

**GUIDA ALL'ESTERNALIZZAZIONE DI
SERVIZI E ATTIVITÀ STRUMENTALI
NELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Come, Quando e Perché Esternalizzare

Dipartimento della Funzione Pubblica

INDICE

PRESENTAZIONE	3
A CHI SI RIVOLGE E COSA CONTIENE LA GUIDA.....	5
ESTERNALIZZARE: UNA SCELTA STRATEGICA	8
I BENEFICI ATTESI.....	11
PROGRAMMARE E GESTIRE IL PROCESSO DI	
ESTERNALIZZAZIONE	14
Fase 1 Individuazione delle attività e servizi da esternalizzare.....	16
Fase 2 Valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione	17
Fase 3 Definizione dei criteri di scelta del fornitore.....	18
Fase 4 Gestione del contratto, monitoraggio e valutazione	21
Fase 5 Gestione del cambiamento.....	23
Fase 6 Valutazione dell'esperienza e riprogettazione delle attività.....	25
FATTORI CRITICI DI SUCCESSO.....	27
MINIMIZZARE E PREVENIRE I RISCHI	30
SCHEDE	33
Scheda 1 - Piano d'azione per l'esternalizzazione di attività e servizi	33
Scheda 2 - L'esternalizzazione nella PA: le indicazioni emerse dalle ricerche di fine anni 90.....	35
Scheda 3 - Casi di esternalizzazione censiti nell'ambito del Tavolo Esternalizzazioni.....	36

PRESENTAZIONE

Negli ultimi dieci anni le imprese private operanti nei settori industriali e dei servizi e gli intermediari finanziari, sempre più interessati da dinamiche competitive nei mercati nazionali e globali e nei settori di attività, hanno dedicato crescente attenzione a logiche manageriali capaci di creare valore e di conseguire maggiori livelli di efficienza e qualità. In questa prospettiva sono stati adottati in modo estensivo tecniche e strumenti di gestione come i sistemi di programmazione e controllo basati sui processi, la gestione e la valorizzazione delle risorse umane, la reingegnerizzazione dei processi produttivi, l'introduzione di nuovi modelli organizzativi e lo sviluppo dei *network*, l'utilizzo delle tecnologie informatiche e l'esternalizzazione di attività e di servizi.

Le politiche di esternalizzazione hanno investito i processi di produzione e distribuzione di beni e servizi ai clienti, ma anche la gestione dei servizi di supporto interno (dalla manutenzione delle infrastrutture immobiliari e tecnologiche, all'amministrazione, alla finanza) ed assumono un ruolo centrale nei processi di creazione del valore (***outsourcing strategico***).

Le stesse dinamiche competitive, collegate ai processi di cambiamento e modernizzazione istituzionale ed amministrativa, alla riduzione delle risorse disponibili ed alle pressioni di cittadini, imprese e soggetti collettivi, alle tensioni fra globalizzazione e localizzazione, hanno interessato le aziende e le amministrazioni pubbliche, operanti nei diversi sistemi nazionali, che, come evidenzia la diffusione delle logiche di ***New public management***, stanno adottando in misura crescente tecniche e sistemi di gestione finalizzati a garantire un'erogazione efficace, efficiente, nonché economica dei servizi pubblici.

Il Dipartimento della Funzione pubblica è impegnato nella definizione di strumenti volti a favorire l'utilizzo efficace delle esternalizzazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

A questo scopo, il Dipartimento ha coordinato il tavolo di lavoro "*outsourcing* ed esternalizzazione", nel contesto dei Protocolli di intesa "Qualità ed efficienza delle pubbliche amministrazioni", sottoscritti dal Dipartimento della Funzione pubblica e Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, Casartigiani, CNA e ANCI.

Questa Guida, in particolare, rappresenta uno degli *output* finali del lavoro condotto dal tavolo di lavoro "outsourcing ed esternalizzazione"¹. Il suo scopo è quello offrire agli operatori uno strumento agile e dal taglio pratico, che indichi fini, modalità, fasi e benefici (ma anche vincoli), per esternalizzare con successo².

La Guida è diretta ai decisori, ai dirigenti ed agli operatori pubblici, coinvolti a diversi livelli nelle politiche di esternalizzazione di attività o servizi, siano esse dirette agli utenti finali o ai "clienti interni". Non indica semplicemente un percorso ideale da seguire, ma ha l'ambizione di mettere in evidenza i nodi chiave delle politiche di affidamento all'esterno che meritano particolare attenzione.

Questa stesura della Guida è il frutto di un lavoro di redazione guidato dalla dott.ssa Pia Marconi, Direttore dell'Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, e realizzato per l'Università di Tor Vergata dal Prof. Marco Meneguzzo, che ha coordinato un gruppo di lavoro composto dai dott. P. Testaj, P. Mastrogiuseppe, T. Russo e, per il Dipartimento della Funzione Pubblica, dal dott. Giovanni Vetrutto, dirigente dell'Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica. Inoltre, il lavoro di redazione si è avvalso del costante contributo di rappresentanti di Confindustria.

¹ Il tavolo di lavoro è stato presieduto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed ha visto la partecipazione di rappresentanti di CNA, Confindustria, CASARTIGIANI, Confcommercio, Assinform, Confartigianato, CONSIP, FITA, OICE, ADACI, nonché del Dipartimento per l'Innovazione e Tecnologia, Dipartimento Affari Regionali e Dipartimento Risorse Strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

² Per la realizzazione del programma di attività del tavolo di lavoro, il Dipartimento della funzione pubblica si è avvalso del supporto dell'Università di Roma Tor Vergata, che ha condotto anche una rilevazione su 9 casi emblematici di esternalizzazione in amministrazioni centrali e locali, cui si farà riferimento in questa Guida; l'elenco delle amministrazioni censite è contenuto nella Scheda 3.

A CHI SI RIVOLGE E COSA CONTIENE LA GUIDA

Obiettivo della Guida è quello di assistere i *manager* pubblici chiamati a decidere modalità alternative di produzione ed erogazione dei servizi e delle attività pubbliche e le unità organizzative, che dentro le amministrazioni pubbliche sono chiamate a gestire il processo di esternalizzazione.

La tabella che segue indica, a titolo esemplificativo per le diverse tipologie di amministrazioni pubbliche, i principali ambiti potenziali, legati all'offerta di servizi a utenti esterni ed a utenti "interni", che possono prevedere l'adozione di scelte di affidamento all'esterno.

	Amministrazioni centrali	Agenzie nazionali ³	Regioni	Agenzie regionali ⁴	Enti Locali	Aziende sanitarie
Servizi di supporto Amministrativo Contabilità, Finanza, Gestione risorse umane ⁵						
<i>Facility management</i> ⁶						
Servizi informatici ed affini e servizi di telecomunicazione						
Servizi alberghieri (pulizia, mense, lavanderia) e servizi di guardia / sicurezza						
Servizi di trasporto ⁷						
Servizi di eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti, disinfestazione ed analoghi						
Servizi di consulenza ⁸						

³ Università, Enti previdenziali, CNR, Agenzie operative centrali, Enti di ricerca, Authorities indipendenti .

⁴ Agenzie regionali ambiente e sanità, Aziende edilizia residenziale pubblica, Aziende diritto studio.

⁵ Amministrazione personale, lavoro interinale, acquisti, servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili, servizi legali ad esclusione di quelli attribuiti all'Avvocatura dello Stato, dichiarativi.

⁶ Manutenzione immobili, manutenzione tecnologica, manutenzione Impianti, utenze ed energy management, servizi di pulizia degli edifici, di gestione delle proprietà immobiliari, security e guardiania.

⁷ Trasporto terrestre, servizi di corriere, trasporto di posta per via terrestre ed aerea.

⁸ Servizi di consulenza gestionale ed affini, di ricerca di mercato e di sondaggio dell'opinione pubblica, di ricerca e sviluppo, pubblicitari.

I potenziali destinatari della Guida all'interno di una amministrazione pubblica

- decisori politici
- ruoli di direzione generale di alta direzione delle amministrazioni
- dirigenti, quadri, operatori che svolgono supporto e consulenza legale, amministrativa ed economico-finanziaria ai processi di esternalizzazione
- dirigenti, quadri ed operatori dei settori direttamente interessati alle scelte di affidamento all'esterno
- dirigenti e quadri di unità e uffici che si occupano del controllo strategico, del monitoraggio e della valutazione delle scelte di esternalizzazione

Benché destinatarie dirette siano le amministrazioni pubbliche, la Guida si rivolge anche alle imprese private, sempre più interessate al mercato della pubblica amministrazione, e decise a giocare un ruolo non di semplice fornitura di beni e servizi ma di offerta di pacchetti integrati di servizi (*global service*) e di *partnership* nei processi di gestione delle attività di supporto interno.

Occorre precisare che la Guida si propone di fornire utili indicazioni per la sola esternalizzazione di attività e servizi strumentali, senza avere la pretesa di offrire una concettualizzazione ed indicazioni rispetto agli altri possibili utilizzi dello strumento dell'*outsourcing*, come quelli, configurabili nella teoria, relativi ad alcuni tipi di funzioni amministrative.

La Guida richiama l'attenzione su alcuni aspetti che dovranno essere considerati attentamente all'interno delle amministrazioni pubbliche affinché l'esternalizzazione abbia successo, ovvero affinché possano essere conseguiti tutti i benefici attesi e gestite con successo le politiche di esternalizzazione.

La prima e fondamentale variabile considerata, in questo senso, è quella delle determinanti e delle motivazioni che spingono a ricorrere all'esternalizzazione. Ciò è indispensabile se si vuole che le amministrazioni passino da scelte contingenti e spesso poco organiche ad una vera e propria strategia integrata di esternalizzazione.

Il modello è quello dell'*outsourcing* strategico delle imprese private, che richiede la progressiva costruzione di forti professionalità in grado di garantire la bontà del processo; in alcune realtà estere, quest'ultima esigenza ha suggerito addirittura la creazione, all'interno

delle amministrazioni pubbliche, di unità interne specializzate (i *Contract Departments*).

L'accento viene poi posto sugli aspetti critici di gestione del processo di esternalizzazione, che è necessario presidiare per realizzare appieno le potenzialità offerte dalle scelte di esternalizzazione. Tra questi vengono considerati, ad esempio, le valutazioni di fattibilità giuridica, istituzionale, organizzativa – logistica ed economica e finanziaria del processo di esternalizzazione, la gestione del cambiamento tra offerta diretta ed affidamento all'esterno con i connessi problemi legati alla gestione delle risorse umane, tutti gli aspetti relativi al controllo e al monitoraggio delle *performance* dei fornitori.

La Guida descrive anche le fasi del processo di esternalizzazione, in relazione alle quali propone uno schema di predisposizione del piano d'azione dell'esternalizzazione. La Scheda 1 in appendice riporta, con la tecnica del *flow chart*, un piano d'azione indicativo, con la descrizione delle attività programmate per un processo - tipo di esternalizzazione, nei due casi di gestione interna del processo e di avvalimento della Consip.

Infine, anche a partire da una valutazione delle esperienze censite dal già menzionato Tavolo Esternalizzazioni, vengono identificati alcuni fattori critici per il successo, che, pur non offrendo un quadro esaustivo ed organico del ventaglio di questioni che emerge dalle numerose e diffuse esperienze in atto, rappresentano sicuramente una valida base problematica di partenza.

ESTERNALIZZARE: UNA SCELTA STRATEGICA

Occorre innanzitutto fare chiarezza sui concetti e sulla terminologia di seguito usata. I numerosi termini impiegati per indicare l'esternalizzazione – *contracting out*, *outsourcing*, ecc. – non tutti rigorosi, sono in parte spiegati dall'evoluzione continua che accompagna questi fenomeni nel settore pubblico a livello internazionale.

In questa Guida, **l'esternalizzazione è definita come il trasferimento, che avviene in base a contratti, della produzione di servizi e attività strumentali di pubbliche amministrazioni ad imprese private, pur continuando le stesse pubbliche amministrazioni a finanziare l'attività e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico.**

Il processo di esternalizzazione richiede l'esistenza di almeno due soggetti:

- una **pubblica amministrazione** che effettui una scelta di esternalizzazione per la fornitura di servizi individuali e collettivi agli utenti/clienti finali ed ai "clienti interni" alla stessa amministrazione (**cliente, centro di acquisto**);
- un **soggetto esterno**, rappresentato da un'impresa o da un gruppo di imprese operanti nel mercato, al quale venga affidato il compito di fornire i servizi all'amministrazione (**fornitore, centro di offerta/produzione**).

Il rapporto che lega i due soggetti è un rapporto di mercato regolato contrattualmente.

L'esternalizzazione è distinta dal *contracting in* (affidamento di fornitura di beni e servizi ad un'altra, seppur autonoma e distinta, amministrazione pubblica).

La scelta del soggetto esterno richiede una **procedura concorrenziale**, che, nel rispetto delle regole che disciplinano i processi di acquisto nella Pubblica Amministrazione, può richiedere, in relazione al valore del servizio, l'attivazione dell'*iter* giuridico dell'evidenza pubblica.

Ovviamente, oggetto di esternalizzazione possono essere tanto singoli servizi e/o specifiche aree di attività di supporto interno, quanto specifiche fasi o segmenti operativi di attività complesse; nei due casi si parla, rispettivamente, di **esternalizzazione totale** ed **esternalizzazione parziale**.

Il processo di esternalizzazione è una **scelta strategica**, con rilevanti implicazioni di carattere gestionale, che la pubblica amministrazione assume in relazione alla necessità di **rideterminare il proprio ruolo e il proprio rapporto con i fornitori esterni**:

- la valutazione complessiva del proprio portafoglio di attività e la verifica di coerenza tra *mission* assegnata all'amministrazione e portafoglio, al fine di **individuare le aree di attività/servizi su cui concentrare risorse professionali**, tecnologiche ed economico finanziarie;
- l'esigenza di **gestire all'esterno non semplici attività, ma "insieme di pacchetti integrati"** di attività e, talvolta, interi processi organizzativi.
- l'attivazione di un rapporto di collaborazione con il fornitore, caratterizzato da **logiche di "partnership", "cooperazione" e "condivisione degli obiettivi"**.

La **differenza sostanziale** tra un contratto di esternalizzazione ed un normale (e consolidato nella PA) contratto di fornitura di servizi, **consiste soprattutto nella attivazione di una partnership cliente – fornitore** in una prospettiva di medio termine, nell'enfasi attribuita alla amministrazione pubblica come centro di acquisto responsabile della verifica di qualità delle prestazioni, del controllo strategico e della valutazione delle *performance*, nel riconoscimento della autonomia imprenditoriale del fornitore in merito alla individuazione delle modalità più opportune di offerta e di introduzione di innovazioni.

Nei processi di esternalizzazione l'amministrazione pubblica deve acquistare livelli di qualità e di costo del servizio con un deciso orientamento al risultato finale (*outcome*) ed alla *governance* dell'intero processo.

La presenza di vantaggi per l'utente finale (sia esso esterno o interno), permette al contraente esterno di apportare innovazioni in ambito gestionale, in modo da contribuire alla qualità complessiva del servizio fornito.

I BENEFICI ATTESI

La crescita quantitativa e qualitativa della domanda di servizi, la presenza consolidata di fornitori privati in ambiti che comprendono alcune attività strumentali della PA, una sempre maggiore capacità di valutazione della qualità da parte degli utenti, le pressioni per la riduzione della spesa pubblica legate alla congiuntura economica ed alla crisi delle finanze pubbliche hanno imposto e stanno spingendo le amministrazioni pubbliche, nei diversi contesti nazionali, a riconsiderare le loro politiche di intervento suggerendo il ricorso al settore privato.

In alcune situazioni, l'adozione di strategie di affidamento all'esterno di determinate attività è addirittura una scelta obbligata, per l'esistenza di rilevanti vincoli operativi, riconducibili alla gestione delle risorse umane (nuove modalità contrattuali, difficoltà di attrarre risorse qualificate).

I principali **benefici** che possono consigliare, in condizioni date, le amministrazioni ad esternalizzare sono:

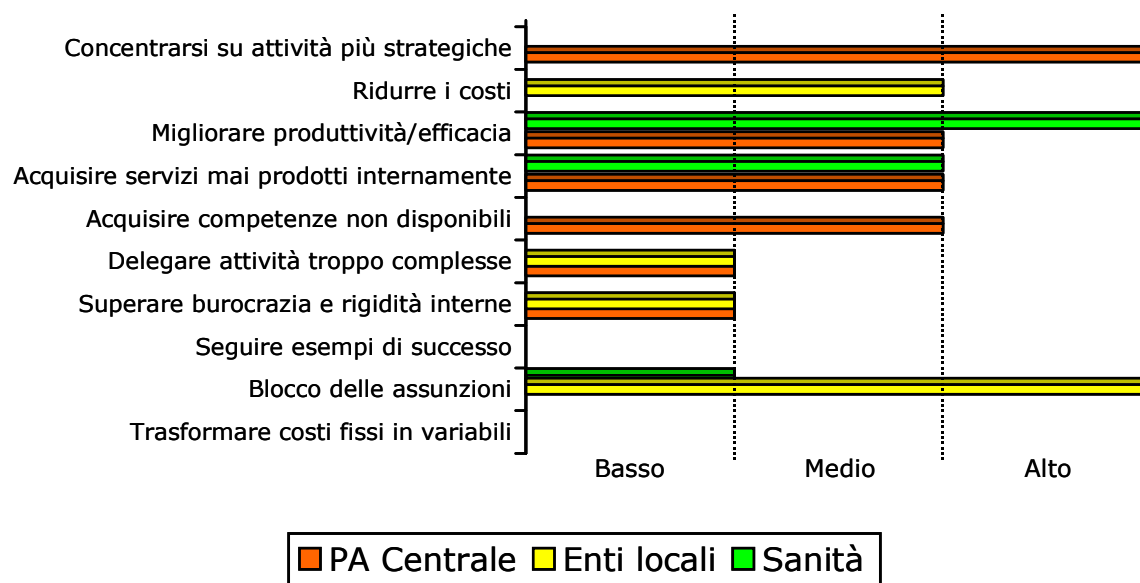
- la **riduzione dei costi** ed il vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento ad un soggetto esterno caratterizzato da una maggiore specializzazione (economie di scala e conoscenza);
- l'**innalzamento della qualità dei servizi**, che può indurre, anche a parità di costo, a preferire l'attribuzione di segmenti di attività a ditte private che garantiscano più elevati *standard di performance*;
- la possibilità di ovviare alla **carenza di alcune professionalità** (*skills shortage*), che indica il divario tra professionalità richieste e competenze offerte anche a seguito dello sviluppo di adeguate politiche di utilizzo delle risorse umane;
- l'**attenuazione delle logiche burocratiche** e l'alleggerimento della amministrazione pubblica; infatti, la gestione dei servizi da parte di fornitori esterni avviene all'interno di assetti organizzativi e gestionali più agili e flessibili e meno burocratici;

- il **superamento di alcune rigidità dovute al "blocco delle assunzioni"** attraverso il reimpiego e la riqualificazione del personale;
- la possibilità di **rispondere in tempi rapidi all'innovazione tecnologica**, in determinati ambiti ed in particolare nei servizi di supporto interno (logistica, manutenzione immobiliare e tecnologica, utenze), spesso inattuabile a livello di singole amministrazioni che operano in condizioni di risorse scarse da attribuire in via prioritaria ai servizi finali agli utenti;
- l'opportunità di **concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche**, liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti;
- l'occasione di **disporre di informazioni articolate ed in tempo reale** su fattori produttivi, costi, qualità e risultati;
- la definizione di un **corrispettivo contrattuale vincolato ad un risultato o performance** e la presenza di un unico responsabile del risultato contrattuale;
- la raccolta di indicazioni che emergono attraverso il **confronto ed il benchmarking con esperienze di altre amministrazioni pubbliche** e la scelta di riprodurre all'interno della amministrazione stessa buone pratiche ed esperienze di successo.

Oltre al perseguimento di questi benefici potenziali, l'esternalizzazione ha spesso la motivazione rappresentata dalla **pressione indotta da scelte coordinate tra le diverse amministrazioni pubbliche**; un esempio di questo tipo di dinamica è quello offerto dall'orientamento sempre più deciso delle Regioni a coordinare politiche di esternalizzazione da parte delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere; altrettanto esemplare il caso dei centri di servizio attivati a livello nazionale (ruolo di Consip rispetto alle convenzioni sul *facility management*) e a livello regionale o provinciale (centri di servizio attivati da alcune Province).

Nella tabella che segue viene mostrato in che misura ognuna di queste motivazioni ha influito sulle decisioni delle amministrazioni che hanno già operato la scelta strategica dell'esternalizzazione.

Decisione ad esternalizzare: quali motivazioni? *



* Nota: Il campione è sempre quello della ricerca effettuata per il Tavolo Esternalizzazioni; il dato relativo agli enti locali è stato però ampliato integrando anche i casi dei comuni di Milano, Modena, Lamezia Terme e Lecce per i quali sono disponibili dati confrontabili.

Il dato evidenzia come in queste esperienze la necessità di focalizzarsi sulle attività strategiche e caratterizzanti la missione, il miglioramento della produttività e dell'efficacia e le difficoltà operative indotte dal "blocco delle assunzioni" abbiano rivestito un ruolo centrale nelle scelte di affidamento all'esterno.

PROGRAMMARE E GESTIRE IL PROCESSO DI ESTERNALIZZAZIONE

Nella figura successiva viene presentato il "ciclo di vita" di un processo di esternalizzazione, che si articola in diverse fasi.

Fasi del processo di esternalizzazione



La fase iniziale è quella in cui viene **individuata l'area di attività o servizio** potenzialmente affidabile all'esterno.

Alla questa fase segue quella di **valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione**, ovvero di analisi delle ragioni che inducono

alla scelta di esternalizzare, ma anche di paragone tra le condizioni che si presume sussistano nel mercato rispetto alla "offerta interna" (ossia quella dell'unità organizzativa interna alla amministrazione pubblica che si occupa della produzione del servizio), qualora essa esista.

Il ciclo si sviluppa poi nella fase di gara, in cui si **definiscono i contenuti del capitolato e del contratto**, si individua **la procedura di selezione dei fornitori** e si sceglie l'offerta ritenuta più vantaggiosa sotto i diversi profili (economico, tecnico, qualità, impatto sociale, valorizzazione del *know how* esistente).

Seguono quindi le fasi di **gestione ed implementazione del contratto**, in parallelo alla quale si sviluppano le strategie di **cambiamento organizzativo** che l'esternalizzazione richiede.

Infine, importanza significativa viene assunta dalla fase di monitoraggio e verifica dei risultati, che consente la **valutazione finale** dell'esperienza e la **riprogettazione delle attività**, basate sulle evidenze raccolte in tutte le fasi del processo.

Il *flow chart* contenuto nella Scheda 1 dà conto della sequenza delle singole attività nelle quali si articola ognuna delle 6 fasi logiche di ciclo di vita del processo. Lo stesso *flow chart*, peraltro, evidenzia come l'esistenza di un centro di servizi nazionale come la Consip possa notevolmente alleggerire il lavoro istruttorio, dal momento che alcuni adempimenti risultano già effettuati centralmente dalla Consip e non gravano, pertanto, sul responsabile del processo di esternalizzazione, quando il servizio o l'attività da esternalizzare siano presenti nel relativo "catalogo"; ciò, ovviamente, non inficia la scansione logico-operativa descritta dalla figura.

Ognuna delle fasi del processo deve produrre due ordini di risultati: consentire l'assunzione della decisione più proficua nel singolo caso, ma anche generare informazioni e sviluppare conoscenza in ordine al processo decisionale che conduce ad una esternalizzazione virtuosa.

Perché entrambi questi risultati possano prodursi, è particolarmente importante che in ognuna delle fasi venga prodotta una adeguata reportistica, che consenta di ripercorrere i passaggi logici e le valutazioni che l'amministrazione ha seguito nella singola esperienza, anche al fine di tenere nota dei fattori critici da prendere in considerazione in fase di valutazione finale e riprogettazione delle modalità di acquisizione del servizio.

A questo fine, la reportistica dovrà essere sintetica e presentare un corredo delle valutazioni gestionali e giuridiche, ma soprattutto di dati relativi agli aspetti finanziari ed economici ed agli *standard* quali-quantitativi di servizio attesi confrontati con le *performances* rese.

Il percorso si caratterizza per l'elevata coerenza e la sequenzialità tra le diverse fasi; difficoltà e vincoli riscontrati in una fase influenzano e condizionano la realizzazione delle fasi successive, con un impatto diretto sulla fattibilità complessiva dell'intero processo di affidamento all'esterno.

Occorre ora spendere qualche parola di dettaglio su ognuna delle 6 fasi del processo.

Fase 1 Individuazione delle attività e servizi da esternalizzare
--

Nella prima fase la amministrazione pubblica concentrerà l'attenzione sulle aree di attività/servizi che possono essere oggetto di esternalizzazione. Verrà quindi condotto un approfondito *audit* organizzativo/gestionale sulle diverse aree, evidenziando le diverse linee di attività esistenti, le principali caratteristiche, le risorse gestite (umane, tecnologiche, finanziarie, logistiche, immateriali e di *know how*), i programmi di sviluppo collegati alla gestione diretta ed i connessi vincoli allo sviluppo.

La mappatura del potenziale di esternalizzazione porterà quindi ad una segmentazione delle diverse aree di attività, sul modello delle scelte di portafoglio adottate nei sistemi di pianificazione e gestione di molte amministrazioni pubbliche.

Audit, mappatura delle aree di attività potenziali e loro segmentazione verranno affidate in alternativa a *staff* specializzati o a gruppi di lavoro intersettoriali interni alle diverse amministrazioni pubbliche, ovvero ancora a centri servizio esterni alle amministrazioni stesse, che potranno essere soggetti pubblici e privati. La valutazione da effettuare per ogni ipotesi dovrà prendere in considerazione diversi aspetti, economici ed organizzativi, per far sì che l'esternalizzazione porti il massimo possibile di valore aggiunto.

E' opportuno sottolineare che una simile **valutazione multidimensionale** deve prendere in considerazione una pluralità di possibili impatti, in coerenza con le logiche di *balanced scorecard* che alcune amministrazioni pubbliche stanno adottando. Come esempi di metodi di autovalutazione in via di diffusione anche nel settore pubblico si possono citare l'EFQM (*European Foundation for Quality Management*) e il CAF (*Common Assessment Framework*, un sistema di autovalutazione sviluppato in sede europea con specifico riferimento all'universo amministrativo). Il piano di azione per l'esternalizzazione può, inoltre, essere inserito nel panorama delle attività di valutazione del cambiamento, per le quali il Dipartimento della Funzione pubblica ha elaborato altri strumenti, quali il **VIC** (Valutazione integrata del cambiamento, strumento di autodiagnosi il cui utilizzo può essere finalizzato anche alla stesura di un Piano integrato del cambiamento; cfr. Dipartimento della Funzione pubblica, *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento*, Rubbettino 2003).

La mappatura delle aree di attività dovrà portare ad una chiara distinzione tra le attività non esternalizzabili e quelle per cui è possibile pensare ad un superamento della gestione diretta. Le indicazioni fornite in questa Guida mirano a suggerire un corretto processo di esternalizzazione di attività e servizi strumentali.

In generale, sono da escludere dalla esternalizzazione attività *core* dell'amministrazione, quali la definizione delle sue politiche e le sue funzioni distintive.

Fase 2 Valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione

Alla mappatura delle aree di attività potenziali di esternalizzazione farà seguito la definizione di un documento progettuale, nel quale dovranno essere evidenziati, separatamente per singola linea di attività che si indicherà come esternalizzabile:

- la individuazione delle motivazioni che spingono al superamento della gestione diretta;
- i possibili benefici conseguibili, in questi casi, con l'esternalizzazione, con una loro descrizione a livello qualitativo e laddove possibile quantitativo;

- un *benchmarking* con esperienze di altre amministrazioni pubbliche che hanno già effettuato o hanno in corso processi di esternalizzazione per attività o servizi analoghi.

Lo scopo di questa fase è, ovviamente, quello di fornire una evidenza delle ragioni che spingono per l'esternalizzazione di determinati segmenti di attività, individuando, altresì, gli specifici benefici attesi, ma anche alcune condizioni generali di effettuazione del servizio, che dovranno orientare la formulazione degli atti di gara e del contratto.

Fase 3 **Definizione dei criteri di scelta del fornitore**

La scelta di affidare all'esterno determinati servizi e attività richiede una particolare attenzione all'aspetto negoziale, che deve vedere equilibrate le esigenze del cliente pubblico (*budget* destinato all'acquisto delle attività esternalizzate, conseguimento dei risparmi, maggiore qualità) e delle imprese private fornitrici (stabilità della relazione contrattuale, redditività, affidabilità del cliente amministrazione pubblica).

Appurata l'impossibilità di provvedere con risorse interne, oppure la maggiore convenienza del ricorso all'esternalizzazione, in termini di costo o di qualità dei servizi, le modalità di scelta degli organismi fornitori sono in larga parte riconducibili alle procedure d'acquisizione dei servizi usualmente adottate nel settore pubblico, anche in coerenza con la normativa europea in materia.

Il quadro normativo in tema di esternalizzazione nella Pubblica Amministrazione, per i segmenti di attività per i quali questa Guida è pensata, fa, in linea generale, riferimento alla **disciplina comunitaria degli appalti pubblici di servizi**, recata dal d. lgs. 17 marzo 1995, n. 157. Tale disciplina va, ovviamente, integrata, nel caso di servizi informatici, con quella specifica recata dal d. lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, che prevede tra l'altro, per determinate soglie di valore, un ruolo consultivo per il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), che ha sostituito la preesistente Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA; cfr. art. 176 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Le procedure possono essere classificate in procedure di scelta aperte o ristrette, a seconda dello svolgimento o meno di un'attività di preselezione delle imprese esterne.

Va, inoltre, menzionata l'esistenza di una **disposizione specifica** che incoraggia le amministrazioni all'utilizzo dello strumento dell'esternalizzazione. Si tratta dell'art. 29 della legge 28 dicembre 2001, n° 448 (legge finanziaria 2002), che dà alle "pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato" la facoltà di ricorrere a questa strategia a fini di contenimento di costi, secondo diverse modalità operative.

L'articolo 29 si inserisce all'interno di un percorso normativo volto alla modernizzazione delle amministrazioni, attraverso l'ampliamento delle esperienze di *partnership* tra pubblico e privato. Come tutti gli altri strumenti recentemente introdotti dalla normativa, comunque, anche l'esternalizzazione non va vista come un processo automatico, bensì come il risultato di una valutazione tecnica, economica, giuridica e gestionale, che porti alla constatazione che terzi soggetti possano fare meglio e a condizioni più vantaggiose ciò che veniva prima fatto dall'Amministrazione.

Come ben evidenziano le esperienze maturate nel settore pubblico a livello nazionale ed internazionale, una definizione ben bilanciata degli atti di gara (capitolato) e del contratto è di fondamentale importanza per la qualità della futura collaborazione tra il fornitore del servizio ed il cliente pubblico.

La formulazione di un adeguato e completo capitolato e del relativo contratto di esternalizzazione deve riflettere una logica cooperativa e collaborativa tra i diversi soggetti in gioco, con una attenzione particolare ai diversi *stakeholders* del processo di affidamento all'esterno (decisori politici, *management* pubblico, operatori e quadri delle amministrazioni pubbliche, *professionals*, utenti, associazioni di utenti, organizzazioni sindacali ed associazioni professionali, altre amministrazioni pubbliche, associazioni imprenditoriali).

In questa prospettiva, in cui l'impresa privata è chiamata a diventare un vero e proprio *partner* dell'amministrazione committente piuttosto che un mero fornitore, risultano decisive le disposizioni nelle quali viene regolamentata nei suoi diversi aspetti questa cooperazione attiva tra le parti.

La scelta del tipo di contratto da stipulare, poi, rappresenta un elemento da curare con particolare attenzione. L'adozione dell'una o dell'altra tipologia deve essere strettamente coordinata con le indicazioni e i suggerimenti avanzati dai diversi centri di acquisto, che

si trovano a gestire costi e risultati del contratto e con la più generale strategia contrattuale dell'amministrazione pubblica.

Anche l'arco temporale coperto dal contratto è suscettibile di valutazione specifica a seconda del caso concreto. In generale, esistono anche in questo tipo di contratti degli ovvi *trade-off* tra contratti brevi e contatti lunghi.

Elementi del capitolato e del contratto

- ◆ i servizi che sono oggetto del contratto,
- ◆ le attività e responsabilità demandate al fornitore,
- ◆ i livelli di qualità della fornitura del servizio,
- ◆ le modalità e criteri per misurarne l'efficienza,
- ◆ le conseguenze economiche e contrattuali del mancato rispetto degli standard minimi di servizio garantiti.

Particolarmente delicata è la fase di scelta tra le diverse offerte, a causa dei numerosi limiti che presentano confronti basati esclusivamente sul costo complessivo dell'esternalizzazione a carico dell'amministrazione pubblica.

Il prezzo più basso, che costituisce il criterio tradizionale di scelta dell'amministrazione pubblica, viene ad essere, nelle esperienze più innovative, progressivamente integrato da altri criteri quali le modalità di esecuzione, l'assistenza tecnica e servizio del fornitore, la qualità, in una logica di valutazione del sistema di servizi venduto all'amministrazione pubblica.

Una intelligente individuazione di diversi elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa può portare grandi benefici nella gestione del rapporto contrattuale.

Possibili elementi di valutazione dell'offerta

- ◆ prezzo
- ◆ affidabilità economica
- ◆ curricula
- ◆ referenze bancarie
- ◆ certificazione di qualità
- ◆ modalità di erogazione dei servizi
- ◆ organizzazione fornitore
- ◆ processi di controllo
- ◆ capacità imprenditoriale diretta

Fase 4 Gestione del contratto, monitoraggio e valutazione

L'attività dell'amministrazione finalizzata ad una ottimale gestione del processo di esternalizzazione non si conclude con l'aggiudicazione del contratto in esito alle procedure di gara.

Si può, anzi, sostenere che la fase di gestione del contratto è altrettanto importante, e richiede all'amministrazione di sviluppare le proprie capacità di monitoraggio e valutazione dei servizi acquisiti. Da questo punto di vista, è evidente, però, che tutta l'attività di controllo dei livelli di servizio è fortemente condizionata dalla bontà delle clausole contrattuali predisposte nella fase precedente.

Frequenti sono al riguardo le clausole contrattuali nelle quali, accanto alla descrizione di modalità e tempi di esecuzione del servizio, sono previste misure volte a **consentire all'amministrazione committente di avere un costante monitoraggio ed una verifica puntuale della qualità del servizio reso**: dall'obbligo per l'appaltatore di trasmettere periodicamente al committente dati ed informazioni sull'andamento del servizio e sui risultati conseguiti, di partecipare tramite proprio personale tecnico a riunioni periodiche con personale tecnico della committente, dirette al monitoraggio della qualità delle prestazioni erogate, sino alla previsione di obblighi di cooperazione vera e propria, diretti a migliorare ed accrescere l'efficienza della fornitura resa.

La predisposizione di simili disposizioni comporta il trasferimento al personale tecnico della amministrazione pubblica dei compiti inerenti alla verifica costante dell'affidabilità dell'*outsourcer*, anche se non è infrequente, e si registra soprattutto nei processi di esternalizzazione particolarmente rilevanti, l'affidamento di tali controlli qualitativi a terze società.

Grande attenzione va posta alle disposizioni del contratto relative alla determinazione dei livelli minimi di servizio: queste ultime rischiano di assumere valenza semplicemente formale se non vengono opportunamente coordinate con la previsione di sanzioni, sul modello dei *performance bonds* utilizzati nell'affidamento della realizzazione di infrastrutture, in caso di rilevate inefficienze nella erogazione di detti servizi.

L'obiettivo qualitativo è spesso raggiunto prevedendo che ai contratti siano allegati gli **S.L.A. – Service Level Agreements**, in cui sono specificati i livelli minimi qualitativi al di sotto dei quali la prestazione

del fornitore si considera insufficiente. È frequente prevedere pure un obbligo da parte del fornitore di produrre relazioni periodiche (*report*) sui livelli dei servizi erogati.

Altre clausole contrattuali includono formule per la determinazione del prezzo, per la periodicità nell'erogazione dei pagamenti e la revisione delle tariffe, penali, coperture assicurative contro i rischi di inadempimento contrattuale, clausole risolutive espresse, modalità di rendicontazione, ecc.

In conclusione, un adeguato impiego delle politiche di esternalizzazione, finalizzato a rendere realmente competitiva l'amministrazione che se ne avvale, poggia su una buona base contrattuale. Quest'ultima è, infatti, il punto di arrivo di corrette scelte manageriali su costi e benefici e, a un tempo, il punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche, volti ad accertare nel tempo utilità e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Tutto ciò in una prospettiva di conseguimento di economicità di medio periodo e di rafforzamento della capacità competitiva ed operativo- gestionale dell'amministrazione pubblica interessata.

Nella tabella successiva si presentano, facendo riferimento alle esperienze di esternalizzazione già citate, i contenuti distintivi dei contratti di affidamento all'esterno; particolarmente interessante è il passaggio dalla "logica delle penali dettagliate" a quella delle esigenze di *customer satisfaction* e CRM, delle prestazioni modulari, degli standard di qualità.

Definizione della prestazione	Attività da svolgere	Quantità fisse di volumi/tempi da assicurare	Quantità variabili con minimi e massimi	Standard di qualità da garantire	Livelli di <i>customer satisfaction</i> da garantire	Prestazioni di tipo modulare
Min. Ec. Fin.						
CONSOB						
MIUR						
PCM						
ADISU						
Enti Locali						
S.Filippo Neri						
Provincia di Milano *						
Area Vasta Fiorentina *						

Fase 5 **Gestione del cambiamento**

Durante la fase di preparazione della gara, l'ente pubblico si è preoccupato dell'identificazione delle responsabilità organizzative, connesse alla gestione del processo, a un primo livello, ed alla gestione effettiva della formula dell'esternalizzazione, a un secondo livello.

I centri di responsabilità che dovranno essere sicuramente interessati in questa fase sono i centri che governano le risorse finanziarie (implicazioni economiche delle scelte di esternalizzazione) e, sicuramente, quelli di gestione delle risorse umane.

Il centro di acquisto dovrà introdurre meccanismi forti di raccordo operativo con il centro gestore delle fasi iniziali di avvio del processo di esternalizzazione, di passaggio cioè dalla gestione diretta alla gestione indiretta (ovviamente, nei casi in cui l'esternalizzazione comporti un simile passaggio).

La fase di passaggio richiede la messa in opera di una serie di azioni anticipatrici delle possibili conseguenze negative di una transizione affrettata o superficiale. In primo luogo devono essere definite specifiche politiche di intervento destinate al personale dell'unità organizzativa cui, eventualmente, subentra il gestore esterno; in particolare, vanno studiate le possibilità di collocazione di questo personale in altre unità operative dell'amministrazione, attraverso forme di mobilità interna o un possibile reimpiego del personale dell'amministrazione presso le aziende fornitrici

La gestione concorrenziale della formula contrattuale ha quindi una rilevante implicazione sulle politiche "orizzontali" dell'amministrazione che esternalizza, e in particolare sulla politica del personale: programmazione dei fabbisogni di personale, inserimento, addestramento e formazione, devono essere ricollegate alle possibili strategie di esternalizzazione.

Un'efficace gestione della fase di transizione richiede inoltre che siano definite politiche ed azioni operative, finalizzate alla preparazione del personale dell'azienda privata esterna, che sarà impegnata sulle aree di attività esternalizzate.

In ogni caso, occorre evitare che la modifica del produttore del servizio abbia riflessi negativi sulla qualità e sugli utenti: questo aspetto appare abbastanza delicato ed è condizionato dalla capacità degli operatori, provenienti dal privato, di condividere il clima complessivo del servizio e di rapportarsi con il personale interno.

La scelta di esternalizzare esige la progettazione e l'attuazione di un efficace sistema di monitoraggio, in un contesto, quale quello delle amministrazioni pubbliche, che vede assai spesso notevoli carenze ed inadeguatezze nei sistemi di controllo direzionale e controllo gestionale, e che non sembra aver ancora introdotto e sperimentato sistemi di controllo strategico, basati sulla valutazione dei potenziali concorrenti e collaboratori.

Errore.

Il contratto è, ancora una volta, il principale strumento di controllo, implementazione e monitoraggio della qualità del servizio erogato. Perciò il contratto deve raggiungere il necessario equilibrio tra flessibilità e precisione ed incorporare procedure di *change-management* che consentono alle parti di rispondere a cambiamenti imprevisti, in modo che il contraente abbia la flessibilità operativa di innovare e l'amministrazione possa modificare le proprie politiche, se necessario

Nel contratto di esternalizzazione debbono essere esattamente individuati, oltre che i servizi che ne sono l'oggetto, anche le specifiche responsabilità demandate al fornitore.

È essenziale evitare che i livelli di qualità, modalità e criteri per misurarne l'efficienza, e le conseguenze economiche e contrattuali del mancato rispetto degli standard minimi di servizio garantiti siano lasciati al caso. Soltanto per mezzo di simili previsioni possono essere trasfusi contrattualmente quegli obiettivi di efficienza e di qualità del servizio che entrambe le parti hanno interesse a conseguire

Nella tabella che segue viene offerto, per le stesse esperienze già prese a riferimento nel paragrafo precedente, un quadro sinottico nel quale sono confrontati gli aspetti fatti oggetto di specifico controllo, secondo le disposizioni contrattuali, ai fini del monitoraggio, nella fase di transizione, della buona riuscita della operazione di esternalizzazione.

Cosa viene controllato	Attività svolte	Rispetto dei tempi, puntualità	Volumi di attività	Rispetto degli standard di qualità	Soddisfazione dell'utenza	Costo sostenuto dall'amministrazione
Min. Ec. Fin.						
CONSOB						
MIUR						
PCM						
ADISU						
Enti Locali						
S.Filippo Neri						
Provincia di Milano *						
Area Vasta Fiorentina *						

Fase 6 *Valutazione dell'esperienza e riprogettazione delle attività*

Obiettivo di questa fase è quello di valutare la gestione dell'attività o del servizio per decidere se continuare ad affidarlo all'esterno oppure se migrare verso nuove formule.

È importante prevedere procedure che affrontino una anticipata conclusione del contratto con il fornitore esterno, per mutuo consenso o per cause non influenzabili dall'amministrazione che comportano un'interruzione improvvisa del servizio, e non solo la scadenza naturale e prevista del contratto.

L'Amministrazione è tenuta a verificare:

- ◆ se i termini e le condizioni del contratto, nonché i livelli di servizio concordati siano soddisfatti
- ◆ il valore creato dal contraente in cambio del corrispettivo concordato
- ◆ il raggiungimento di altri benefici previsti
- ◆ il soddisfacimento delle aspettative dell'amministrazione
- ◆ l'aggiornamento della tecnologia
- ◆ se i risparmi di costi o i miglioramenti di *performance* sono stati trasferiti all'amministrazione
- ◆ come si posiziona il fornitore esterno rispetto ai livelli nel settore di riferimento (di *benchmark*)
- ◆ quali altre opzioni sono disponibili per l'erogazione del servizio

In definitiva, l'amministrazione, alla scadenza del contratto, ha dinanzi a sé un ventaglio di possibili scelte:

- conservare la stessa tipologia di servizi esternalizzati ed un modello di contratto analogo a quello scaduto, prorogando il contratto nei modi di legge ovvero dando inizio ad una nuova procedura di selezione;
- modificare le condizioni di affidamento del servizio, in relazione alle evidenze emerse nel corso del rapporto contrattuale;
- riportare il servizio dentro l'amministrazione.

La scelta tra queste possibili alternative non deve avvenire in maniera estemporanea, ma deve essere il risultato logico e coerente dell'intero ciclo di gestione della esperienza di esternalizzazione. Questa deve essere valutata sulla base dei dati qualitativi e quantitativi raccolti nella reportistica, strumento fondamentale di conduzione del processo di esternalizzazione e di sedimentazione dell'apprendimento organizzativo ad esso connesso.

FATTORI CRITICI DI SUCCESSO

Nelle pagine precedenti si è messo in evidenza come il successo di una esperienza di esternalizzazione dipenda in larga parte da un approccio sistematico e attento a tutti gli aspetti organizzativi oltre che specificamente contrattuali, ma soprattutto dalla coerenza e dalla organicità di tutto il processo, nelle sue diverse dimensioni.

Può dunque essere utile ricapitolare quelli che sono i fattori critici di successo di una esternalizzazione. Il *box* che segue ha lo scopo di fare il punto delle condizioni necessarie per ottenere una prestazione adeguata alle aspettative che hanno messo in moto il processo di esternalizzazione:

Come ottenere il meglio

- Coinvolgere il top management ed incoraggiare la una reingegnerizzazione dei processi connessa all'esternalizzazione
- Non sottovalutare l'impatto sulle risorse umane
- Specificare i livelli di servizio in termini di *outcome* e di *output* (piuttosto che di capacità del soggetto privato)
- Monitorare la *performance* ed incentivare i rapporti cooperativi
- Confrontare in modo corretto le proposte di esternalizzazione
- Valutare le alternative interne dell'amministrazione
- Promuovere la competitività dei mercati
- Sviluppare e mantenere le competenze necessarie
- Dirigere attivamente il rapporto con il contraente privato tramite il contratto ed impostare il rapporto su logiche di partnership
- Comunicare attivamente con tutti gli *stakeholders*
- Definire una struttura contrattuale in grado di gestire il rischio in maniera soddisfacente
- Assumere adeguato personale di supporto, con conoscenze specialistiche e legali
- Essere consapevoli dell'importanza cruciale della prospettiva di lungo periodo che si manifesta innanzitutto nella scelta delle attività da esternalizzare

Speculare rispetto a questa serie di condizioni, che fanno riferimento all'atteggiamento organizzativo dell'amministrazione nel suo complesso, rispetto alle proprie dinamiche interne ed al rapporto con il mercato, è l'altra, che ha riguardo alle condizioni operative di svolgimento dell'esperienza e di presidio delle diverse fasi del processo:

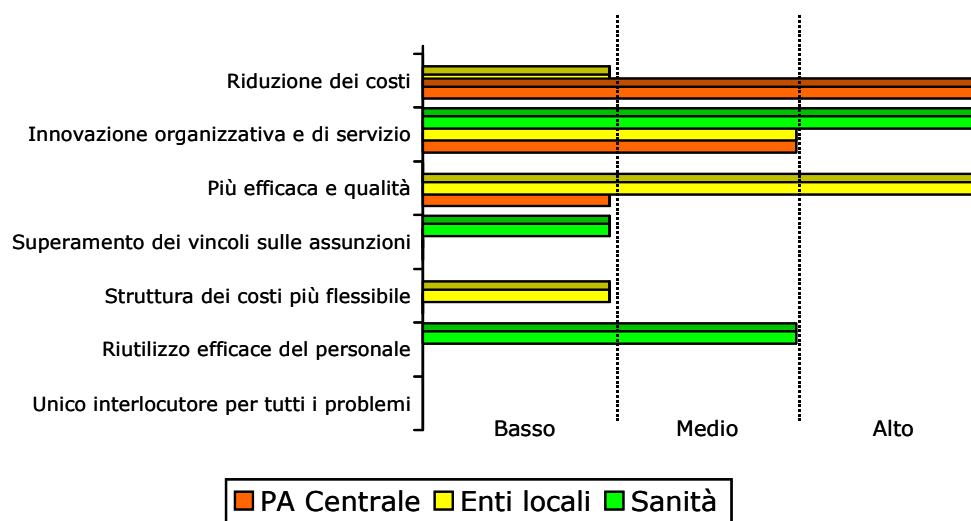
Come avere successo

- Completezza ed accuratezza dell'analisi di fattibilità
- Chiara individuazione del fabbisogno
- Una buona progettazione
- La scelta di esternalizzare interi processi o servizi molto integrati con un "approccio globale"
- Considerare il ricorso alle esternalizzazioni come orientamento strategico di medio-lungo periodo
- Conoscenza dei mercati
- Conoscenze tecniche dei servizi/prestazioni forniti
- Criteri di pre-selezione dei fornitori
- Criteri di selezione del fornitore
- Tipo di gara
- Chiara identificazione del contenuto della prestazione nel contratto
- Sistemi di definizione del prezzo (ad esempio: prezzo chiavi in mano)
- Identificazione penali e clausole risolutive
- Modularità della prestazione contrattuale
- Durata del contratto
- Chiara individuazione delle responsabilità di gestione del contratto
- Coinvolgimento di tutte le strutture interne interessate nel controllo
- Coinvolgimento dell'utenza nel controllo
- Controlli di qualità nonché di quantità
- Formazione di competenze e conoscenze specialistiche per la gestione delle attività di programmazione e controllo
- Ricollocazione del personale precedentemente impegnato sulle attività esternalizzate
- Positiva risoluzione dei conflitti con il personale e con il sindacato
- **Instaurazione di una prassi di collaborazione e cooperazione**

In conclusione, avendo sempre riferimento alle esperienze prese a base di confronto per la stesura di questa Guida, è utile offrire un quadro riassuntivo delle valutazioni che le amministrazioni già impegnate in processi di esternalizzazione hanno formulato sulle proprie esperienze.

Di notevole interesse il fatto che l'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi acquisiti e, soprattutto, l'attivazione di una dinamica virtuosa di innovazione organizzativa e di servizio siano tra le ragioni di maggiore soddisfazione, accanto al dato, in sé più prevedibile, della riduzione dei costi:

Valutazione di sintesi: i risultati



* Nota: Il campione è sempre quello della ricerca effettuata per il Tavolo Esternalizzazioni; il dato relativo agli enti locali è stato però ampliato integrando anche i casi dei comuni di Milano, Modena, Lamezia Terme e Lecce per i quali sono disponibili dati confrontabili.

MINIMIZZARE E PREVENIRE I RISCHI

Le scelte di esternalizzazione possono incontrare nel settore pubblico difficoltà non riscontrate nei processi di *outsourcing* delle imprese private, che possono essere affrontate e superate attraverso adeguati interventi.

Tra i possibili motivi vanno richiamati lo sfasamento tra ciclo politico e le esigenze di stabilità gestionale ed amministrativa. Molti dirigenti e *manager* pubblici sono riluttanti a concludere contratti di lungo termine quando gli obiettivi di lungo periodo sono soggetti a frequenti cambiamenti.

Inoltre, le logiche diffuse nel settore pubblico non premiano comportamenti imprenditoriali dei dirigenti e del *management* e degli stessi decisori politici. Ancora, il quadro normativo istituzionale che regola gli acquisti pubblici genera ritardi temporali e costi amministrativi e procedurali. In più, i sistemi di rilevazione contabile spesso non consentono il confronto degli investimenti e dei flussi finanziari positivi e negativi legati ai processi di esternalizzazione.

Nonostante questi limiti comuni a molti ordinamenti contabili in ambito pubblico, nel caso specifico dell'esternalizzazione è possibile mantenere un controllo efficace dei livelli di costo e di rendimento con una attenta taratura delle clausole contrattuali.

I processi di esternalizzazione richiedono alle amministrazioni pubbliche lo sviluppo di una capacità di **risk management**, come in altri ambiti di partenariato e cooperazione pubblico - privato (*project finance* e co-finanziamento pubblico privato). Componenti principali di questa funzione di *risk management* sono:

- **Sviluppo di competenze interne:** prima di optare per una scelta di esternalizzazione, la P.A. dovrà effettuare un approfondito *audit* interno per valutare quanto tale scelta sia strategica per l'ente pubblico e per verificare modalità di utilizzo effettivo delle competenze e delle risorse interne, potenzialmente dedicate alle attività esternalizzabili.
- **Rapporti con il fornitore:** il rapporto è regolato contrattualmente, e prevede un responsabile di processo, che in molte amministrazioni si è trasformato nel centro specializzato responsabile delle attività/servizi affidate a terzi (i *Contract Departments*) a cui è affidato il controllo sulla qualità dei servizi prestati;

- **ricollocazione all'interno delle risorse umane, tecnologiche, logistiche ed immateriali** (saperi, conoscenze) che si rendono disponibili in seguito all'affidamento all'esterno: questa operazione, se gestita in modo adeguato, permette all'amministrazione di disporre e valorizzare il personale attribuito alle unità organizzativa attraverso la creazione di un mercato del lavoro interno e l'attivazione di processi di *job creation*.

Amministrazioni pubbliche e *risk management* dei processi di esternalizzazione

La funzione di *risk management* si occupa del presidio e della gestione dei possibili rischi; di seguito sono elencate le azioni che possono essere messe in campo dalle amministrazioni pubbliche:

- esternalizzazione in presenza di concorrenza imperfetta (dipendenza da un unico fornitore)

Azione - ridefinire ed arricchire il contenuto del contratto ed ampliare i mercati di riferimento

- costi di gestione del contratto e debolezza delle competenze e professionalità necessarie per la gestione ed il monitoraggio del contratto

Azione - capitalizzare il know how accumulato da altre amministrazioni pubbliche e rafforzare i centri di acquisto responsabili (Contract department)

- *trade-off* tra interessi dei diversi attori, possibile conflittualità degli obiettivi e difficoltà a formulare una strategia di lungo periodo

Azione - definire ambiti di concertazione e negoziazione tra i diversi attori pubblici coinvolti ed inserire le scelte di esternalizzazione nelle logiche di pianificazione e management strategico delle amministrazioni pubbliche

- la riduzione dei costi con impatto sui livelli di qualità

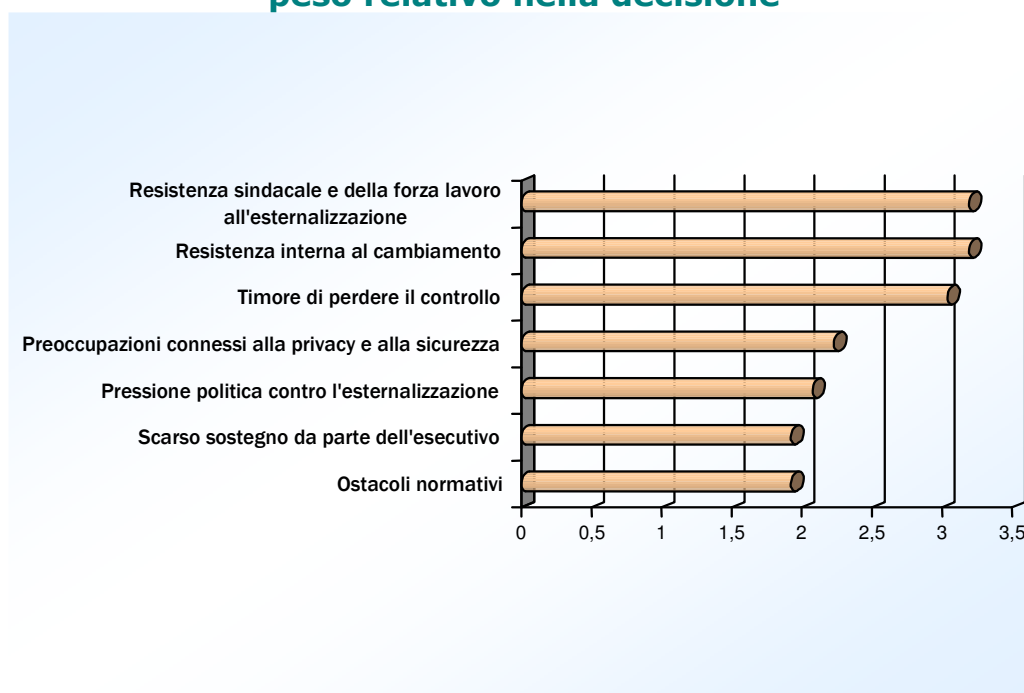
Azione- collegare i processi di esternalizzazione a sistemi allargati di miglioramento continuo della qualità e autovalutazione della qualità, attraverso certificazione delle relazioni cliente pubblico - fornitore privato

In casi specifici il ricorso all'esternalizzazione può trovare ostacoli esterni, legati al sistema economico e sociale ed all'assetto del sistema produttivo e delle piccole e medie imprese locali. In altri casi possono esservi ostacoli interni, riconducibili alla resistenza della burocrazia e alle posizioni delle associazioni professionali e delle organizzazioni sindacali. Tenere in opportuna considerazione questi elementi e definire una strategia anticipativa permette

all'amministrazione di effettuare una valutazione approfondita e realistica degli effetti legati alla scelta di esternalizzazione.

L'effettiva realizzazione ed il successo della esternalizzazione sono direttamente legati alla valutazione dei fattori critici di successo ed alla minimizzazione dei rischi, attraverso lo sviluppo di logiche di *risk management*. Nella successiva tabella si presentano i risultati di un *benchmarking* condotto a livello internazionale su amministrazioni pubbliche centrali e locali, finalizzato ad individuare il peso relativo dei fattori critici di successo delle scelte di esternalizzazione

Fattori critici di successo nei processi di esternalizzazione e peso relativo nella decisione



Fonte: Accenture (2002). *Outsourcing in Government - The Path to Transformation*.

SCHEDE

Scheda 1 - Piano d'azione per l'esternalizzazione di attività e servizi

Le celle in rosso indicano fasi che non vanno espletate in caso di adesione alle convenzioni Consip.

Azioni	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Definire un piano d'azione per il processo di esternalizzazione										
2. Formulare criteri atti ad identificare attività e servizi appetibili per il mercato										
3. Valutare l'opportunità di esternalizzare attività e servizi attualmente erogati dall'amministrazione						<i>Studio di prefattibilità</i>				
4. Selezionare uno o più servizi e preparare il piano d'azione										
5. Identificare il metodo più economico (o che crea maggior valore) per erogare il servizio										
6. Valutare l'impatto dell'esternalizzazione sulle risorse umane e sul funzionamento interno dell'amministrazione										
7. Sviluppare un sistema di monitoraggio										
8. Predisporre un piano per la transizione e la gestione del cambiamento										
9. Studiare la normativa di riferimento e le forme legali consentite										
10. Valutare il rischio e le modalità per affrontarlo										
11. (Opzionale) Selezionare un'unità organizzativa per definire un'offerta interna di gara										
12. Preparare il contratto / capitolato										
13. Definire criteri e processi di selezione dei contraenti										
14. Preparare il bando di gara										
15. Pubblicare il bando di gara e inviare copie a potenziali offerenti										
16. Realizzare un incontro pre-gara										
17. Ricevere e valutare le proposte e selezionare le offerte più convenienti										
18. Negoziare il contratto con il proponente scelto *										
19. Avviare il piano di transizione										
20. Implementare il contratto (avvio dell'erogazione dei servizi)										
21. Avviare il sistema di monitoraggio del contratto										

* N.B. non è esclusa la possibilità di un'eventuale negoziazione di parte delle condizioni del contratto anche in caso di adesioni alla convenzione Consip

Scheda 2 - L'esternalizzazione nella PA: le indicazioni emerse dalle ricerche di fine anni 90

Alcune delle più importanti indagini sull'esternalizzazione della PA italiana sono il progetto finalizzato sulla "Esternalizzazione delle funzioni amministrative" del Dipartimento della Funzione Pubblica, il documento "Servizi pubblici locali esternalizzati ed esternalizzabili" di ItaliaLavoro ed, infine, il documento redatto dal Censis "Problemi e prospettive dell'*outsourcing* nel sistema della Pubblica Amministrazione italiana".

Il primo documento focalizza la sua attenzione sull'esternalizzazione a livello locale, regionale e dell'amministrazione centrale, di fasi del procedimento amministrativo, di segmenti di funzioni amministrative o di attività specifiche e circoscritte.

Il secondo riporta un'analisi dei casi di esternalizzazione di cinque amministrazioni comunali (Milano, Modena, Lamezia Terme, Lecce e Palermo).

Il terzo documento infine, estremamente recente (gennaio 2003), sottolinea la rilevanza del fenomeno dell'*outsourcing* come processo di modernizzazione e di riorganizzazione della PA.

Va infine segnalato che nella Relazione sullo stato della Pubblica amministrazione 2001 - 2002 (Dipartimento della Funzione pubblica, 2003) sono analizzate le esperienze di esternalizzazione di Ministeri ed Enti nazionali, distinguendo tra *attività strumentali* (manutenzione - pulizia, vigilanza, logistica ed impiantistica -, supporto gestionale - amministrativo contabile, sistema informativo - servizi generali - *data entry*, trasporti interni, mense - e rapporto con gli utenti - *call center*-) ed *attività specialistica* (progetti ed attività di ricerca scientifica, formazione, sicurezza sul lavoro ed igiene, progetti informatici, gestione per processi).

Scheda 3 – Casi di esternalizzazione censiti nell'ambito del Tavolo Esternalizzazioni

1. **Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB).** *Esternalizzazione delle attività di organizzazione e gestione delle prove concorsuali e selettive.*
2. **Azienda ospedaliera San Filippo Neri.** *Affidamento del servizio di manutenzione delle apparecchiature elettromedicali dell'azienda.*
3. **Presidenza del Consiglio dei Ministri,** Segretariato Generale (Dipartimento Risorse Strumentali). *Space management: Pianificazione degli spazi, capitolato degli arredi.*
4. **Ministero dell'Economia e delle Finanze** - Direzione Generale (Servizi Affari Generali). *Esternalizzazione di servizi integrati di gestione e manutenzione.*
5. **ADISU** La Sapienza. *Global service, servizi integrati di gestione e manutenzione degli impianti energetici.*
6. Vari **enti locali** (comuni, IPAB e altri), in prevalenza (85%) con meno di 20 dipendenti, localizzati nel nord-ovest (soprattutto Piemonte e Liguria). *Esternalizzazione di attività amministrative di gestione paghe e stipendi.*
7. **Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca.** *Esternalizzazione di servizi di sviluppo e gestione del sistema informativo.*
8. **Provincia di Milano.** *Affidamento all'esterno tramite Convenzione con Poste S.p.a. della gestione di procedure amministrative.*
9. **Consorzio Area Vasta Fiorentina** *Esternalizzazione di servizi di manutenzione immobiliare, impiantistica e tecnologica delle Aziende sanitarie locali afferenti al Consorzio.*