territoriale		Implicazioni organizzative								Totale
		Utilizzo del personale	Qualità mansioni svolte dal personale in servizio	Qualità clima organizzativo	Rapporti con le organizzazioni sindacali	Semplificazione strutture operative	Processi amministrativi	Gestione dei controlli		
Valori assoluti										
Nord	357	356	336	257	351	332	306	373		
Centro	213	216	202	170	204	195	183	220		
Mezzogiorno	310	316	301	263	310	286	277	316		
Totale	880	888	839	690	865	813	766	909		
Valori percentuali										
Nord	95,7	95,4	90,1	68,9	94,1	89,0	82,0	100,0		
Centro	96,8	98,2	91,8	77,3	92,7	88,6	83,2	100,0		
Mezzogiorno	98,1	100,0	95,3	83,2	98,1	90,5	87,7	100,0		
Totale	96,8	97,7	92,3	75,9	95,2	89,4	84,3	100,0		

Ripartizione territoriale	Implicazioni organizzative						Totale
	Gestione del contenzioso	Sprechi nei processi interni	Costi	Qualità prestazioni e prodotti (forniti dall'esterno)	Qualità dei servizi (forniti da terzi)	Capacità di gestire i rapporti coi soggetti esterni	
Valori assoluti							
Nord	258	351	307	349	347	336	373
Centro	168	211	174	202	209	202	220
Mezzogiorno	289	304	266	307	301	301	316
Totale	715	866	747	858	857	859	909
Valori percentuali							
Nord	69,2	94,1	82,3	93,6	93,0	90,1	100,0
Centro	76,4	95,9	79,1	91,8	95,0	91,8	100,0
Mezzogiorno	91,5	96,2	84,2	97,2	95,3	95,3	100,0
Totale	78,7	95,3	82,2	94,4	94,3	92,3	100,0

Tavola 18.1 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate nel 2003 e tipo di attività/servizi esternalizzati e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale generale
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti						
Amministrazione centrale	12	52	53	22	65	77
Amministrazione locale	202	361	559	485	756	958
Totale	214	413	612	507	821	1.035
Valori percentuali						
Amministrazione centrale	15,6	67,5	68,8	28,6	84,4	100,0
Amministrazione locale	21,1	37,7	58,4	50,6	78,9	100,0
Totale	20,7	39,9	59,1	49,0	79,3	100,0

Tavola 18.2 Amministrazioni pubbliche per esternalizzazioni effettuate nel 2003 e tipo di attività/servizi esternalizzati e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessuna esternalizzazione	Almeno una esternalizzazione				Totale generale
		Attività di tipo amministrativo	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Valori assoluti						
Nord	79	171	245	227	331	410
Centro	53	115	147	106	204	257
Mezzogiorno	82	127	220	174	286	368
Totale	214	413	612	507	821	1.035
Valori percentuali						
Nord	19,3	41,7	59,8	55,4	80,7	100,0
Centro	20,6	44,7	57,2	41,2	79,4	100,0
Mezzogiorno	22,3	34,5	59,8	47,3	77,7	100,0
Totale	20,7	39,9	59,1	49,0	79,3	100,0

Tavola 19.1 Amministrazioni pubbliche per numero di contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Numero di contratti stipulati							Totale generale
	Nessuno	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 50	Da 51 a 100	Oltre 100		
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	12	7	23	24	5	6	77	
Amministrazione locale	202	282	211	130	77	56	958	
Totale	214	289	234	154	82	62	1.035	
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	15,6	9,1	29,9	31,2	6,5	7,8	100,0	
Amministrazione locale	21,1	29,4	22,0	13,6	8,0	5,8	100,0	
Totale	20,7	27,9	22,6	14,9	7,9	6,0	100,0	

Tavola 19.2 Amministrazioni pubbliche per numero di contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Numero di contratti stipulati							Totale generale
	Nessuno	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 50	Da 51 a 100	Oltre 100		
Valori assoluti								
Nord	79	110	79	63	39	39	410	
Centro	53	62	55	48	25	14	257	
Mezzogiorno	82	117	100	43	18	9	368	
Totale	214	289	234	154	82	62	1.035	
Valori percentuali								
Nord	19,3	26,8	19,3	15,4	9,5	9,5	100,0	
Centro	20,6	24,1	21,4	18,7	9,7	5,4	100,0	
Mezzogiorno	22,3	31,8	27,2	11,7	4,9	2,4	100,0	
Totale	20,7	27,9	22,6	14,9	7,9	6,0	100,0	

Tavola 20.1 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Classi di valori complessivi*							Totale
	Fino a 99.000	Da 100.000 a 499.000	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	7	7	14	2	2	13	6	52
Amministrazione locale	89	102	59	19	6	8	78	361
Totale	96	109	73	21	8	21	84	413
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	13,5	13,5	26,9	3,8	3,8	25,0	11,5	100,0
Amministrazione locale	24,7	28,3	16,3	5,3	1,7	2,2	21,6	100,0
Totale	23,2	26,4	17,7	5,1	1,9	5,1	20,3	100,0

* In euro

Tavola 20.2 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Classi di valori complessivi*							Totale
	Fino a 99.000	Da 100.000 a 499.000	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Valori assoluti								
Nord	42	44	31	11	3	5	36	171
Centro	18	23	27	7	2	13	23	115
Mezzogiorno	36	43	15	3	3	3	25	127
Totale	96	109	73	21	8	21	84	413
Valori percentuali								
Nord	24,6	25,7	18,1	6,4	1,8	2,9	21,1	100,0
Centro	15,7	20,0	23,5	6,1	1,7	11,3	20,0	100,0
Mezzogiorno	28,3	33,9	11,8	2,4	2,4	2,4	19,7	100,0
Totale	23,2	26,4	17,7	5,1	1,9	5,1	20,3	100,0

* In euro

Tavola 21.1 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di servizi interni per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Classi di valori complessivi*							Totale
	Fino a 99.000	Da 100.000 a 499.000	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	7	10	19	7	2	5	5	53
Amministrazione locale	67	96	127	95	54	39	80	559
Totale	74	106	146	102	56	44	85	612
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	13,2	18,9	35,8	13,2	3,8	9,4	9,4	100,0
Amministrazione locale	12,0	17,2	22,7	17,0	9,7	7,0	14,3	100,0
Totale	12,1	17,3	23,9	16,7	9,2	7,2	13,9	100,0

* In euro

Tavola 21.2 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di servizi interni per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Classi di valori complessivi*							Totale
	Fino a 99.000	Da 100.000 a 499.000	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Valori assoluti								
Nord	16	37	58	50	31	29	24	245
Centro	16	32	30	16	16	9	28	147
Mezzogiorno	42	37	58	36	9	6	33	220
Totale	74	106	146	102	56	44	85	612
Valori percentuali								
Nord	6,5	15,1	23,7	20,4	12,7	11,8	9,8	100,0
Centro	10,9	21,8	20,4	10,9	10,9	6,1	19,0	100,0
Mezzogiorno	19,1	16,8	26,4	16,4	4,1	2,7	15,0	100,0
Totale	12,1	17,3	23,9	16,7	9,2	7,2	13,9	100,0

* In euro

Tavola 22.1 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di servizi finali per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Classi di valori complessivi*							Totale
	Fino a 99.000	Da 100.000 a 499.000	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	5	2	6	–	2	5	2	22
Amministrazione locale	40	45	113	114	45	74	54	485
Totale	45	48	119	114	47	79	56	507
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	22,7	9,1	27,3	–	9,1	22,7	9,1	100,0
Amministrazione locale	8,2	9,5	23,3	23,5	9,3	15,3	11,1	100,0
Totale	8,9	9,5	23,5	22,5	9,3	15,6	11,0	100,0

* In euro

Tavola 22.2 Amministrazioni pubbliche per classe di valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003 per le esternalizzazioni di servizi finali per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Classi di valori complessivi*							Totale
	Fino a 99.000	Da 100.000 a 499.000	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Valori assoluti								
Nord	15	19	45	58	27	45	18	227
Centro	9	5	25	23	5	28	11	106
Mezzogiorno	21	24	49	33	15	6	27	174
Totale	45	48	119	114	47	79	56	507
Valori percentuali								
Nord	6,6	8,4	19,8	25,6	11,9	19,8	7,9	100,0
Centro	8,5	4,7	23,6	21,7	4,7	26,4	10,4	100,0
Mezzogiorno	12,1	13,8	28,2	19,0	8,6	3,4	15,5	100,0
Totale	8,9	9,5	23,5	22,5	9,3	15,6	11,0	100,0
* In euro								

Tavola 23.1 Amministrazioni pubbliche per modalità di acquisizione del fornitore delle attività/servizi esternalizzati nel 2003 e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Modalità										Totale	
	Asta pubblica	Appalto concorso	Trattativa privata	Licitazione privata	Affidamento diretto	Acquisizione in economia	Accordi di programma	Altro				
Valori assoluti												
Amministrazione centrale	20	9	54	37	23	36	5	29				65
Amministrazione locale	388	153	464	236	363	114	44	175				756
Totale	408	162	518	273	386	150	49	204				821
Valori percentuali												
Amministrazione centrale	30,8	13,8	83,1	56,9	35,4	55,4	7,7	44,6				100,0
Amministrazione locale	51,3	20,2	61,4	31,2	48,0	15,1	5,8	23,1				100,0
Totale	49,7	19,7	63,1	33,3	47,0	18,3	6,0	24,8				100,0

Tavola 23.2 Amministrazioni pubbliche per modalità di acquisizione del fornitore delle attività/servizi esternalizzati nel 2003 e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Modalità										Totale
	Asta pubblica	Appalto concorso	Trattativa privata	Licitazione privata	Affidamento diretto	Acquisizione in economia	Accordi di programma	Altro			
Valori assoluti											
Nord	175	64	222	108	168	71	24	93			331
Centro	80	44	142	80	96	57	16	60			204
Mezzogiorno	153	54	154	85	122	22	9	51			286
Totale	408	162	518	273	386	150	49	204			821
Valori percentuali											
Nord	52,9	19,3	67,1	32,6	50,8	21,5	7,3	28,1			100,0
Centro	39,2	21,6	69,6	39,2	47,1	27,9	7,8	29,4			100,0
Mezzogiorno	53,5	18,9	53,8	29,7	42,7	7,7	3,1	17,8			100,0
Totale	49,7	19,7	63,1	33,3	47,0	18,3	6,0	24,8			100,0

Tavola 24.1 Amministrazioni pubbliche per criterio adottato nella scelta del contraente per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Criterio utilizzato per la scelta del contraente			Totale
	Minor prezzo	Minor prezzo e qualità del fornitore	Minor prezzo e qualità del prodotto	
Valori assoluti				
Amministrazione centrale	46	44	40	65
Amministrazione locale	491	459	426	756
Totale	537	503	466	821
Valori percentuali				
Amministrazione centrale	70,8	67,7	61,5	100,0
Amministrazione locale	64,9	60,7	56,3	100,0
Totale	65,4	61,3	56,8	100,0

Tavola 24.2 Amministrazioni pubbliche per criterio adottato nella scelta del contraente per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Criterio			Totale
	Minor prezzo	Minor prezzo e qualità del fornitore	Minor prezzo e qualità del prodotto	
Valori assoluti				
Nord	221	187	208	331
Centro	126	133	131	204
Mezzogiorno	190	182	127	286
Totale	537	503	466	821
Valori percentuali				
Nord	66,8	56,5	62,8	100,0
Centro	61,8	65,2	64,2	100,0
Mezzogiorno	66,4	63,6	44,4	100,0
Totale	65,4	61,3	56,8	100,0

Tavola 25.1 Amministrazioni pubbliche per meccanismi individuati per il controllo della qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti attraverso i contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Meccanismi individuati							Totale
	Determinazione quantità del prodotto da consegnare	Descrizione modalità di apprestamento dei servizi	Descrizione caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi	Determinazione fasi intermedie con risultati e/o prodotti finali da controllare e/o valutare	Determinazione risultati e/o prodotti finali da controllare e/o valutare	Determinazione standard di qualità ai quali deve aderire il fornitore	Realizzazione di indagini di customer satisfaction	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	22	43	44	20	27	26	15	65
Amministrazione locale	286	535	389	238	339	299	150	756
Totale	308	578	433	258	366	325	165	821
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	33,8	66,2	67,7	30,8	41,5	40,0	23,1	100,0
Amministrazione locale	37,8	70,8	51,5	31,5	44,8	39,6	19,8	100,0
Totale	37,5	70,4	52,7	31,4	44,6	39,6	20,1	100,0

Sottosettore istituzionale	Meccanismi individuati						Totale
	Attraverso una carta dei servizi	Controlli amministrativi periodici	Ispezioni	Prescrizione di penali per responsabilità del fornitore	Ricorso a clausole coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali	Altro	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	2	40	13	50	36	5	65
Amministrazione locale	91	446	326	539	459	31	756
Totale	93	486	339	589	495	36	821
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	3,1	61,5	20,0	76,9	55,4	7,7	100,0
Amministrazione locale	12,0	59,0	43,1	71,3	60,7	4,1	100,0
Totale	11,3	59,2	41,3	71,7	60,3	4,4	100,0

Tavola 25.2 Amministrazioni pubbliche per meccanismi individuati per il controllo della qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti attraverso i contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003 e per ripartizione territoriale

Ripartizione e territoriale		Meccanismi individuati							Totale
		Determinazione quantità del prodotto da consegnare	Descrizione modalità di apprestamento dei servizi	Descrizione caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi	Determinazione fasi intermedie con risultati e/o prodotti finali da controllare e/o valutare	Determinazione risultati e/o prodotti finali da controllare e/o valutare	Determinazione standard di qualità ai quali deve aderire il fornitore	Realizzazione di indagini di customer satisfaction	
Valori assoluti									
Nord	137	257	193	129	177	137	97	331	
Centro	85	149	133	69	96	83	41	204	
Mezzogiorno	86	172	107	60	93	105	27	286	
Totale	308	578	433	258	366	325	165	821	
Valori percentuali									
Nord	41,4	77,6	58,3	39,0	53,5	41,4	29,3	100,0	
Centro	41,7	73,0	65,2	33,8	47,1	40,7	20,1	100,0	
Mezzogiorno	30,1	60,1	37,4	21,0	32,5	36,7	9,4	100,0	
Totale	37,5	70,4	52,7	31,4	44,6	39,6	20,1	100,0	

Ripartizione territoriale	Meccanismi individuati						Totale
	Attraverso una carta dei servizi	Controlli amministrativi periodici	Ispezioni	Prescrizione di penali per responsabilità del fornitore	Ricorso a clausole coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali	Altro	
Valori assoluti							
Nord	53	212	154	257	202	10	331
Centro	25	126	74	149	131	11	204
Mezzogiorno	15	148	111	183	162	15	286
Totale	93	486	339	589	495	36	821
Valori percentuali							
Nord	16,0	64,0	46,5	77,6	61,0	3,0	100,0
Centro	12,3	61,8	36,3	73,0	64,2	5,4	100,0
Mezzogiorno	5,2	51,7	38,8	64,0	56,6	5,2	100,0
Totale	11,3	59,2	41,3	71,7	60,3	4,4	100,0

2.1 Dai concetti alle classificazioni

La *classificazione* delle risposte, intesa come la scelta dell'insieme di item o modalità entro le quali inserire le informazioni rilevate, è una attività critica all'interno del processo di costruzione del dato statistico. Infatti, l'inserimento di una risposta all'interno di una delle classi proposte nell'ambito di una specifica classificazione si attua per tramite di un processo di aggregazione irreversibile dell'informazione rilevata. Tuttavia, detto rischio, connaturato all'utilizzo di classificazioni, viene ampiamente compensato dai vantaggi che ne conseguono e, in particolare, un più definito livello di standardizzazione del significato del quesito posto e delle risposte attese, la maggiore semplicità di comprensione dei quesiti da parte dei rispondenti e, infine, la riduzione dei tempi di elaborazione dei risultati rilevati.

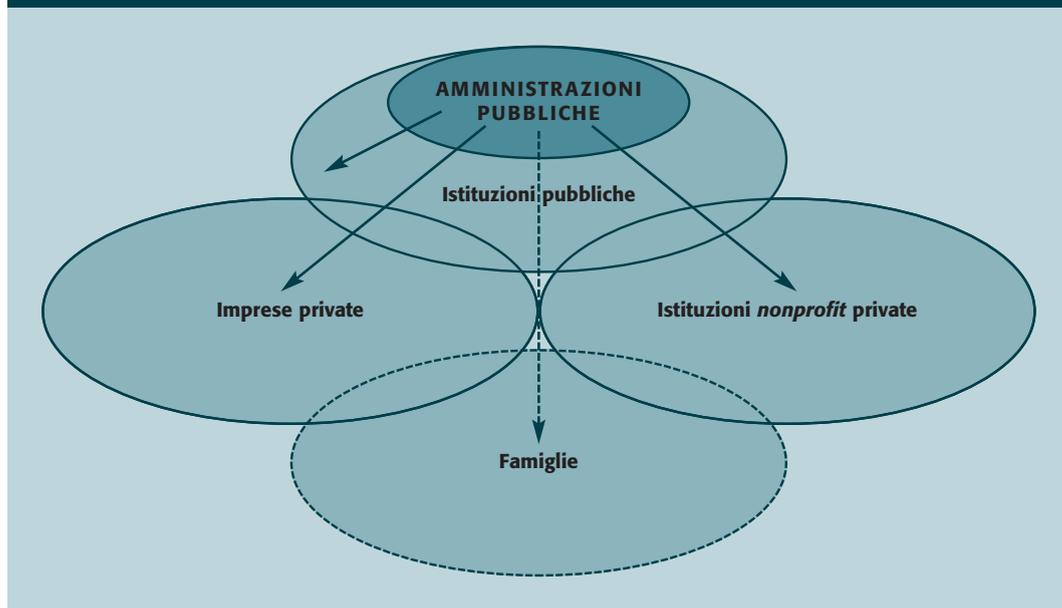
Come è stato chiarito nel capitolo primo, la misurazione della esternalizzazione richiede innanzitutto la possibilità di definire, sia in aggregato sia in dettaglio, l'insieme delle unità che trasferiscono al loro esterno una qualche attività e/o servizio e, in secondo luogo, l'insieme delle unità presso le quali la produzione delle medesime attività e/o servizi viene ad essere espletata. Nel primo caso si è parlato di *clienti* e nel secondo di *fornitori*. I *clienti* sono le singole amministrazioni pubbliche e i *fornitori* le unità, pubbliche e/o private, che assumono l'incarico di produrre i servizi e/o le attività esternalizzate dalle prime.

Per chiarire quali unità fossero comprese nell'insieme delle amministrazioni pubbliche, nel corso della rilevazione si è fatto riferimento alla classificazione in uso per la produzione dei conti nazionali (SEC95, cfr. Capitolo 2). Ai sottosettori istituzionali compresi nello stesso sistema si è fatto riferimento per classificare i potenziali *fornitori* possibili (Figura 1).

In particolare, nell'ambito di questa rilevazione si è assunto che l'unità rispondente (una pubblica amministrazione) potesse esternalizzare solo affidando la produzione o l'esecuzione di un'attività e/o un servizio ad altra istituzione pubblica (ma, dunque, collocabile al di fuori dell'insieme comprendente le sole amministrazioni pubbliche incluse in S13 secondo il SEC95), ad una impresa privata o ad una

istituzione *nonprofit*, anch'esse definite secondo le nomenclature statistiche ufficiali. Nella figura sono state comprese, per delineare un quadro completo del sistema economico istituzionale in cui la nostra analisi si muove, anche le famiglie: naturalmente i processi di esternalizzazione, pur incidendo (in vari modi) sulle famiglie, non le interessano (se non in forme marginali, si pensi alle *nonprofit* economicamente non significative, come le organizzazioni di volontariato prive di dipendenti) in quanto *fornitori*, ma solo in quanto fruitori finali delle attività e/o dei servizi realizzati.

Figura 1 Schema di rappresentazione dei processi di esternalizzazione



Per la progettazione del questionario si è fatto ricorso a classificazioni dei fornitori e delle attività e/o servizi oggetto di *contracting out* così da facilitare la comprensione da parte del rispondente delle esigenze informative in rilevazione. In particolare, le tipologie di fornitori sono state classificate nel modo seguente:

- *Imprese private (sotto controllo privato)*: sono persone fisiche o giuridiche di diritto privato nelle quali il controllo negli organi di governo è esercitato da privati (sia persone fisiche sia persone giuridiche);
- *Imprese private (sotto controllo pubblico)*: sono persone giuridiche di diritto privato nelle quali almeno la maggioranza degli organi di governo è definita su designazione e/o nomina pubblica (cioè tramite provvedimento della pubblica amministrazione);
- *Istituzioni pubbliche*: sono istituzioni della pubblica amministrazione secondo la definizione accolta nel SEC95, ossia e indipendentemente dalla loro specifica natura giuridica, le unità istituzio-

nali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese;

- *Istituzioni nonprofit (sotto controllo privato)*: sono istituzioni *non-profit* gli enti giuridici e sociali costituiti allo scopo di produrre beni e servizi, il cui *status* non consente loro di distribuire i profitti e gli utili conseguiti a coloro che le possiedono, le finanziano e/o le controllano. Possono essere associazioni, fondazioni, cooperative sociali (Legge n.381/1991), comitati e altra forma di organizzazione privata *nonprofit* riconosciuta dalla legge (ad esempio le organizzazioni di volontariato, Legge n.266/1991) nelle quali il controllo negli organi di governo è esercitato da privati (sia persone fisiche sia persone giuridiche);
- *Istituzioni nonprofit (sotto controllo pubblico)*: in questo caso, accanto alla definizione adottata sopra si indicava che, possono essere associazioni, consorzi, fondazioni ed altre istituzioni nelle quali, se non per altre ragioni istituzionali, almeno la maggioranza degli organi di governo è definita su designazione e/o nomina pubblica (cioè tramite provvedimento della pubblica amministrazione).

Le attività e/o i servizi svolti dalle amministrazioni pubbliche sono stati classificati per consentire di raggruppare per macroaree le principali attività amministrative e/o gestionali nonché i principali servizi da esse erogati e potenzialmente oggetto di azioni di esternalizzazione. Nell'ambito della rilevazione, pertanto, sono state definite tre tipologie di attività e/o servizio:

1. le attività di tipo amministrativo;
2. i servizi interni;
3. i servizi finali.

In particolare, le tipologie di attività sono state definite nel modo seguente:

- *Attività di tipo amministrativo*: comprende le attività che identificano funzioni/attività omogenee di tipo organizzativo-gestionale svolte dalle amministrazioni pubbliche a prescindere dalle loro specifiche missioni istituzionali. Si tratta di attività che ne consentono il funzionamento, sono necessarie al mantenimento dell'apparato organizzativo e permettono lo svolgimento dei compiti istituzionali;
- *Servizi interni*: sono quei servizi necessari al consueto funzionamento e manutenzione degli uffici e delle sedi delle amministrazioni pubbliche;
- *Servizi finali*: comprendono tutte le attività di competenza dell'unità in esame, le quali possono essere prodotte direttamente o meno dall'amministrazione considerata e che sono finalizzate all'erogazione di prestazioni e/o alla fornitura di servizi (reali o

monetari) destinati alle persone, alle famiglie e/o altre collettività e alle imprese.

Le tipologie individuate sulla base dei criteri descritti hanno consentito di costruire una classificazione (arricchita nel questionario anche con esempi) che si articola nelle seguenti sottoclassi:

- **Attività di tipo amministrativo**

- Gestione amministrazione del personale*

- Gestione della contabilità*

- Organizzazione*

- Sistemi informativi e informatici*

- Rapporti con l'esterno e comunicazione*

- Istruttoria gare e contratti*

- Altro*

- **Servizi interni**

- Servizi ausiliari e di supporto*

- Gestione e manutenzione*

- Vigilanza e sicurezza*

- Servizi logistici*

- Editoria e riproduzione*

- Altro*

- **Servizi finali**

- Edilizia pubblica*

- Opere pubbliche*

- Erogazione e distribuzione dei servizi a rilevanza economica*

- Gestione dei rifiuti*

- Gestione di impiegati e servizi complementari*

- per le attività economiche*

- Ricerca e sviluppo*

- Conservazione dei beni*

- Servizi educativi e formativi*

- Servizi culturali, sportivi e del tempo libero*

- Servizi socio-assistenziali*

- Servizi sanitari*

- Altro*

La classificazione puntuale dei servizi è stata utilizzata anche per poter individuare, successivamente, indicatori sintetici di attività utilizzabili per interpretare in modo più approfondito alcune dinamiche strutturali (rilevabili o all'interno delle amministrazioni interessate o nei rapporti che possono legare le amministrazioni stesse con le popolazioni *target*) influenzate dalle esternalizzazioni compiute.

2.2 Campo di osservazione

Il campo di osservazione della rilevazione è costituito da un sottoinsieme di unità istituzionali appartenenti al settore istituzionale delle *Amministrazioni pubbliche* definito secondo i criteri del Sistema europeo dei conti (SEC95), adottato ai fini della contabilità nazionale

nelle principali sedi internazionali e utilizzato per l'elaborazione dei conti economici nazionali per settori istituzionali.

Il settore Amministrazioni pubbliche (S13), composto in linea di principio da unità non selezionate in base alla loro natura giuridica, include tutte le

“unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”
(CEE et al., *System of National Accounts*. 1993, Brussels, 1993).

In particolare, il settore delle *Amministrazioni pubbliche* è suddiviso nel nostro Paese nei seguenti sottosettori:

1. *Amministrazioni centrali*, che comprende “tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale”;
2. *Amministrazioni locali* che comprende “gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte del territorio economico, esclusi gli enti locali di previdenza e assistenza sociale”.
3. *Enti di previdenza e assistenza sociale* che raggruppa tutte le “unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali”.

I sottosettori, a loro volta, si articolano in ulteriori sottoclassi che hanno lo scopo di far risaltare le varietà organizzative che compongono l'insieme delle Amministrazioni pubbliche.

Il sottoinsieme di unità istituzionali individuato quale campo di osservazione della rilevazione, è costituito dalle Amministrazioni pubbliche di dimensioni medio-grandi in termini di personale; in particolare, a fronte di un complesso di amministrazioni su cui era potenzialmente possibile estendere la rilevazione pari a circa 9.600 unità, è stata selezionata una lista di 1.035 amministrazioni caratterizzate da una dimensione convenzionale non inferiore ai 150 dipendenti in servizio effettivo al 31 dicembre 2002. Tale dimensione è stata ritenuta convenzionalmente significativa ai fini della rilevazione per diverse ragioni (anche di ordine metodologico), poiché si è ipotizzato che nelle amministrazioni di dimensione maggiore, maggiore fosse anche la disponibilità di basi di dati affidabili e, dunque, più agevole risultasse l'accesso all'informazione disponibile.

In base a questa scelta, il campo di osservazione dell'indagine si estende ad un insieme di 1.035 amministrazioni, delle quali 77 incluse nel sottosettore istituzionale delle *Amministrazioni centrali*¹ e 958 appartenenti al sottosettore delle *Amministrazioni locali*. In particolare, le amministrazioni locali comprendono 22 Regioni (incluse le due Province autonome di Trento e Bolzano), 100 Province, 414 Comuni, 195 Aziende sanitarie locali, 121 Enti ed aziende ospedaliere, 65 Università e altre tipologie di enti regionali meno numerosi.

1. Per convenzione, nelle *Amministrazioni centrali* sono state incluse anche le unità istituzionali appartenenti al sottosettore degli *Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale* in quanto il loro numero contenuto non consente analisi settoriali.

2.3 Tecnica di rilevazione

Per lo svolgimento effettivo della rilevazione, ovvero la somministrazione dei questionari alle amministrazioni rispondenti, si è optato per l'utilizzo della tecnica *Cati* (*Computer Assisted Telephon Interviewing*). Si tratta di una tecnica di rilevazione telefonica assistita dal computer basata sull'implementazione in un apposito software dei quesiti contenuti nel questionario. Il sistema consente la visualizzazione delle domande in una successione predefinita e regolata da filtri e coerenze logiche opportunamente stabilite. I vantaggi offerti dalla CATI sono molteplici, in modo particolare:

- tempestività della raccolta dati;
- maggiore correttezza dei dati rilevati;
- possibilità di monitoraggio simultaneo della rilevazione.

Con riferimento al primo dei vantaggi elencati, il recupero di tempestività è assicurato dalla soppressione completa di una delle fasi notoriamente più lunghe della rilevazione: la registrazione dei dati su supporto informatico.

La tecnica *Cati*, inoltre, aumenta il livello di correttezza dei dati rilevati grazie all'impostazione di controlli di qualità per la minimizzazione dell'errore non campionario, in particolare degli:

- errori di range (valori esterni al dominio della specifica variabile);
- errori di coerenza (valori che mostrano incoerenze logiche con altri valori rilevati);
- errori di percorso (utilizzo errato delle domande filtro che provocano percorsi alternativi, rispetto all'unico percorso corretto, tra le domande del questionario).

Infine, la possibilità di effettuare un monitoraggio della rilevazione simultaneo e prontamente aggiornabile garantisce l'immediata risoluzione di eventuali ostacoli al completamento delle interviste, in particolare attraverso l'osservazione di indicatori specifici quali le mancate risposte totali (rifiuti, prolungati mancati contatti, ...) per tipologia di rispondenti, territorio, tentativi di contatto, o altre caratteristiche di interesse.

Tuttavia, al fine di impedire lo scavalco dei vantaggi sopra descritti a opera degli svantaggi legati all'utilizzo della stessa tecnica, si è data particolare cura all'attività preparatoria della rilevazione, predisponendo condizioni ambientali che ne facilitassero la riuscita. Gli aspetti fondamentali considerati sono stati:

- predisposizione della lista delle amministrazioni da intervistare con informazioni aggiornate sulla localizzazione della sede;
- scelta mirata dei referenti per la rilevazione, individuati nell'area dirigenziale, selezionati sulla base delle funzioni svolte presso gli uffici delle amministrazioni pubbliche appartenenti all'universo di riferimento;
- contatto delle unità di rilevazione mediante spedizione postale di una lettera informativa della rilevazione imminente, a firma del Direttore centrale delle Statistiche economiche strutturali dell'Istat,

- contenente in allegato il questionario cartaceo (Allegato 3);
- creazione di una apposita casella di posta elettronica (esternal@istat.it) per la comunicazione e/o aggiornamento dei referenti, ovvero per la richiesta di chiarimenti, informazioni o altro tipo di comunicazioni;
 - accurata formazione dei rilevatori, grazie anche all'ausilio di materiali informativi appositamente predisposti;
 - monitoraggio giornaliero della rilevazione *Cati* con interventi mirati al recupero di mancate risposte totali.

Dal punto di vista della tempistica, nel maggio 2004 sono terminate le ricerche per l'ottimizzazione della lista e per la individuazione dei referenti; alla fine dello stesso mese sono state spedite le lettere informative col questionario allegato; nel periodo compreso tra i mesi di giugno e luglio 2004 sono state effettuate le interviste telefoniche.

In aggiunta a dette fasi, si è reso necessario uno stadio successivo della rilevazione al fine di integrare la quota di rispondenti giudicata troppo bassa per l'analisi del fenomeno. Pertanto, nei mesi di agosto e settembre sono stati acquisiti altri questionari pervenuti all'Istituto via fax o tramite spedizione postale, sotto sollecito o in semplice ritardo dovuto, in molti casi, alle ampie dimensioni delle strutture organizzative e alla complessa articolazione periferica degli uffici.

La fase conclusiva della rilevazione è consistita nella creazione di un database unico comprendente i questionari acquisiti nelle due modalità sopra dette.

2.4 Questionario

Da un punto di vista tecnico, il questionario è lo strumento di misura designato a raccogliere le informazioni sulle variabili qualitative e quantitative oggetto di indagine. Affinché la comprensione del questionario non risulti ambigua è importante che il rispondente inquadri il contesto nel quale le domande si collocano. Per questo motivo, la maggior parte dei quesiti contenuti nel modello sono strutturati secondo schemi ricorrenti sia per quanto riguarda i riferimenti temporali, sia nell'utilizzo sistematico delle classificazioni.

I quesiti proposti nel questionario sono per la gran parte semi-strutturati; si tratta, cioè, di quesiti le cui modalità di risposta sono state classificate a monte del processo di rilevazione con la sola eccezione della modalità aperta *altro*, in cui è possibile specificare liberamente una risposta.

Per renderne più agevole la lettura e la compilazione, il questionario è stato suddiviso in sezioni omogenee rispetto alle finalità e al contenuto dei quesiti. Le domande sono state raggruppate, pertanto, in sei sezioni articolate come di seguito esposto.

Sezione 1 Dati anagrafici dell'unità

La sezione presenta un riquadro per la raccolta delle informazioni di

carattere anagrafico dell'amministrazione. Tale sezione è particolarmente rilevante poiché consente di verificare, aggiornare e correggere le informazioni disponibili in archivio, oltre a contenere le informazioni necessarie per l'identificazione dell'amministrazione contattata quale unità effettivamente appartenente al campo di osservazione.

Sezione 2 Processi di esternalizzazione avviati

I quesiti raggruppati in questa sezione raccolgono informazioni *storiche* sull'attività di esternalizzazione svolta dalle amministrazioni fino al 2003, per tipo di attività e/o servizi e per tipo di fornitore. Si richiedono, inoltre, informazioni puntuali sul numero di contratti *stipulati* nello stesso periodo. Infine, con il quesito sull'avvio di processi di esternalizzazione di attività e/o servizi nel 2004, si completa il ciclo delle informazioni sullo svolgimento del processo di esternalizzazione.

Sezione 3 Esternalizzazioni in corso nel 2003

Questa sezione comprende i quesiti che consentono di informare sulle attività e/o servizi di esternalizzazione svolti dalle amministrazioni *nel corso del 2003* anche nei casi in cui la stipula del contratto sia precedente al 2003. Tali attività e/o servizi sono articolati in macroclassi rappresentative delle attività organizzativo-gestionali presenti nelle amministrazioni pubbliche e dei servizi finali da esse erogati secondo la classificazione precedentemente descritta. Inoltre, dagli stessi quesiti è possibile accedere alla tipologia del fornitore scelto dalle amministrazioni stesse per lo svolgimento delle specifiche attività e/o servizi in corso di esternalizzazione. Si è introdotto, infine, un quesito sulle ragioni che hanno indotto le amministrazioni ad escludere attività di esternalizzazione.

Sezione 4 Modalità seguite per esternalizzare

Le domande raggruppate in questa sezione riguardano le modalità (eventuali studi di fattibilità, aspetti contrattuali, criteri utilizzati per la scelta del fornitore, controllo della qualità del fornitore e dei prodotti forniti) utilizzate dalle amministrazioni per la stipula dei contratti nel 2003.

Sezione 5 Conseguenze organizzative delle esternalizzazioni

La quinta sezione è dedicata all'acquisizione di informazioni sulle implicazioni organizzative determinate dalle esternalizzazioni svolte nel corso del 2003 e sulle valutazioni effettuate dalle amministrazioni sulle prestazioni e/o sui servizi esternalizzati. Un quesito, infine, è volto ad ottenere indicazioni sul valore complessivo dei contratti stipulati nel 2003.

Sezione 6 Dati del compilatore del questionario

La sezione finale del questionario rileva i dati del referente effettivo dell'indagine (compilatore del questionario), necessari per eventuali successivi contatti.

2.5 Generalizzazione dei risultati della ricerca

Una volta conclusa la fase della rilevazione, la quota di amministrazioni rispondenti si è attestata al 47,5% che corrisponde al numero di 492 unità istituzionali (tavola 1). In particolare, distinguendo le unità secondo il sottosettore di appartenenza, si osserva un tasso di risposta per le *Amministrazioni locali* pari al 47,5%, solo relativamente inferiore a quello registrato per le *Amministrazioni centrali* (pari al 48,1%).

Il dettaglio per sottoclasse mostra variazioni notevoli nei tassi di risposta; in particolare, tassi molto elevati, pari almeno al 75%, si registrano per le amministrazioni appartenenti alle seguenti sottoclassi: *Enti a struttura associativa* (100,0%), *Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura* (87,5%) e *Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca* (77,8%). Tuttavia, occorre tenere presente che le quote elevate di rispondenti sono calcolate su totali molto piccoli, variabili dalle 2 alle 9 unità istituzionali per sottoclasse.

Tavola 1 Amministrazioni pubbliche rispondenti e totali per sottoclasse di sottosettore istituzionale

Sottosectori istituzionali sottoclassi	Valori assoluti (n)		Valori percentuali (%)	
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale
Amministrazioni centrali*				
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	7	19	36,8	100,0
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	1	7	14,3	100,0
Enti di regolazione dell'attività economica	3	5	60,0	100,0
Enti produttori di servizi economici	5	9	55,6	100,0
Autorità amministrative indipendenti	0	4	0,0	100,0
Enti a struttura associativa	2	2	100,0	100,0
Enti produttori di servizi assistenziali e culturali	0	3	0,0	100,0
Enti ed istituzioni di ricerca	8	13	61,5	100,0
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	4	6	66,7	100,0
Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca	7	9	77,8	100,0
Totale amministrazioni centrali	37	77	48,1	100,0
Amministrazioni locali				
Regioni	7	22	31,8	100,0
Province	55	100	55,0	100,0
Comuni	172	414	41,5	100,0
Aziende sanitarie locali	94	195	48,2	100,0
Enti ed Aziende ospedaliere	69	121	57,0	100,0
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	7	8	87,5	100,0
Enti portuali	1	5	20,0	100,0
Enti regionali di sviluppo	9	14	64,3	100,0
Enti per il diritto allo studio universitario	3	5	60,0	100,0
Università e istituti di istruzione universitaria	33	65	50,8	100,0
Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente	5	9	55,6	100,0
Totale amministrazioni locali	455	958	47,5	100,0
Totale	492	1.035	47,5	100,0

* Nel sottosettore Amministrazioni centrali sono state incluse, convenzionalmente, anche le amministrazioni appartenenti al sottosettore istituzionale degli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

Tra le altre sottoclassi che registrano quote di rispondenti superiori a quella registrata per la totalità delle amministrazioni selezionate (tralasciando dal commento le sottoclassi con meno di 10 unità), quelle maggiormente adempienti sono gli *Enti regionali di sviluppo* (64,3%), gli *Enti ed istituzioni di ricerca* (61,5%), gli *Enti ed Aziende ospedaliere* (57,0%), le *Province* (55,0%), le *Università e istituti di istruzione universitaria* (50,8%) e le *Aziende sanitarie locali* (48,2%). Infine, in corrispondenza di tutte le altre sottoclassi si osservano tassi di risposta inferiori a quello complessivo.

La distinzione delle amministrazioni in base alla collocazione geografica delle rispettive sedi (tavola 2), indica una maggiore presenza nel Nord del Paese (410 unità), rispetto al Mezzogiorno (368 unità) e al Centro (257 unità).

Relativamente alle amministrazioni rispondenti, la quota più consistente si registra nel Nord (62,0%), mentre i tassi di risposta registrati nel Centro e, soprattutto, nel Mezzogiorno sono inferiori al quello complessivo essendo, rispettivamente, pari al 43,6% e 34,2%.

Ripartizione territoriale	Valori assoluti (n)		Valori percentuali (%)	
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale
Nord	254	410	62,0	100,0
Centro	112	257	43,6	100,0
Mezzogiorno	126	368	34,2	100,0
Totale	492	1.035	47,5	100,0

Le amministrazioni comunali meritano un'analisi più particolareggiata costituendo, da sole, il 40% dell'intero campo di osservazione. I comuni con almeno 150 dipendenti si collocano in misura quasi identica al Nord e nel Mezzogiorno (essendo, rispettivamente, in numero pari a 165 e 167) mentre nel Centro sono pari a circa la metà, precisamente 82 unità (tavola 3).

Nel complesso, ha risposto il 41,5% dei comuni selezionati ma si osserva una maggiore collaborazione delle amministrazioni comunali situate nel Nord, dove il tasso di risposta raggiunge il 52,1%, mentre quelle appartenenti alle altre ripartizioni territoriali mostrano tassi di risposta inferiori a quello registrato per la totalità della sottoclasse e sono pari, rispettivamente, al 42,7% nel Centro e al 30,5% nel Mezzogiorno.

Tavola 3 Comuni rispondenti e totali per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Valori assoluti (n)		Valori percentuali (%)	
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale
Nord	86	165	52,1	100,0
Centro	35	82	42,7	100,0
Mezzogiorno	51	167	30,5	100,0
Totale	172	414	41,5	100,0

Al fine di riportare i risultati conseguiti nella rilevazione al complesso delle amministrazioni che sono state considerate nel campo di osservazione (1.035 amministrazioni), è stata utilizzata la tecnica del riporto all'universo mediante l'utilizzo dei pesi diretti. La scelta compiuta si basa sulla considerazione che le unità rispondenti non presentano caratteristiche fortemente distintive rispetto alle unità non rispondenti e, dunque, sia ragionevole assumere, considerando che la fonte delle informazioni è un'amministrazione pubblica omogeneamente regolata nei suoi comportamenti fondamentali, che le mancate risposte totali siano distribuite in modo casuale. Per queste ragioni i rispondenti vengono trattati come se costituissero un campione della popolazione istituzionale sotto esame.

Pertanto, per il calcolo delle stime di interesse, i coefficienti di riporto all'universo sono determinati dai pesi diretti calcolati come l'inverso della probabilità di inclusione delle unità nel campione. Semplificando il processo di calcolo, il peso diretto si ottiene dividendo il numero delle unità incluse in ciascuno degli strati individuati per il numero dei rispondenti appartenenti al medesimo strato e costituisce il numero di unità rappresentate da ciascuna unità campionaria. All'interno di ciascuno strato il peso diretto utilizzato è costante.

Nel caso specifico (tavola 4), i pesi diretti variano da un valore minimo pari a 1,250, calcolato per le amministrazioni centrali del Mezzogiorno per le quali si registra il tasso di risposta più elevato (80,0%), ad un valore massimo di 2,975 in corrispondenza dello strato costituito dalle amministrazioni locali situate nel Mezzogiorno per le quali si registra il tasso di risposta più modesto (33,6%).

Tavola 4 Amministrazioni pubbliche rispondenti, totali e pesi diretti per strato

Strato	Valori assoluti (n)		Valori percentuali (%)		Peso diretto
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale	
Nord Amministrazione centrale	4	6	66,7	100,0	1,500000
Nord Amministrazione locale	276	404	68,3	100,0	1,463768
Centro Amministrazione centrale	31	66	47,0	100,0	2,129032
Centro Amministrazione locale	94	191	49,2	100,0	2,031915
Mezzogiorno Amministrazione centrale	3	5	60,0	100,0	1,666667
Mezzogiorno Amministrazione locale	162	363	44,6	100,0	2,240741
Totale	570	1.035	55,1	100,0	1,815789

3. Lettera di presentazione e modello di rilevazione



**Dipartimento per la produzione statistica
e il coordinamento tecnico scientifico**

Direzione centrale delle statistiche
economiche strutturali

Alle Amministrazioni pubbliche

Protocollo N. 3372 Allegati

Roma

19-5-2004

Oggetto: Rilevazione sperimentale sulla "Estermalizzazione: governare tramite contratti"

Gentile Signora, gentile Signore,

L'Istituto nazionale di statistica svolge, per conto dell'Ufficio per l'innovazione nella pubblica amministrazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una rilevazione, riferita all'anno 2003, sull'esternalizzazione di attività e servizi della pubblica amministrazione, nell'ambito delle attività di monitoraggio sullo stato di attuazione delle riforme amministrative. Con il termine esternalizzazione si fa riferimento al processo mediante il quale un'istituzione pubblica affida a soggetti terzi (pubblici e/o privati) l'esecuzione di attività, processi e/o servizi.

La Sua collaborazione, risulta particolarmente importante, considerando l'evoluzione del quadro istituzionale in atto ed è ritenuta fondamentale per il buon esito della rilevazione.

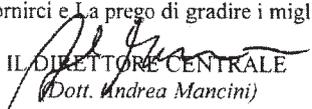
La rilevazione sarà svolta, nei mesi di giugno-luglio, somministrando un questionario a un campione rappresentativo di tutte le amministrazioni pubbliche, attraverso un'intervista telefonica. Le informazioni richieste possono essere desunte dagli atti di amministrazione compiuti per avviare le esternalizzazioni e dai bilanci prodotti da ciascuna amministrazione. Al fine di agevolare lo svolgimento della rilevazione, La prego di comunicare il nominativo e il numero di telefono del referente da Lei individuato per il rilascio delle informazioni relative all'attività di esternalizzazione, inviandolo via e mail all'indirizzo: esternal@istat.it o al numero di fax: 06 7218 999, all'attenzione della Dott.ssa Rosa Bianca Sanna.

Inoltre, per facilitare l'andamento dell'intervista telefonica, si trasmette in allegato copia del questionario al fine di annotare in via preliminare le informazioni che in seguito saranno richieste.

I dati in tal modo raccolti, tutelati dal segreto statistico e sottoposti alla normativa sulla tutela della riservatezza, possono essere trattati esclusivamente per i fini specifici della presente rilevazione e saranno diffusi in forma aggregata, in modo tale che non sia possibile risalire ai soggetti che li forniscono.

Titolare del trattamento è il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, via del Sudario, n. 49, 00186, Roma. Responsabile del trattamento è il Direttore centrale per le statistiche economiche strutturali dell'Istat, via Tuscolana, n. 1776, 00173, Roma. Per ulteriori chiarimenti si può contattare il Servizio Statistiche sulle istituzioni pubbliche e private al numero 06 4673 6453.

La ringrazio sin d'ora per la collaborazione che vorrà fornirci e La prego di gradire i migliori saluti.


IL DIRETTORE CENTRALE
(Dott. Andrea Mancini)

RIFERIMENTI NORMATIVI

- Decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322 e successive modifiche ed integrazioni "Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica" - artt. 6bis (trattamenti di dati personali), 9 (disposizioni per la tutela del segreto statistico), art. 15, lett n (compiti dell'Istat);

- Decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" - artt. 2 (finalità), 4 (definizioni), 7-10 (diritti dell'interessato), 13 (informativa), 28-30 (soggetti che effettuano il trattamento), 104-110 (trattamento per scopi statistici o scientifici);

- "Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale" (all. A3 al Codice in materia di protezione dei dati personali - d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

**ISTITUTO NAZIONALE
DI STATISTICA**

Via Cesare Balbo 16, 00184 Roma
Telefono (06) 4673.1
Cod. Fisc. 80111810588
Partita Iva 02124831005

Riservato Istat

Anno 2003

Questionario

Codice unità istituzionale

Prima sezione. Dati anagrafici dell'unità

Le informazioni devono essere riferite alla data di compilazione

1.1 Indicare i dati anagrafici dell'unità:

a. Codice fiscale

b. Acronimo (sigla)

c. Denominazione

d. Indirizzo

 numero civico

e. Cap

f. Comune

g. Provincia

h. Prefisso

i. Telefono

l. Prefisso

m. Fax

n. E-mail

o. http

Seconda sezione. Processi di esternalizzazione avviati

2. Fino al 2003, l'amministrazione ha avviato l'esternalizzazione* di una o più attività e/o servizi?

Attività e/o servizi	Prima dei 2001	Nel 2001	Nel 2002	Nel 2003
<input type="checkbox"/> Sì, attività di tipo amministrativo ¹ Se sì, quando?				
<input type="checkbox"/> Sì, servizi interni ² Se sì, quando?				
<input type="checkbox"/> Sì, servizi finali ³ Se sì, quando?				
<input type="checkbox"/> No				

1. Ad esempio: gestione e amministrazione del personale; gestione della contabilità; organizzazione; sistemi informativi e informatici; rapporti con l'esterno e comunicazione; istruttoria gare e contratti.
2. Ad esempio: servizi ausiliari e di supporto; gestione e manutenzione; vigilanza e sicurezza; servizi logistici; editoria e riproduzione.
3. Rivolti a cittadini, imprese o istituzioni, ad esempio: edilizia pubblica; opere pubbliche; erogazione e distribuzione di servizi; gestione dei rifiuti; gestione di impianti e servizi complementari per le attività economiche; ricerca e sviluppo; conservazione dei beni; servizi educativi e formativi; servizi culturali, sportivi e del tempo libero; servizi socio-assistenziali; servizi sanitari.

Se risponde "Sì" almeno in un caso passare al quesito 2.1, se risponde "No" passare al quesito 3

2.1 Indicare da chi sono state svolte (tipo di fornitore) le attività e/o i servizi esternalizzati fino al 2003

Tipo di attività	Tipo di fornitore*				
	1	2	3	4	5
Attività di tipo amministrativo					
Servizi interni					
Servizi finali					

a. Codice tipo di fornitore.

1. **Imprese private (sotto controllo privato)**

Sono persone fisiche o giuridiche di diritto privato nelle quali il controllo negli organi di governo è esercitato da privati (sia persone fisiche sia persone giuridiche).

2. **Imprese private (sotto controllo pubblico)**

Sono persone giuridiche di diritto privato nelle quali almeno la maggioranza degli organi di governo è definita su designazione e/o nomina pubblica (cioè tramite provvedimento della pubblica amministrazione).

3. **Istituzioni pubbliche**

Istituzioni della pubblica amministrazione.

4. **Istituzioni private nonprofit (sotto controllo privato)**

Possono essere associazioni, fondazioni, cooperative sociali (l. 381/1991), comitati e altre forme di organizzazione privata nonprofit riconosciuta dalla legge (ad esempio le organizzazioni di volontariato, l. 266/1991) nelle quali il controllo negli organi di governo è esercitato da privati (sia persone fisiche sia persone giuridiche).

5. **Istituzioni private nonprofit (sotto controllo pubblico)**

Possono essere associazioni, consorzi, fondazioni nelle quali almeno la maggioranza degli organi di governo è definita su designazione e/o nomina pubblica (cioè tramite provvedimento della pubblica amministrazione).

* Si ritiene avviato un processo di esternalizzazione dal momento della stipula del contratto o della convenzione.

2.2 Indicare il numero dei contratti per esternalizzazioni stipulati dall'amministrazione fino al 2003

Tipo di attività	Numero contratti			
	Prima del 2001	Nel 2001	Nel 2002	Nel 2003
Attività di tipo amministrativo				
Servizi interni				
Servizi finali				

3. Nel corso del 2004, la Sua amministrazione ha avviato la esternalizzazione* o ha in programma di avviare la esternalizzazione di una o più attività e/o servizi?

- Sì, attività di tipo amministrativo
- Sì, servizi interni
- Sì, servizi finali
- No

Terza sezione. Esternalizzazioni in corso nel 2003

Si considera in corso una attività di esternalizzazione anche se la stipula del contratto è precedente al 2003

4. Nella Sua amministrazione, sono in corso esternalizzazioni nell'anno 2003?

- Sì No

Se risponde "Sì" passare al quesito 4.1, se risponde "No" passare al quesito 4.2

* Si ritiene avviato un processo di esternalizzazione dal momento della stipula del contratto o della convenzione.

4.1 Indicare per quali tipi di attività, tra quelle elencate, sono in corso nel 2003 le esternalizzazioni e il tipo di fornitore

4.1.1 Attività di tipo amministrativo

Tipo di attività*	Tipo di fornitore				
	1	2	3	4	5
1. Gestione e amministrazione del personale					
2. Gestione della contabilità					
3. Organizzazione					
4. Sistemi informativi e informatici					
5. Rapporti con l'esterno e comunicazione					
6. Istruttoria gare e contratti					
7. Altro (specificare).....					

* Codice attività di tipo amministrativo.

1. **Gestione e amministrazione del personale**

Ad esempio: formazione; relazioni sindacali; trattamento economico, giuridico, previdenziale; reclutamento; mobilità.

2. **Gestione e della contabilità**

Ad esempio: tesoreria; bilancio.

3. **Organizzazione**

Ad esempio: contenzioso; documentazione istituzionale; pianificazione e programmazione; affari legali e contenzioso.

4. **Sistemi informativi e informatici**

Ad esempio: reti telematiche; sistemi di storage; networking; security; IT management.

5. **Rapporti con l'esterno e comunicazione**

Ad esempio: ufficio stampa; diffusione prodotti; realizzazione e gestione eventi.

4.1.2 Servizi interni

Tipo di attività*	Tipo di fornitore				
	1	2	3	4	5
1. Servizi ausiliari e di supporto					
2. Gestione e manutenzione					
3. Vigilanza e sicurezza					
4. Servizi logistici					
5. Editoria e riproduzione					
6. Altro (specificare).....					

* Codice tipo di attività "servizi interni".

1. **Servizi ausiliari e di supporto**

Ad esempio: mensa; trasporto; laboratori.

2. **Gestione e manutenzione**

Ad esempio: pulizia e facchinaggio; impiantistica; parco automobilistico; posta.

3. **Vigilanza e sicurezza**

Ad esempio: attuazione Legge 626/1994.

5. **Editoria e riproduzione**

Ad esempio: produzione editoriale; documentazione.

4.1.3 Servizi finali

Tipo di attività*	Tipo di fornitore				
	1	2	3	4	5
1. Edilizia pubblica					
2. Opere pubbliche					
3. Erogazione e distribuzione di servizi a rilevanza economica					
4. Gestione dei rifiuti					
5. Gestione di impianti e servizi complementari per le attività economiche					
6. Ricerca e sviluppo					
7. Conservazione dei beni					
8. Servizi educativi e formativi					
9. Servizi culturali, sportivi e del tempo libero					
10. Servizi socio-assistenziali					
11. Servizi sanitari					
12. Altro (specificare).....					

* Codice tipo di attività "servizi finali".

3. Erogazione e distribuzione di servizi

Ad esempio: acqua; gas; elettricità; impianti termici; farmacie; trasporti pubblici.

5. Gestione di impianti e servizi complementari per le attività economiche

Ad esempio: industria; agricoltura e pesca; commerciale e artigianale; fiere e mercati; turismo.

8. Servizi educativi e formativi

Ad esempio: asili nido e scuola materna; refezione e mense scolastiche; gestione di strutture e servizi complementari per le attività di istruzione; orientamento professionale; educazione agli adulti.

9. Servizi culturali, sportivi e del tempo libero

Ad esempio: gestione di strutture culturali (musei, biblioteche, teatri, scuole di musica, ecc.); attività ed eventi culturali (mostre, congressi, spettacoli, manifestazioni); gestione di strutture sportive (piscine, campi sportivi, atletica, ecc); attività ed eventi sportivi (competizioni sportive, gare, campionati).

10. Servizi socio-assistenziali

Ad esempio: segretariato sociale; prevenzione, recupero e reintegrazione dei soggetti a rischio; informazione e consulenza; tutela e cura di minori, anziani, disabili; assistenza diretta e indiretta (residenziale, domiciliare); attività ricreative e di socializzazione.

11. Servizi sanitari

Ad esempio: salute e igiene pubblica; zooprofilassi veterinaria; servizi cimiteriali.

Passare al quesito 5

4.2 Per quali ragioni, nel 2003, non vi sono esternalizzazioni in corso?

- Questa opzione non è stata presa in considerazione
- L'amministrazione non era in grado di organizzare il processo di esternalizzazione
- La scelta delle procedure di affidamento a terzi
- La difficoltà di organizzare il controllo dell'esecuzione delle attività e/o dei servizi esternalizzati
- L'ammontare dei costi da sostenere per l'avvio e la valutazione dei processi esternalizzati
- Insuccessi precedenti
- Le esternalizzazioni necessarie erano già state fatte precedentemente

Se ha risposto "No" al quesito 4 l'intervista finisce qui, altrimenti passare al quesito 5

Quarta sezione. Modalità eseguite per esternalizzare

5. In vista delle esternalizzazioni delle attività e/o dei servizi in corso del 2003, l'amministrazione ha avviato preventivamente:

- Uno studio di fattibilità tecnica (relativo alle caratteristiche delle prestazioni richieste)
- Uno studio di fattibilità organizzativa (relativo alle conseguenze organizzative determinate dalla scelta di esternalizzazione)
- Uno studio di fattibilità economica (relative ai costi associati all'esternalizzazione)
- Non è stato fatto alcuno studio

6. Indicare il numero dei contratti/accordi/convenzioni stipulati nel corso del 2003, distinguendo fra le seguenti modalità:

Numero

- Asta pubblica
- Appalto concorso
- Trattativa privata
- Licitazione privata
- Affidamento diretto
- Acquisizione in economia
- Accordi di programma
- Altro
- Altro (specificare)
- Totale

7. Indicare quali criteri sono stati utilizzati, nel 2003, per la scelta del contraente o partner e il numero di contratti/accordi/convenzioni stipulati in base a ciascun criterio:

Numero

- Minor prezzo
- Minor prezzo e qualità del fornitore
- Minor prezzo e qualità attesa del prodotto
- Totale

8. Nei contratti/accordi/convenzioni stipulati nel 2003, quali sono i meccanismi individuati per il controllo della qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti?

- Determinazione della quantità del prodotto da consegnare
- Descrizione delle modalità di apprestamento dei servizi
- Descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi
- Determinazione di fasi intermedie con risultati e/o prodotti da controllare e/o valutare
- Determinazione di risultati e/o prodotti finali da controllare e/o valutare
- Determinazione di standard di qualità ai quali aderire il fornitore (esempio: Iso o Servqual)
- La realizzazione di indagini di *customer satisfaction* (soddisfazione del cliente o analogo metodo)
- Attraverso una carta dei servizi
- Controlli amministrativi periodici
- Ispezioni
- Prescrizione di penali per responsabilità del fornitore
- Ricorso a clausole e coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali
- Altro (specificare)

Quinta sezione. Conseguenze organizzative delle esternalizzazioni

9. Quali sono le implicazioni organizzative delle esternalizzazioni in corso nel 2003?

Rispondere a tutte le indicazioni elencate

1. Utilizzo del personale
 Miglioramento Peggioramento
2. Qualità delle mansioni svolte dal personale in servizio
 Miglioramento Peggioramento
3. Qualità del clima organizzativo
 Miglioramento Peggioramento
4. Rapporti con le organizzazioni sindacali
 Miglioramento Peggioramento
5. Semplificazione delle strutture operative
 Miglioramento Peggioramento
6. Processi amministrativi
 Miglioramento Peggioramento
7. Gestione dei controlli
 Miglioramento Peggioramento
8. Gestione del contenzioso
 Miglioramento Peggioramento
9. Sprechi nei processi interni
 Miglioramento Peggioramento
10. Costi
 Miglioramento Peggioramento
11. Qualità delle prestazioni e dei prodotti (forniti dall'esterno)
 Miglioramento Peggioramento
12. Qualità dei servizi (forniti da terzi)
 Miglioramento Peggioramento
13. Capacità di gestire i rapporti con soggetti esterni
 Miglioramento Peggioramento

10. Nel complesso, a Suo parere, le conseguenze delle esternalizzazioni effettuate nel corso del 2003 hanno generato per l'amministrazione effetti positivi o negativi?

- Positivi Negativi

11. Con riferimento alle esternalizzazioni concluse (con contratto terminato) nel 2003, quali sono i risultati delle valutazioni effettuate sulle prestazioni e/o sui servizi esternalizzati?

E' possibile una sola risposta

- Non erano previste valutazioni né l'amministrazione le ha svolte
- Le valutazioni previste non sono state effettuate regolarmente
- Le valutazioni sono state effettuate regolarmente, ma i loro risultati non sono stati utilizzati
- Le valutazioni sono state effettuate regolarmente e i loro risultati hanno dimostrato che le prestazioni e/o i servizi esternalizzati risultano, nel complesso, insoddisfacenti
- Le valutazioni sono state effettuate regolarmente e i loro risultati hanno dimostrato che le prestazioni e/o i servizi esternalizzati risultano, nel complesso, soddisfacenti
- Le valutazioni sono state effettuate regolarmente e i loro risultati hanno dimostrato che le prestazioni e/o i servizi esternalizzati risultano, nel complesso, più che soddisfacenti

12. Qual è il valore complessivo dei contratti stipulati dall'amministrazione per le esternalizzazioni nel 2003?

Indicare il valore complessivo dei contratti stipulati per ciascuna delle tipologie di attività indicate

12.1 Attività di tipo amministrativo

Tipo di attività	Valore complessivo dei contratti (in euro)
1. Gestione e amministrazione del personale	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
2. Gestione della contabilità	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
3. Organizzazione	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
4. Sistemi informativi e informatici	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
5. Rapporti con l'esterno e comunicazione	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
6. Istruttoria gare e contratti	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
7. Altro	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□

12.2 Servizi interni

Tipo di attività	Valore complessivo dei contratti (in euro)
1. Servizi ausiliari e di supporto	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
2. Gestione e manutenzione	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
3. Vigilanza e sicurezza	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
4. Servizi logistici	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
5. Editoria e riproduzione	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□
6. Altro	□□□□ . □□□□ . □□□□ , □□

12.3 Servizi finali

Tipo di attività	Valore complessivo dei contratti (in euro)
1. Edilizia pubblica	□□□ . □□□ . □□□ , □□
2. Opere pubbliche	□□□ . □□□ . □□□ , □□
3. Erogazione e distribuzione di servizi	□□□ . □□□ . □□□ , □□
4. Gestione dei rifiuti	□□□ . □□□ . □□□ , □□
5. Gestione di impianti e servizi complementari per le attività economiche	□□□ . □□□ . □□□ , □□
6. Ricerca e sviluppo	□□□ . □□□ . □□□ , □□
7. Conservazione dei beni	□□□ . □□□ . □□□ , □□
8. Servizi educativi e formativi	□□□ . □□□ . □□□ , □□
9. Servizi culturali, sportivi e del tempo libero	□□□ . □□□ . □□□ , □□
10. Servizi socio-assistenziali	□□□ . □□□ . □□□ , □□
11. Servizi sanitari	□□□ . □□□ . □□□ , □□
12. Altro	□□□ . □□□ . □□□ , □□

Sesta sezione. Dati del compilatore del questionario

13. Riportare nel riquadro sottostante le informazioni richieste:

Le informazioni devono essere riferite alla data di compilazione

- a. Nominativo
- b. Denominazione ufficio di appartenenza
- c. Prefisso d. Telefono
- e. Prefisso f. Fax
- h. E-mail

Riferimenti informativi

Decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322 e successive modifiche ed integrazioni “Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica”

Artt. 6bis (trattamenti di dati personali), 7 (obbligo di fornire dati statistici), 8 (segreto d’ufficio degli addetti agli uffici di statistica), 9 (disposizioni per la tutela del segreto statistico), 11 (sanzioni amministrative in caso di mancata risposta), 13 (Programma Statistico Nazionale).

Decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 “Codice in materia di protezione dei dati personali”

Artt. 2 (finalità), 4 (definizioni), 7-10 (diritti dell’interessato), 13 (informativa), 28-30 (soggetti che effettuano il trattamento), 104-110 (trattamento per scopi statistici o scientifici).

“Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell’ambito del Sistema statistico nazionale”

(all. A3 al Codice in materia di protezione dei dati personali – D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Riferimenti bibliografici

L. Anselmi, *I Servizi Pubblici di interesse nazionale in un contesto competitivo*, in "Azienda Pubblica", n.3/4, 1997

L. Anselmi, L. Del Bene, L. Marinò, L. Giovannelli e M. Zuccardi Merli, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 1997

D. Archibugi e B. Pizzetti, *L'organizzazione dei servizi pubblici: schematizzazione delle relazioni fra i tre attori principali*, in F. Osculati e V. V. Comandini (a cura di), "La privatizzazione dei servizi pubblici locali", Giuffrè, Milano, 2000

S. Arrowsmith e K. Hartley, *Public Procurement*, Edward Elgar, Nottingham, 2002

D. A. Auger, *Privatization, Contracting, and the States: Lessons from State Government Experience*, in "Public Productivity Management Review", vol.22, n.4, 1999

G. Avery, *Outsourcing Public Health Laboratory Services: A Blueprint for Determining Whether to Privatize and How*, in "Public Administration Review", vol.60, n.4, 2000

R. Backouse, *A History of Modern Economic Analysis*, Basic Blackwell Inc., New York, 1985

S. H. Bailey, *Cross on Principles of Local Government Law*, Sweet & Maxwell, London, 1997

C. Barnard e S. Deakin, *Reinventing the European Corporation? Corporate Governance, Social Policy and the Single Market*, in "Industrial Relations Journal", vol.33, n.5, 2002

C. Barnard, S. Deakin e C. Kilpatrick, *Equality, Non-discrimination and the Labour Market in the UK*, in “International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations”, vol.18, n.2, 2002

B. Barraquè, *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, Parigi, 1995

A. Barretta, *La contabilità analitica*, in R. Mussari (a cura di), “Manuale operativo per il controllo di gestione”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001

A. Barretta, *L'unità nella diversità. La dimensione sovraaziendale del controllo di gestione nelle aziende sanitarie*, Cedam, Padova, 2004

F. Battini, *La tutela dell'utente e la Carta dei servizi pubblici* in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n.1, 1998

R. D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, The Brookings Institution, Washington, 2001

R. J. Bennet, *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, Londra, 1993

A. M. Bertelli, *Strategy and Accountability: Structural Reform Litigation and Public Management*, in “Public Administration Review”, vol.64, n.1, 2004

A. Boin, M. Salvadolelli e A. Merlino, *Outsourcing: uno strumento operativo o una moda?*, in “Sistemi & Impresa”, n.1, 1996

E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002

J. Broadbent, M. Dietrich e R. Laughlin, *The Development of Principal – Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems*, in “Critical Perspectives on Accounting”, n.7, 1996

C. Broughton e J. Chalmers, *Reconsidering the Revolution Australian Public Sector Administration in 2000*, in “Australian Journal of Public Administration”, vol.60, n.1, 2001

L. Brusa, *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, Milano, 1995

B. Burnes e A. Anastasiadis, *A Public Private-Sector Comparison*, in "Supply Chain Management: an International Journal", vol.8, n.4, 2003

M. J. R. Butler, *Managing from the Inside Out: Drawing on Receptivity to Explain Variation in Strategy Implementation*, in "British Journal of Management", vol.14, n.1, 2003

S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino, 1989

G. Catturi, *Teoria e prassi del costo di produzione*, Cedam, Padova, 2000

G. Catturi, *L'azienda universale*, Cedam, Padova, 2002

M. Clark e J. Stewart, *Community, Governance, Community Leadership and the New Local Government*, York Publishing Services, York, 1998

K. Clarkson, *Privatisation at the State and Local Level*, in P. MacAvoy, W. Stannbury e G. Yarrow (a cura di), "Privatisation and State-Owned Enterprise: Lessons from the United States, Great Britain and Canada", MA: Kluwer, Boston, 1989

V. Coda, *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano, 1968

Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 2004

K. Crocker e S. Masten, *Regulation and Administered Contracts Revisited: Lesson from Transaction – Cost Economics for Public Utility Regulation*, in "Journal of Regulatory Economics", n.12, 1996

J. Darwin, J. Duberly e P. Johnson, *Contracting in Ten English Local Authorities: Preferences and Practices*, in "The International Journal of Public Sector Management", vol.1, n.3, 2000

G. Davis e R. A. W. Rhodes, *From Hierarchy to Contracts and Back Again: Reforming the Australian Public Service*, in M. Keating, J. Wanna, P. Weller (a cura di), "Institutions on the Edge? Capacity and Governance", Allen & Unwin, St. Leonards, 2000

P. De Vita, *Decentramento e outsourcing nella prospettiva organizzativa globale*, testo presentato nella Sessione plenaria del XXV Convegno AIDEA (Associazione Italiana di Economia Aziendale) su "Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione", Università del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro, Novara, 2002

P. De Vita, *Flessibilità e performances dei sistemi di public utility. Il caso dei sistemi di trasporto pubblico locale*, in G. Costa (a cura di) "Flessibilità e performances. L'organizzazione aziendale tra istituzioni e mercati", Isedi, Torino, 2001

S. Deakin e J. Michie, *Contracts, Co-operation, and Competition: Studies in Economics, Management and Law*, Oxford Press, Oxford, 1997

S. Deakin, R. Hobbs, S. Konzelmann e F. Wilkinson, *Partnership, Ownership and Control: the Impact of Corporate Governance on Employment Relations*, in "Employee Relations", vol.24, n.3, 2002

A. Di Manna, *L'applicazione delle procedure di controllo del soggetto gestore* in A. Riccaboni (a cura di), "Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale", Quaderni del Ponte, Firenze, 2003

L. J. A. Dick e K. H. Wruck, *The Government as a Venture Capitalist: Organisational Structure and Contract Design in Germany's Privatisation Process*, in "European Financial Management", vol.5, n.1, 1999

J. Dixon, R. Dogan e A. Kouzmin, *The Dilemma of Privatised Public Services: Philosophical Frames in Understanding Failure and Managing Partnership Terminations*, in "Public Organization Review", vol.4, n.1, 2004

S. Domberger, *The Contracting Organization – a Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, Oxford, 1998

S. Domberger e P. Jensen, *Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence and Prospects*, in "Oxford Review of Economic Policy", vol.13, n.4, 1997

S. Domberger, *Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey*, in "International Journal of the Economics of Business", vol.1, n.3, 1994

A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, 1967

H. Elcock, *Policy and Management in Local Authorities*, Pion, London, 1994

H. Elcock, *The Changing Problem of Accountability in Modern Government: an Analytical Agenda for Reforms*, in "Public Policy and Administration", vol.13, n.3, 1998

Ente Nazionale per l'energia Elettrica, *Confronto dei prezzi dell'Energia elettrica nei principali paesi della Comunità economica europea*, 1991

J. M. Ferris, *A Contractual Framework for New Public Management Theory*, in "International Public Management Journal", n.1, 1998

N. Flynn e S. Pickard, *Markets and Networks: Contracting in Community Health Services*, Open University Press, Buckingham, 1996

A. Garlatti, *L'impresa pubblica e il controllo dell'Ente Locale*, Egea, Milano, 1994

J. H. Gittel e L. Weiss, *Coordination Networks within and across Organizations: a Multi-level Framework*, in "Accounting and Finance", vol.42, n.3, 2004

V. P. Goldberg, *Price Adjustment in Long Term Contracts*, in "Wisconsin Law Review", 1985

J. Goodwin e J. L. Seow, *The Influence of Corporate Governance Mechanisms on the Quality of Financial Reporting and Auditing: Perceptions of Auditors and Directors in Singapore*, in "Accounting and Finance", vol.42, n.3, 2002

M. Gordon e K. Walsh, *Outsourcing Technology in Government: Owned, Controlled, or Regulated Institutions*, in "Journal of Government Information", vol.24, n.4, 1997

D. Grimshaw, S. Vincent e H. Willmott, *Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services*, in "Public Administration", vol. 80, n.3, 2002

G. Grossi, *Le logiche di gruppo negli Enti Locali svedesi: l'esperienza del Comune di Stoccolma*, in "Azienda Pubblica", n.5, 1999

G. Grossi, *Il Gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001

G. Grossi e R. Mussari, *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico – aziendale*, Aracne, Roma, 2004

G. Grossi e A. Riccaboni, *Rischi politici e regolamentativi nel primo caso italiano di attuazione di riforma del settore idrico*, in "Azienda Pubblica", a. XIII, n.1, 2000

E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003

B. Gurd e H. Torne, *The Transformation of Accounting System during the Organisational Change: a Longitudinal Study*, in "Financial Accountability and Management", vol. 19, n.1, 2003

M. Handley-Schachler e S. Gao, *Can the Private Finance Initiative be used in Emerging Economies? - Lessons from the UK's Successes and Failures*, in "Managerial Finance", vol.29, n.5, 2003

S. Hayakawa e F. Simard, *Contracting out in Japanese Local Government: are Unions making*, in "British Journal of Industrial Relations", vol.41, n.1, 2001

O. Hart e B. Holmström, *The Theory of Contracts*, in "Advances in Economic Theory", Cambridge University Press, Cambridge, 1987

L. Hinna, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002

S. Holden, *Renegotiation and the Efficiency of Investments*, in "Rand Journal of Economics", n.3, 1999

C. Hood, *A Public Management for all Seasons?*, in "Public Administration", vol.69 (spring), 1991

Z. Hoque, S. Arends e R. Alexander, *Policing the Police Service: A Case Study of the Rise of New Public Management within an Australian Police Service*, in "Accounting, Auditing and Accountability Journal", vol.17, n.1, 2004

N. R. Jogklekar e S. R. Rosenthal, *Coordination of Design Supply Chains for Bundling Physical and Software Products*, in "Journal of Product Innovation Management", vol.20, n.5, 2003

D. Johnstone, *Public Sector Outsourcing as an Exchange Option*, in "Abacus", vol.38, n.2, 2002

O. Jones, *Facility Management: Future Opportunities, Scope and Impact*, in "Facilities", vol.18, n.3, 2000

K. Kernaghan e J. Kenneth, *Promoting Public Service Ethics: the Codification Option*, Richard A., Chapman, 1993

K. Kernaghan, *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*, in "Public Administration review", vol.63, n.6, 2003

D. F. Kettl, *Micromanagement: Congressional Control and Bureaucratic Risk*, in D. Kettl e P. W. Ingraham (a cura di), "Issues for The American Public Service", Chatham House, New York, 1992

D. F. Kettl, *The Global Public Management Revolution – A report on the transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington, 2000

W. Kohler, *The Distributional Effects of International Fragmentation*, in "German Economic Review", vol.4, n.1, 2003

G. Labarile e A. R. Marocchi, *Le privatizzazioni locali in Italia*, in F. Osculati e V. V. Comandino (a cura di), "La privatizzazione dei servizi pubblici locali", Giuffrè, Milano, 2000

M. C. Lacity e L. Willcocks, *Information System Sourcing: Examining the Privatisation Option in the USA Public Administration*, in "Information System Journal", vol.7, n.2, 1997

I. Lapsley, S. Llewellyn e F. Mitchell, *Cost management in the Public Sector*, Longman, London, 1994

M. Lewis, M. Shulver, R. Johnston, J. Mattson, B. Millet e N. Slack, *Network Parenting in International Service Development*, in "British Journal of Management", vol.15, n.1, 2004

V. Lonwandes e C. Skelcher, *The Dynamics of Multi-organisational Partnership: an Analysis of Changing Modes of Governance*, in "Public Administration", London, 1998

C. Maureen e S. Stan, *Partners, ASM Advances Strategic Management Consultants, for the Heritage Policy Branch*, Department of Canadian Heritage, 2003

R. Mcadam e T. Walker, *An Inquiry into Balanced Scorecards within Best Value Implementation in UK Local Government*, in "Public Administration", vol.81, n.4, 2003

J. T. Mentzer, S. Min e Z. G. Zacharia, *The Nature of Inter firm Partnering in Supply Chain Management*, in "Journal of Retailing", Vol.76, n.4, 2000

D. Mullins, *Redefining competition as competitiveness-The Best Value activities of Registered Social Landlords*, in "Public Money and Management", vol.22, n.2, 2002

R. Mussari, *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino, 1999

R. Mussari (curatore e coautore), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001

R. Mussari, *Il management pubblico locale: tendenze evolutive*, in S. Marasca (a cura di), "La valutazione delle prestazioni nelle amministrazioni pubbliche locali", Giappichelli, Torino, 2001

R. Mussari, *Carta dei servizi ed autonomia degli Enti locali: un'armonia da ricercare*, in "Azienda Pubblica", n.5, 2001

R. Mussari, *Carta dei servizi pubblici e sistema dei controlli interni*, in "Rivista di Scienza dell'amministrazione", 2001

R. Mussari, *Economia dell'azienda pubblica locale*, Cedam, Padova, 2002

R. Mussari, *La Carta del servizio idrico integrato fra gestione e regolazione: prime considerazioni sull'esperienza Toscana*, in A. Riccaboni (a cura di), "Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale", Quaderni del Ponte, Firenze, 2003

R. Mussari, *Management Control Reform in the Public Sector: Contrasting the USA and Italy* (con L. R. Jones), in L.R. Jones, K. Schedler e R. Mussari editors, "Strategies for Public Management Reform", Elsevier, 2004

S. Nicholson-Crotty, *The Politics and Administration of Privatization: Contracting Out for Corrections Management*, in "Policy Studies Journal", vol.32, n.1, 2004

M. Noordegraaf e T. Abma, *Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity*, in "Public Administration", vol.81, n.4, 2003

J. A. O'Looney, *Outsourcing State and Local Government Services*, Quorum Books, Westport, 1998

D. O'Rourke, *Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labour Standards and Monitoring*, in "Policy Studies Journal", vol.31, n.1, 2003

Oecd, *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, Puma/Oecd, Parigi, 1996

Oecd, *Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management. Government of the Future: Getting from Here to There*, Puma (99), Parigi, 1999

D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Welsey, Reading, 1992

S. Peter, *Government by the Market?*, Macmillan, Londra, 1993

C. Pollitt e G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Oxford University Press, Oxford, 2002

C. Pollitt e C. Talbot, *Unbundled government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London and New York, 2004

G. Priest, *The Origins of Utility Regulation and the Theories of Regulation Debate*, in "Journal of Law and Economics", 1993

J. A. Rehfuss, *Contracting Out in Government: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford Press, Oxford, 1989

A. Riccaboni, *Il controllo delle organizzazioni temporanee: il caso delle grandi mostre e dei progetti di restauro*, in "Quaderni senesi di Economia aziendale e di ragioneria", Università degli Studi di Siena, 1999

A. Ricciardi, *L'outsourcing strategico: modalità operative, tecniche di controllo ed effetti sugli equilibri di gestione*, Franco Angeli, Milano, 2000

A. Ricciardi, *Evoluzione delle strutture organizzative e strategie di esternalizzazione: l'outsourcing*, Franco Angeli, Milano, 2002

M. Ricciardi e R. Glucksmann, *Outsourcing nelle tecnologie dell'informazione: motivazioni, modalità di realizzazione e contratti di servizio*, Etas, Milano, 1994

Lester M. Salamon, *The New Governance and Tools of Public Action: An Introduction*, in: Id. (a cura di), "The Tools of Government. A Guide to the New Governance", Oxford University Press, Oxford-New York, 2002, p.3

I. Sanderson, *Management of Quality in Local Governance*, Longman Group Ltd, Essex, 1992

E. S. Savas, *Opportunities in Privatisation and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers New York, 2000

M. Savino, *Le riforme amministrative*, in: S. Cassese (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo", Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pp.2169-2307

G. Selim e Yiannakas, *Outsourcing the Internal Audit Function: a Survey of the UK Public and Private Sectors*, in "International Journal of Auditing", vol.4, n.3, 2000

V. Soni, *From Crisis to Opportunity: Human Resource Challenges for the Public Sector in the Twenty-First Century*, in "Review of Policy Research", vol.21, n.2, 2004

P. B. Sorensen, *Outsourcing of Public Service Provision: When is it More Efficient?*, in "EPRU Working Paper Series", n.6, 2004

H. W. Spiegel, *The Growth of Economic Thought*, Duke University Press, Durham, 1983

I. Stansbury e A. Renee, *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, in "Public Administration Review", vol.64, n.1, 2004

J. Stewart, *The Responsive Local Authority*, Charles Knight, London, 1974

J. Stewart e C. Game, *Local Democracy-Representation and Elections*, in "The Belgrave Papers", n.1, Luton, 1991

J. Stewart e P. Kringas, *Change Management-Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service*, in "Public Administration Review", vol.63, n.6, 2003

E. Suleiman, *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press, Princeton, 2003

J. L. Sunquist, *Privatization: No Panacea For What Ails Government*, in H. Brooks, L. Liebman e C. S. Schelling (a cura di), "Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs Ballinger", Cambridge, 1984

K. Van Kersbergen e F. Van Waarden, *Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy*, in "European Journal of Political Research", vol.43, n.2, 2004

G. Vecchi e R. Giolitti (a cura di), *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Catanzaro, 2003

C. Veljanovski, *Privatisation and Competition: A Market Prospectus*, Institute of Economic Affairs, London, 1989

M. Wahlberg e M. Geddes, *Taking the Initiative on Local Democracy*, in "Local Government Policy Making", vol.2, n.5, 1995

K. Walsh, *Competitive Tendering for Local Authority Services: Initial Experiences*, Department of Environment, London, 1991

K. Walsh, *Public services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, London, 1995

K. Walsh e N. Deakin, *The Enabling State: the Role of Markets and Contracts*, in "Public Administration", vol.74, Blackwell Publishing, Canterbury, 1996

J. Wang e T. Eric, *Transaction Attributes and Software Outsourcing Success: an Empirical Investigation of Transaction Cost Theory*, in "Information System Journal", vol.12, n.2, 2002

E. Webster e G. Harding, *Outsourcing Public Employment Services: the Australian Experience*, in "The Australian Economic Review", vol.34, n.2, 2001

D. M. West, *E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes*, in "Public Administration Review", vol.64, n.1, 2004

L. Willcocks e W. L. Currie, *Information Technology in Public Services: Towards the Contractual Organization?*, in "British Journal of Management", vol.8, n.1, 1997

O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications*, Free Press New York, 1975

A. Wynne, *Public Sector Accounting-Democratic Accountability or Market Rules?*, in "Public Money and Management", vol.24, n.1, 2004

P. C. Young e J. Hood, *Risk and the Outsourcing of Risk Management Service: the Case of Claims Management*, in "Public Budgeting and Finance", vol.23, n.3, 2003

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

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 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 giugno 2005
presso La Buona Stampa Spa, Ercolano
per le Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli

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