



*Ministero dell'Istruzione
dell'Università e Ricerca*



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

***Tesi di Dottorato di Ricerca in
“Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche”
(IX Ciclo)***

**Il governo dei servizi pubblici locali
esternalizzati nella prospettiva dei
comuni campani**

Candidato

Dott. Enrico Rocco

Coordinatore

Ch.ma Prof.ssa Paola Adinolfi

Tutor

Ch.ma Prof.ssa Alessandra Storlazzi

ANNO ACCADEMICO
2010/2011

INDICE

Nota metodologica	1
-------------------------	---

CAPITOLO I

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA DAL VENTESIMO SECOLO IN POI

1.1 La prospettiva di osservazione	5
1.1.1 L'approccio economico aziendale delle amministrazioni pubbliche	6
1.2 I processi di riforma degli ultimi decenni: dal New Public Management alla Public Governance	10
1.2.1 I principi di efficienza, efficacia ed economicità	17
1.2.2 I principi di autonomia, responsabilizzazione. La pianificazione, il controllo, la sussidiarietà e l'accountability	19
1.3 La liberalizzazione dei mercati: dal monopolio alla concorrenza	20
1.4 La spinta verso la privatizzazione	23

CAPITOLO II

SERVIZI PUBBLICI LOCALI ESTERNALIZZATI: NOZIONE E FORME DI GESTIONE

2.1 La nozione di servizio pubblico: teoria soggettiva e teoria oggettiva	25
2.1.1 Caratteristiche dei servizi pubblici	27
2.2 Il "servizio pubblico locale": definizione	28
2.3 I principali interventi normativi e le diverse forme di gestione	31
2.3.1 La disciplina normativa prima della riforma degli anni 90	32

2.3.2	La legge n. 142/1990 e l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000	34
2.3.3	L'art. 35 della legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002)	35
2.3.3.1	I servizi pubblici a rilevanza industriale	35
2.3.3.2	I servizi pubblici privi di rilevanza industriale	37
2.3.3.3	Altri elementi di novità contenuti nell'art. 35 della legge n. 448/2001.....	37
2.3.4	L'art. 14 del d.l. n. 269/03 e la legge n. 350/03 (legge finanziaria 2004)	38
2.3.4.1	I servizi a rilevanza economica	39
2.3.4.2	I servizi pubblici privi di rilevanza economica	43
2.3.5	Il Decreto Legge 112/2008 e la Legge 166/2009	44
2.4	L'esternalizzazione dei servizi pubblici locali: elementi definatori ed obiettivi	54
2.4.1	Obiettivi dell'esternalizzazione	60
2.5	Vantaggi e svantaggi dell'esternalizzazione	62
2.5.1	Principali vantaggi	63
2.5.2	Principali limiti	66
2.6	Oggetto e soggetti dell'esternalizzazione	68
2.7	Le fasi di un processo di esternalizzazione	72
2.7.1	Programmazione	73
2.7.2	Valutazione delle condizioni di esternalizzazione	74
2.7.3	Gestione della gara	75
2.7.4	Transizione, implementazione e gestione del contratto	76
2.7.5	Gestione, monitoraggio e valutazione	77
2.7.6	Valutazione dell'esperienza e rinnovo del contratto	78

CAPITOLO III

LA GOVERNANCE LOCALE NEI SERVIZI PUBBLICI ESTERNALIZZATI: PROFILO STRATEGICO E MANAGERIALE OPERATIVO

3.1	L'ente locale tra government e governance	80
3.1.1	I modelli di governance e i ruoli ricoperti dall'ente locale	84
3.1.2	Problematiche di governance nella gestione dei servizi pubblici locali	88
3.1.3	La governance esterna dell'ente locale sulle aziende di gestione dei servizi pubblici locali	90

3.2 Le funzioni dei comuni nel governo dei servizi pubblici esternalizzati	92
3.2.1 Il livello strategico: pianificazione e controllo	93
3.2.2 Il livello manageriale-operativo: programmazione dell'outsourcing e governo della gestione esternalizzata	94
3.2.2.1 La programmazione	96
3.2.2.1.1 Definizione e formulazione del service level agreement	96
3.2.2.1.2 La scelta del fornitore	99
3.2.2.1.3 La definizione del contratto di servizio	100
3.2.2.1.4 La reingegnerizzazione dell'organizzazione	102
3.2.2.2 La gestione del rapporto di <i>outsourcing</i> : il controllo concomitante	104
3.2.2.3 Il controllo a consuntivo	110
3.2.2.3.1 L'impatto dell'outsourcing sull'azienda-comune	111
3.2.2.3.2 L'impatto dell'outsourcing sul contesto socio-economico locale	112
3.3 Gli strumenti adottabili	114

CAPITOLO IV

INDAGINE EMPIRICA: LE FUNZIONI DEI COMUNI CAMPANI NEL GOVERNO DEI SERVIZI PUBBLICI ESTERNALIZZATI

4.1 Approccio metodologico, campo ed ambito di indagine	117
4.2 Ipotesi ed interrogativi di ricerca	120
4.2.1 La operativizzazione delle ipotesi di ricerca	121
4.3 Campione d'indagine e risposte ricevute: inquadramento della ricerca	123
4.4 Illustrazione ed interpretazione dei risultati	125
4.4.1 Assetto del mercato	127
4.4.2 Sistemi di programmazione.....	129
4.4.3 Sistema di governo	132
Conclusioni	145

ALLEGATO I

Forme di gestione e controllo sui servizi pubblici locali esternalizzati: questionario 150

Bibliografia 158

INDICE DELLE TAVOLE – TABELLE - FIGURE

CAPITOLO I

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA DAL VENTESIMO SECOLO IN POI

Tabella 1.1 Le prospettive micro, meso e macro della governance pubblica	16
Figura 1.1 Le tre fasi di riforma della pubblica amministrazione in Italia: Aziendalizzazione, New Public Management e Public Governance.	17

CAPITOLO II

SERVIZI PUBBLICI LOCALI ESTERNALIZZATI: NOZIONE E FORME DI GESTIONE

Tabella 2.1 Principali interventi legislativi nel settore dei servizi pubblici locali	52
Tabella 2.2 Il regime transitorio dell'art. 23-bis	54
Tabella 2.3 Principali differenze tra esternalizzazione tradizionale ed esternalizzazione strategica.	61
Figura 2.1 Le fasi di un processo di esternalizzazione per la Pubblica Amministrazione.....	72

CAPITOLO III

LA GOVERNANCE LOCALE NEI SERVIZI PUBBLICI ESTERNALIZZATI: PROFILO STRATEGICO E MANAGERIALE OPERATIVO

Tabella 3.1 Government vs. Governance.....	83
Figura 3.1 I diversi ruoli dell'Ente locale rispetto ai servizi pubblici locali.....	86

CAPITOLO IV

INDAGINE EMPIRICA: LE FUNZIONI DEI COMUNI CAMPANI NEL GOVERNO DEI SERVIZI PUBBLICI ESTERNALIZZATI

Tavola A.2.1 Comuni interpellati, rispondenti e comuni che non detengono partecipazioni: valori assoluti e percentuali	123
Tavola A.2.2 Popolazione dei comuni interpellati e dei comuni rispondenti: valori assoluti e percentuali	124
Tavola R.3 Forme di gestione del servizio rifiuti	125
Tavola TP.3 Forme di gestione del servizio trasporto pubblico locale.....	125
Tavola R.4 Modalità di affidamento del servizio rifiuti a società mista.....	126
Tavola TP.4 Modalità di affidamento del servizio trasporto pubblico a società mista.....	126
Tabella 4.1 Liberalizzazione del mercato e sviluppo della concorrenza	127
Tavola R.5 Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: numero di aspiranti provider partecipanti alla procedura di selezione.....	128
Tabella 4.2 Procedure e strumenti per la programmazione delle esternalizzazioni.....	129
Tavola R.6 Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: studi preventivi di fattibilità.....	130
Tavola TP.7 Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: studi preventivi di fattibilità.....	130
Tavola R.7 Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: obiettivi del Comune.....	131
Tavola TP.8 Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: obiettivi del Comune...	131
Tavola R.17 Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: obblighi del gestore.....	132
Tavola TP.17 Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: obblighi del gestore...	132
Tabella 4.3 Procedure e strumenti per il governo delle gestioni esternalizzate	133
Tavola R.8 Servizio rifiuti: esistenza di un organo istituzionale di controllo della gestione esternalizzata.....	134
Tavola TP.5 Servizio trasporto pubblico: esistenza di un organo istituzionale di controllo della gestione esternalizzata	135
Tavola R.9 Servizio rifiuti in outsourcing: funzioni di controllo regolarmente svolte dagli organi istituzionali.....	135

Tavola TP.9 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: funzioni di controllo regolarmente svolte dagli organi istituzionali.....	136
Tavola R.17 Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: obblighi del gestore.....	137
Tavola TP.17 Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: obblighi del gestore...	137
Tavola R.10 Servizio rifiuti in outsourcing: esistenza di un modello standard per la richiesta di informazioni al gestore	137
Tavola TP.10 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: esistenza di un modello standard per la richiesta di informazioni al gestore	138
Tavola R.11 Servizio rifiuti in outsourcing: tipologie di informazioni che il comune riceve regolarmente dal gestore	138
Tavola TP.11 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: tipologie di informazioni che il comune riceve regolarmente dal gestore	138
Tavola R.12 Servizio rifiuti in outsourcing: modalità di impiego delle informazioni raccolte attraverso l'attività di controllo	139
Tavola TP.12 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: modalità di impiego delle informazioni raccolte attraverso l'attività di controllo	139
Tavola R.13 Servizio rifiuti in outsourcing: tipologie di indicatori impiegati nella rielaborazione delle informazioni raccolte	140
Tavola TP.13 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: tipologie di indicatori impiegati nella rielaborazione delle informazioni raccolte	140
Tavola R.14 Servizio rifiuti in outsourcing: destinatari delle informazioni raccolte e riclassificate	140
Tav. TP.14 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: destinatari delle informazioni raccolte e riclassificate (cfr. questionario, domanda 17)	141
Tavola R.15 Servizio rifiuti: finalità di impiego delle informazioni sulla gestione esternalizzata raccolte/riclassificate	142
Tavola TP.15 Servizio trasporto pubblico: finalità di impiego delle informazioni sulla gestione esternalizzata raccolte/riclassificate	142
Tavola R.16 Servizio rifiuti in outsourcing: natura della relazione comune-gestore	142
Tavola TP.16 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: natura della relazione comune-gestore	143
Tavola R.18 Servizio rifiuti in outsourcing: revisione periodica del contratto di servizio	143
Tavola TP.18 Servizio trasporto pubblico in outsourcing: revisione periodica del contratto di servizio	144

NOTA METODOLOGICA

I servizi pubblici locali si caratterizzano quali prestazioni così pervasive ed irrinunciabili nella nostra società civile da assurgere a fattori decisivi nello sviluppo sociale, economico, competitivo e sociale delle comunità cui si rivolgono e, di riflesso, dell'intero Paese¹.

Le imprese di servizi pubblici locali, di medio-grandi dimensioni, si configurano come una realtà economica di proporzioni assai rilevanti sia per quanto riguarda il PIL del settore confrontato con quello della produzione industriale nazionale, che per gli investimenti ed il valore aggiunto del settore che seguono tassi di crescita molto al di sopra di quelli dell'economia nazionale². Queste considerazioni, congiuntamente alla imprescindibilità che i servizi pubblici rivestono per il cittadino/utente (miglioramento della qualità della vita), risultano eloquenti nel giustificare l'interesse crescente che, negli ultimi anni, vede coinvolti politici, operatori, studiosi (giuristi, economisti pubblici, aziendalisti).

Il dibattito, affrontato nell'ottica dei comuni campani, è focalizzato su come esercitare funzioni di indirizzo e controllo da parte dell'ente locale sui suoi *provider*, soprattutto a fronte di una normativa in continua evoluzione che introduce la necessità per l'ente stesso di adottare strumenti tecnici e giuridici appropriati attraverso i quali poter trasferire nelle società gli indirizzi, assicurare una corretta gestione e valorizzazione del patrimonio.

Dopo un esame iniziale delle riforme che hanno spostato l'attenzione su questi argomenti e ad un'analisi delle caratteristiche e forme di gestione dei servizi pubblici locali, ci si è focalizzati sulla formula gestionale dell'*outsourcing*, analizzando quelli che sono i vantaggi e gli svantaggi per un comune che decide di adottarla in riferimento a determinati servizi pubblici. Con particolare riguardo alle esternalizzazioni dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, vengono poi affrontati i temi relativi alle funzioni e agli strumenti dei comuni nella individuazione dei servizi più idonei, delle modalità di gestione più opportune, delle forme di indirizzo e controllo dei *provider* al fine di meglio garantire adeguati livelli di qualità della vita dei cittadini amministrati.

¹ Cfr. Mulazzani M., "Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali", in Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005; Savioli G., "Gli effetti del processo di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali", in *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara 4-5 ottobre 2002, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003.

² Cfr. Dati rinvenuti da studio di Confservizi (2007).

Attraverso l'indagine empirica, gli assunti scaturenti dall'analisi teorica, sono stati verificati prendendo a riferimento le esperienze di esternalizzazione dei comuni medio grandi (superiori ai 50.000 abitanti) della regione campania. I servizi analizzati sono la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto urbano ed extraurbano.

Nello specifico, l'analisi empirica è stata condotta utilizzando un approccio metodologico di tipo deduttivo ed induttivo, in cui è osservabile un percorso logico alla base del lavoro scomponibile in cinque fasi³:

1. Analisi della **teoria**, in ambito nazionale ed internazionale, sulle seguenti tematiche:
 - le riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione in Italia dagli anni novanta ad oggi (capitolo I);
 - il settore dei servizi pubblici locali con particolare interesse verso quelli a rilevanza economica, l'evoluzione normativa e le relative forme di gestione. In particolare per l'affidamento in *outsourcing* sono approfonditi i benefici e i rischi che la letteratura economico-aziendale associa alle scelte di esternalizzazione, calandoli nella prospettiva dei comuni e contestualizzandoli rispetto alle specificità che caratterizzano i servizi pubblici locali (capitolo II).
 - il governo degli affidamenti in *outsourcing* da parte dei comuni, sia sotto il profilo strategico (pianificazione, controllo e responsabilità politica rispetto alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali), sia sotto il profilo manageriale-operativo (programmazione delle esternalizzazioni; passaggio dal controllo tipico della gestione diretta - controllo di gestione - al "controllo del gestore"), attribuendo il giusto spazio all'esame degli strumenti utili all'espletamento di tali attività (capitolo III).
2. Formulazione delle **ipotesi**. Il passaggio dalla teoria alle ipotesi avviene attraverso il percorso della *deduzione*⁴.

Dall'analisi della letteratura è emersa che la scelta da parte dei comuni di esternalizzare determinati servizi è suscettibile di una serie di vantaggi, ma anche di diversi limiti. Pertanto, l'ipotesi di ricerca del lavoro, analizzati i vantaggi e gli svantaggi riscontrati nell'analisi della letteratura, parte dall'assunto secondo cui il

³ Cfr. Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 15 e ss.

⁴ L'ipotesi rappresenta un'articolazione parziale della teoria e rispetto ad essa si pone ad un livello inferiore in termini di generalità. La teoria è generale mentre l'ipotesi è specifica.

successo della esternalizzazione di un determinato servizio pubblico sia subordinato alla sussistenza di una serie di condizioni minimali⁵, quali:

- adeguata capacità di pianificazione e controllo strategico da parte degli organi politici;
 - tutela della concorrenza nella selezione delle forme di gestione;
 - focalizzazione degli obiettivi strategici che si intendono perseguire;
 - indicazione degli strumenti che regolano il rapporto tra proprietà e gestore;
 - adeguata attività di programmazione da parte dell'amministrazione comunale, con specifico riguardo alla definizione delle caratteristiche quali-quantitative delle prestazioni e conseguente azione di controllo del gestore da parte dell'ente locale affidante, con particolare riguardo ai profili di qualità, quantità, prezzo, efficienza gestionale, efficacia ed equità sociale delle prestazioni⁶;
 - analisi di soddisfazione dell'utenza servita utile anche a riprogettare la forma e/o le modalità di erogazione del servizio;
 - definizione di un sistema sanzionatorio chiaro ed efficace, da attivare in caso di mancato rispetto dei vincoli contrattuali;
3. Raccolta dei dati, e ad essa si arriva attraverso il processo di **operativizzazione**, e cioè di trasformazione delle ipotesi in affermazioni empiricamente osservabili. Questo processo viene distinto in due momenti. Il primo riguarda l'*operativizzazione dei concetti*, e cioè la trasformazione dei concetti in variabili, ossia in entità rilevabili; il secondo riguarda la *scelta dello strumento* e delle procedure di rilevazione.
 4. **Analisi dei dati**, che ha ad oggetto l'organizzazione, la rielaborazione e la rappresentazione dei dati.
 5. **Presentazione ed analisi dei risultati**. Tale fase ha riguardato l'interpretazione dei dati e la formulazione delle conclusioni. Attraverso un procedimento **induttivo**, si è

⁵ Cfr. Farneti G., "La valutazione di economicità delle gestioni pubbliche locali", in Anselmi L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli, Rimini, 1995, pagg. 187-212; Farneti G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995; Garlatti A., "Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali", in Mele R., Parente R., Popoli P., *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Volume I, Maggioli, Rimini, 2004, pagg. 323-350; Mussari R., Grossi G., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Aracne, Roma, 2004; Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, CEDAM, Padova, 2003; Terzani S., *Lineamenti di pianificazione e controllo*, CEDAM, Padova, 1999.

⁶ Cfr. Garlatti A., *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, EGEA, Milano, 1994; Pozzoli S., "Società di SPL: a chi spetta la «governance»", in *Azienditalia* n. 6, 2005, pagg. 388-391; Riccaboni A., "Interessi pubblici e privati nel settore idrico. Le attività di pianificazione e controllo", in Riccaboni A. (a cura di), *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Quaderni del Ponte, Firenze, 2003, pagg. 323-353; Savioli G., "Tendenze evolutive del controllo di gestione nei servizi pubblici", in AA.VV., *L'evoluzione del controllo di gestione. Modelli ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pagg. 854-856.

assistito ad un ritorno alla teoria attraverso l'evidenza empirica. In particolare, quest'ultima fase del lavoro ha consentito di evidenziare se e quanto le ipotesi iniziali di ricerca hanno trovato conferma "sul campo" e di indagare quando, dove, in quale misura e perché sussistono convergenze e/o divergenze fra le prescrizioni teoriche e i riscontri empirici⁷. Lo scopo di questa fase, pertanto, è stato quello di dare una risposta alle domande di ricerca.

⁷ Sulla relazione esistente fra la "strategia" più idonea per condurre una ricerca (con particolare riguardo alla distinzione fra approccio quantitativo e approccio qualitativo) e la natura delle domande che ispirano la ricerca stessa si vedano: Corbetta P., *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 2003; Yin R. K., *Case study research. Design and methods*, Second Edition, Sage, USA, 1995.

CAPITOLO I

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA DAL VENTESIMO SECOLO IN POI

1.1 La prospettiva di osservazione

Il settore dei servizi pubblici locali si presta ad essere osservato da diversi punti di vista ed ad essere “interpretato” secondo diverse prospettive dottrinali.

Nel presente lavoro, l’osservazione del fenomeno è quella dell’azienda comune e l’interpretazione è di natura economico aziendale.

Pertanto, chiarita la prospettiva del fenomeno indagato, risulta utile definire l’istituto “pubblica amministrazione” nella sua natura aziendale.

Dai padri dell’economia aziendale e fino ai giorni nostri, sulla nozione di azienda si sono confrontati numerosi studiosi, fornendo ciascuno il proprio contributo nell’approfondire questo concetto⁸. Non rientra nelle finalità di questo capitolo rendere conto di tale ampio dibattito scientifico sul concetto di azienda ma ci interessa comprendere esclusivamente l’approccio aziendale nello studio del rapporto tra azienda comune e azienda di gestione dei servizi pubblici locali.

⁸ Per maggiori approfondimenti sulla evoluzione della disciplina economico-aziendale e sul concetto di azienda si vedano: Ferraris Franceschi R., *op. cit.*, Milano, Giuffrè. 1998, pag. 341 e ss.; Giannessi E., *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1980; Onida P., *op. cit.*, Giuffrè, Milano, 1947; Viganò E. (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, CEDAM, Padova, 2000a.

Sull’azienda come sistema, sulle sue componenti e sul suo funzionamento si vedano: Airoidi G., Brunetti G., Coda V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994; Amaduzzi A., *L’azienda nel suo sistema operante e nell’ordine delle sue rilevazioni*, Terza Edizione, UTET, Torino, 1978; Amaduzzi A. (a cura di), *L’azienda nel suo sistema operante*, UTET, Torino, 2002; Bertini U., *Il sistema d’azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino, 1990; Caramiello C., *L’azienda. Alcune brevi riflessioni introduttive*, Giuffrè, Milano, 1993; Cassandro P. E., *Le aziende. Principi di ragioneria*, Terza Edizione, Cacucci, Bari, 1962.

1.1.1 L'approccio economico aziendale delle amministrazioni pubbliche

La tradizione culturale ha per anni considerato le amministrazioni pubbliche italiane riconducibili al campo d'azione delle discipline giuridiche, della sociologia, della politologia, dell'economia politica, etc.⁹, collocando in secondo piano gli aspetti connessi alla vita delle stesse in qualità di aziende.

Fino a pochi anni or sono, forse in parte anche attualmente, il binomio "principi economico aziendali" e "pubblica amministrazione" destava, nell'ambito operativo forti perplessità derivanti dall'errata considerazione che tale logica si riconducesse all'imitazione dei modelli e degli strumenti gestionali sperimentati per le imprese¹⁰.

Tali circostanze sono sicuramente da imputarsi anche al ritardo con cui la scienza economico-aziendale ha sviluppato i propri studi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche¹¹. In effetti "l'economia aziendale è stata considerata un complesso di ricerche rivolte in prevalenza o in esclusiva al settore aziendale privato"¹², anche perché, secondo alcuni studiosi, "le aziende costituiscono genericamente l'oggetto di studio di questa disciplina ma i fenomeni che alimentano la sua indagine scientifica appartengono essenzialmente all'impresa"¹³.

Eppure, già negli scritti di coloro che sono stati definiti i "precursori" dell'economia aziendale¹⁴, si riconoscono alcuni primi studi delle amministrazioni pubbliche, mettendone in risalto i tratti di carattere aziendale. È il caso del Villa, che già nel 1841 individuava due tipologie di amministrazioni, quelle pubbliche e quelle private, a cui gli si potevano applicare gli stessi metodi di gestione e di contabilità. Oppure del Cerboni, che con riferimento al Comune, alla Provincia ed allo Stato parla nel 1986, di "enti economici". Con il Besta (1922) si intravedono già i progenitori dei concetti di azienda di "produzione" e di "erogazione".

Nei "precursori" manca però una sistemazione teorica che ponga in risalto l'unitarietà del concetto di azienda (in cui collocare anche le amministrazioni pubbliche) meglio sviluppato negli studi della moderna economia aziendale¹⁵.

⁹ Cfr. Borghoni E., *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1984, pagg.5,6..

¹⁰ Cfr. Mussari R., *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, CEDAM, Padova, 1994, pagg. 8,9; Borghoni E., *op. cit.*, EGEA, Milano, 2002, pagg. 8-18.

¹¹ Cfr. Onida P., *Economia d'azienda*, UTET, Torino, 1985, pag. 128; Mele R., , "Gli studi di economia di impresa in Italia. Contributo ad un dibattito in corso", (a cura di R.Mele e L.Sicca), Cedam, Padova, 1995, pagg. 307 e ss.; Vagnoni E. , "Alcune riflessioni sull'attività di ricerca in economia delle amministrazioni pubbliche" in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale* 1998, 7/8, pagg. 358, 359.

¹² Cfr. Ferraris Franceschi R., *op. cit.*, Giuffrè, Milano, 1978.

¹³ Cfr. Ceccherelli A., "Interpretazione del concetto di azienda pubblica" in *Rivista bancaria*, 1967, pag. 63.

¹⁴ Cfr. Giannesi E., *Attuali tendenze delle dottrine economico-tecniche italiane*, Cursi, Pisa, 1954; Giannesi E., *I Precursori*, Cursi, Pisa, 1964; Giannesi E., *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1980.

¹⁵ Cfr. Zappa G., *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Ca' Foscari , Venezia, 1927, pag. 30.

È a partire dalla terza decade del secolo scorso che prende quindi corpo il concetto di *azienda* intesa, nella prima definizione dello Zappa, come “coordinazione economica in atto che è istituita e retta per il soddisfacimento di bisogni umani”, in cui anche l’amministrazione pubblica trova una sua collocazione¹⁶. In particolare, secondo lo Zappa le amministrazioni pubbliche appartengono ad una categoria di aziende il cui fine è rappresentato dalla soddisfazione in modo diretto dei bisogni (attraverso il consumo), mentre le imprese soddisfano i bisogni in modo indiretto (attraverso la produzione). Nasce così la classica distinzione tra azienda di “erogazione” e azienda di “produzione”.

I successivi sviluppi disciplinari hanno apportato modifiche non solo alla definizione di azienda, ma anche alla categoria a cui ricondurre le amministrazioni pubbliche¹⁷. Ecco che l’amministrazione pubblica viene definita come *azienda di erogazione composta*, cioè una azienda il cui fine è quello di svolgere sia il processo di consumo sia quello di produzione.

In definitiva, seppur l’interesse degli economisti aziendali per l’oggetto di studio “azienda pubblica” abbia preso particolare vigore solo in anni recenti, la natura aziendale della pubblica amministrazione costituisce un assioma che, in virtù dell’unico fine di equilibrio economico durevole comune a tutte le aziende (pubbliche e private), viene unanimemente affermato dalla dottrina da molto più tempo¹⁸.

Sotto il punto di vista delle finalità, le aziende pubbliche perseguono le finalità stabilite dal proprio soggetto economico, così come le aziende private; l’unica, ma non irrilevante, differenza rispetto a queste ultime risiede nel fatto che il soggetto economico delle aziende pubbliche non è identificabile in una o in un gruppo limitato di persone fisiche, ma nell’intera collettività¹⁹.

Nondimeno, tra i tanti aspetti, la dottrina economico-aziendale pone particolare attenzione, come già precedentemente detto, al profilo economico, che nell’esperienza quotidiana della pubblica amministrazione si presenta trasversale a numerosi interventi: dalla produzione di beni e servizi alla raccolta e al trasferimento di mezzi finanziari a fini perequativi, dal sostegno alle imprese alla incentivazione di attività di varia natura, ecc²⁰. E, dal suo privilegiato punto di osservazione, la dottrina economico-aziendale ritrova nella pubblica amministrazione tutte le

¹⁶ Cfr. Zappa G., *op. cit.*, Ca' Foscari, Venezia, 1927, pag. 30.

¹⁷ Cfr. Mussari R., *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova, 1996, pagg. 3-33.

¹⁸ Per maggiori approfondimenti: Ferrero G., *Le determinazioni economico-quantitative d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1965; Giannessi E., *Le aziende agricole di produzione originaria*, Volume I, Corsi, Pisa, 1960; Bertini U., *op. cit.*, Giappichelli, Torino, 1990; Airoidi, Brunetti, Coda, *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1994; Amaduzzi A., *op. cit.*, Terza Edizione, UTET, Torino, 1978; Amaduzzi A. (a cura di), *op. cit.*, UTET, Torino, 2002; Cassandro P. E., *op. cit.*, Terza Edizione, Cacucci, Bari, 1962; Cassandro P. E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Quarta Edizione, UTET, Torino, 1963; Onida P., *op. cit.*, UTET, Torino, 1971.

¹⁹ Cfr. Airoidi, Brunetti, Coda, *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1994, pagg. 96-97.

²⁰ Cfr. Borgonovi E., *op. cit.*, EGEA, Milano, 2002, pag. 12.

caratteristiche dell'azienda. Infatti, per le aziende pubbliche valgono i principi dell'economia aziendale, primo fra tutti quello "dell'equilibrio economico a valere nel tempo".

Parafrasando una nota definizione di Masini, se "l'azienda è l'ordine economico di un istituto", la pubblica amministrazione, nel suo ordine economico, può essere considerata una azienda.

Anche sotto il profilo strutturale e operativo, peraltro, nella pubblica amministrazione è possibile scorgere tutte le caratteristiche che i maestri attribuiscono all'azienda²¹:

- la struttura, ovvero l'organizzazione di capitali (comprese le risorse strumentali) e persone;
- il fine, ovvero lo scopo di soddisfare bisogni umani;
- il mezzo, ovvero la pluralità di operazioni di produzione e/o consumo fra loro coordinate per il conseguimento del fine.

Il termine "**aziendalizzazione**", che dall'ultimo decennio dell'ormai secolo scorso viene riferito con crescente insistenza alla pubblica amministrazione, può pertanto essere considerato fuorviante nella misura in cui lascia intendere una sorta di processo di "trasformazione" in azienda di qualcosa che in precedenza azienda non era.

La pubblica amministrazione è sempre stata un sistema di aziende e la dottrina economico-aziendale lo ha riconosciuto ormai da molti anni. La vera novità, pertanto, non risiede nell'affermazione del principio teorico "pubblica amministrazione = azienda", ma nel riconoscimento concreto della imprescindibile necessità che anche le aziende pubbliche, in quanto, appunto, aziende, operino secondo criteri economico-aziendali.

Per anni la pubblica amministrazione ha agito quasi ignorando la propria natura aziendale.

Nel secondo dopoguerra, immanenti esigenze di ricostruzione e di sviluppo, unite alla volontà di creare un sistema sociale, politico ed economico idoneo a superare le contraddizioni del modello

²¹ Secondo una delle definizioni del Ceccherelli, l'azienda è «l'organismo naturale elementare della società economica derivante dalla organizzazione delle forze ed energie personali e dei mezzi esterni che, realizzando rispetto al proprio soggetto uno scopo, compie nel tempo stesso rispetto alla società le collegate funzioni della produzione e del consumo». Zappa vede nell'azienda «un istituto economico destinato a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni *umani*, ordina e svolge in continua coordinazione la produzione, o il procacciamento e il consumo della ricchezza». Cfr. Ceccherelli A., *Introduzione allo studio della Ragioneria generale*, Le Monnier, Firenze, 1923, pag. 67; Zappa G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1956, pag. 37.

Secondo la definizione di Amaduzzi, ripresa da Farneti, l'azienda è «un sistema di forze economiche che sviluppa nell'ambiente di cui è parte complementare un processo di produzione, o di consumo, o di produzione e di consumo insieme, a favore del soggetto economico ed altresì degli individui che vi cooperano». Cfr. Amaduzzi A., *op. cit.*, Terza Edizione, UTET, Torino, 1978, pag. 20.

Per Giannessi, «l'azienda può essere intesa come una unità elementare dell'ordine economico-generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge». Cfr. Giannessi E., *op. cit.*, Volume I, Cursi, Pisa, 1960, pag. 46.

capitalistico, hanno spinto il nostro Paese (come gran parte degli altri Paesi occidentali) verso il modello del *Welfare State*, fondato sulla massiccia e diffusa presenza della mano pubblica in tutti i più importanti ambiti della vita civile, dalla assistenza sociale e sanitaria alla istruzione, dalla edilizia alla produzione dei più disparati beni e servizi.

Pur contribuendo attivamente, almeno in un primo tempo, alla effettiva crescita politica, sociale ed economica della comunità nazionale, la “formula” dello “Stato sociale”, con il corollario dello “Stato imprenditore”, ha però iniziato quasi da subito (fine anni Sessanta, inizio anni Settanta del Novecento) a mostrare dei limiti.

In nome del *Welfare State*, si diffuse quasi la passiva accettazione di una logica per la quale lo Stato, a fronte di un prelievo tributario sempre crescente, agisce in modo estremamente dirigistico e interventista rispetto alla vita economica del Paese, promettendo di provvedere direttamente (pur ammettendo l’iniziativa economica privata) al soddisfacimento di gran parte dei bisogni dei cittadini. Ed ecco che la “macchina statale”, raggiungendo dimensioni eccessive nel suo tentativo di quasi onnipresenza in tutti gli aspetti della vita civile, economica e sociale, si è trovata ad operare sempre più frequentemente secondo logiche prettamente burocratiche, estremamente puntigliose nel garantire il rispetto letterale delle norme e la regolarità formale dell’azione amministrativa, ma assolutamente insensibili rispetto alla quantità e alla qualità dei suoi risultati. Conseguentemente, e contestualmente, si sono moltiplicati e diffusi gli sprechi di denaro pubblico e le logiche clientelari, in un generalizzato clima di deresponsabilizzazione dei politici, dei dirigenti e dei dipendenti pubblici e con una pressione fiscale che, pur aumentando a ritmi impressionanti, non era comunque in grado di arginare gli ancora più impressionanti livelli di crescita del debito dello Stato.

A partire dai primi anni novanta, il nostro Paese, trovandosi in condizioni di carenza di risorse ha dovuto ripensare alla sua azione.

L’ingresso nell’Unione Europea ha reso necessario l’adeguamento dei “disordinati” conti pubblici ai severi parametri di Maastricht. E poi ci sono le altre grandi sfide moderne, dettate dalla urgenza di trovare un equilibrio fra globalizzazione dei mercati ed equità sociale, spinte alla produttività e promozione dell’occupazione, sviluppo economico e sostenibilità ambientale, flussi migratori e necessità di integrazione, ecc.²².

²² Cfr. Garlatti A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, CEDAM, Padova, 2005, pagg. 3-4.

Sulla crisi del *Welfare State*, cfr. Ferrera M., *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984; sulle “cause” delle riforme della pubblica amministrazione in chiave economico-aziendale si vedano anche Mussari R., “Il processo di privatizzazione: un’opportunità di rinnovamento per le pubbliche amministrazioni”, in *Azienda Pubblica*, 1994, pagg. 223-241; Mussari R., “La privatizzazione gestionale nelle amministrazioni pubbliche: fondamento etico, fini economico-aziendali”, in AA.VV., *La privatizzazione nel settore pubblico*, Cacucci, Bari, 1995, pagg. 107-123; Mussari R., “La performance dei servizi pubblici: una sfida culturale”, in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997, pagg. 266-

1.2 I processi di riforma degli ultimi decenni: dal New Public Management alla Public Governance

Le riforme delle amministrazioni pubbliche sono un tema ricorrente sia negli studi storici (dall'antichità alla storia moderna), sia nelle più recenti analisi sui sistemi pubblici. Ciò dipende dal fatto che, data la loro natura, le istituzioni pubbliche hanno sempre seguito dinamiche di cambiamento *divaricate* e spesso *divergenti* rispetto alle dinamiche della società e della economia. Altri soggetti, come le imprese, che seguono cambiamenti non in linea con i cambiamenti sociali, nei momenti di crisi del sistema o al loro interno possono riscontrare difficoltà di sopravvivenza fino a fallire; mentre le istituzioni pubbliche, non soggette al fallimento, molto spesso sono riuscite ad imporre la loro presenza fino ai "punti di rottura radicale" provocando rivoluzioni o la caduta di sistemi politico-istituzionali.

Nell'ultimo quarto del secolo, gli studi di economia aziendale hanno assunto diversi caratteri definiti nell'ambito di due principali filoni di riforme che sono il *New Public Management* e la *Public Governance*.

L'espressione *New Public Management* (d'ora innanzi, NPM) è entrata nel linguaggio comune degli accademici e degli operatori di tutto il mondo per identificare gli obiettivi e gli schemi concettuali comuni a gran parte delle riforme che negli ultimi vent'anni hanno interessato le amministrazioni pubbliche di molti Paesi. La sua nascita e diffusione dal punto di vista teorico concettuale può essere fatta risalire ad almeno tre principali pubblicazioni: l'articolo di Hood C. (1991), il best seller *Reinventing Government* di Osborne D. e Gaebler T. (1992) e il c.d. "Rapporto Gore" dell'Amministrazione Clinton negli Stati Uniti (Gore, 1996).

Negli anni '90, alcune analisi dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE) hanno messo in luce che la maggior parte dei Paesi ad essa associati hanno introdotto riforme che, seppur differiscano per natura, ampiezza e approccio, possiedono le medesime caratteristiche di fondo tese ad istituire la cultura dell'orientamento al risultato in un sistema pubblico meno centralizzato. In sintesi, le tendenze evolutive del settore pubblico possono essere ricondotte a quattro aspetti:

- il rallentamento della crescita, ed in alcuni casi addirittura la diminuzione, dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia riscontrato a livello sia di spesa pubblica sia di personale impiegato;

277; Poselli M., "I nuovi sistemi di gestione dei servizi negli enti pubblici locali", in Bianchi M. (a cura di), *Enti pubblici e competitività*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 2001, pagg. 127-134.

- il massiccio ricorso a privatizzazioni o a quasi-privatizzazioni con una rinnovata enfasi sul concetto di sussidiarietà nella fornitura dei servizi pubblici;
- l'automatizzazione dei servizi pubblici grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche;
- l'allargamento al contesto internazionale, favorendo modelli di gestione più dinamici rispetto al passato e aperti alla cooperazione transnazionale.

Nel tentativo di sistematizzare i contenuti di questo paradigma nel 1991 Hood C. identifica sette “componenti dottrinali” per descrivere il NPM, ciascuno dei quali costituisce un orientamento “filosofico”²³:

- 1) responsabilizzazione del management;
- 2) utilizzo degli indicatori di performance per una chiara definizione degli obiettivi di efficienza ed efficacia;
- 3) decentramento produttivo attraverso la disgregazione delle grandi amministrazioni pubbliche in unità di minori dimensioni, più facilmente gestibili, separando il momento della pianificazione da quello della produzione del servizio, ricorrendo ad altre aziende pubbliche e private;
- 4) introduzione di forme di competizione per favorire la riduzione dei costi e l'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi;
- 5) utilizzo delle tecniche manageriali tipiche delle imprese, orientate all'ottenimento degli obiettivi;
- 6) parsimonia e disciplina nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel tempo si sono susseguite altre definizioni di NPM ad opera di Jones L. L. e Thompson F., che sintetizzano le caratteristiche del paradigma, nelle famose “5 R”: *ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare*²⁴. La chiave interpretativa particolarmente illuminante nel definire il NPM in una unica frase è forse quello di Dunleavy P. e Margetts H.: “disgregazione + competizione + incentivazione”²⁵.

²³ Cfr. Hood C., “A Public Management for all seasons” in *Public Administration Review* vol. 68, 1991, pag. 4, 5.

²⁴ Cfr. Jones L.L., Thompson F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, in “Azienda Pubblica”, n.6, 1997. (Titolo originale *The strategic implementation of the New Public Management*, edizione it. A cura di Mussari R.). Attraverso il modello delle “5R” Jones e Thompson illustrano i principi base del NPM offrendo spunti operativi per la sua implementazione a livello strategico. Le 5R stanno per: ristrutturare, ossia eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto; riprogettare, ossia riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali; reinventare, ovvero sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi; riallineare, ossia armonizzare struttura organizzativa e strategia; ed infine, ripensare, accelerando i processi di analisi e feedback.

²⁵ Cfr. Dunleavy, P. and Margetts, H. *The Advent of Digital Government: Public Bureaucracy and the State in the Internet Age*. Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, DC, 4 September 2000.

Quindi, il NPM pur essendo tradizionalmente ricondotto per nascita teorico concettuale al mondo anglosassone, si è poi diffuso a livello mondiale sull'onda di esigenze molto pragmatiche, che, salvo alcuni evidenti, ma superficiali, caratteri trasversali (quali, come appunto si diceva, la crescente sfiducia dei cittadini nell'amministrazione pubblica, le esigenze di riduzione del debito pubblico, ecc.) presentano in ogni paese le proprie specificità. Pertanto, seppur sia nato come "ideologia" unitaria, ha finito con lo svilupparsi in modo non uniforme, ma seguendo destini differenti in relazione alle caratteristiche storiche, politiche, istituzionali, economiche, sociali e culturali dei diversi Paesi in cui è andato a insediarsi²⁶.

In definitiva è possibile sintetizzare i postulati fondamentali del NPM come segue:

1. decentramento dell'azione pubblica istituzionale, con una conseguente maggiore concentrazione di funzioni e compiti sulle unità organizzative periferiche;
2. *downsizing* delle organizzazioni pubbliche di produzione di beni/servizi e, parallelamente, apertura dei relativi settori alla libera concorrenza e potenziamento del ruolo di "regolatore" del *policy maker*;
3. responsabilizzazione del *management* nella gestione delle risorse pubbliche;
4. semplificazione dell'azione amministrativa e rafforzamento dei controlli sulle relative *performance*, sia in termini di *output*, sia in termini di *outcome*²⁷.

Pertanto, quattro ci sembrano le linee guida, strettamente correlate:

1. autonomia;
2. responsabilizzazione;
3. pianificazione degli obiettivi e delle attività;
4. controllo dei risultati.

Si tratta di principi, questi, sui quali la dottrina economico-aziendale italiana e la letteratura internazionale di economia, organizzazione e *management* si erano a lungo soffermate già molto prima dei precursori del NPM. Tale considerazione dà credito al sospetto che il NPM non sia proprio completamente "new". La dottrina economico-aziendale italiana, infatti, già da prima "padroneggiava" i principi che ritroviamo a fondamento del NPM, ma, privilegiando nei propri

²⁶ Cfr. Flynn N., "Explaining the New Public Management. The importance of context", in McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (a cura di), *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2002; Kettl D. F., *The Global Public Management Revolution*, Second Edition, Brookings Institutions Press, Washington, 2005; Pollit C., Bouckaert G., *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, New York, 2000.

²⁷ La parola *output* si riferisce ai risultati diretti e immediati delle singole azioni e procedure; il termine *outcome*, invece, indica le conseguenze derivanti dai risultati ottenuti. Assumendo, quindi, una visione più ampia del termine, vuole indicare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione.

studi una particolare tipologia di azienda, l'impresa privata, ne aveva per lungo tempo curato i contenuti limitatamente ad essa, riportando la pubblica amministrazione al centro dei propri interessi solo (evidentemente) con un certo ritardo.

Peraltro, anche se i principi di gestione economico-manageriali non rappresentano una novità assoluta, poiché con riguardo alle imprese sono noti e approfonditi, è pur vero che la loro "traslazione" alle aziende pubbliche non è automatica. Questa considerazione, particolarmente rilevante nel confronto fra imprese private e pubblica amministrazione (in relazione alla profonda disomogeneità che caratterizza le finalità dei rispettivi soggetti economici), rende decisamente sconsigliabile il trasferimento acritico di concetti, strumenti e soluzioni dalle une all'altra²⁸. Per questo, come si diceva, ai padri del NPM deve anche essere riconosciuto il merito di avere rivisitato e affinato "gli attrezzi" economico-manageriali delle imprese private e di averli introdotti, nella loro veste rinnovata, nel mondo della pubblica amministrazione.

Il sospetto che la pubblica amministrazione viva le proprie riforme come una sorta di "rincorsa" a modelli di comportamento che le imprese hanno già da tempo sperimentato, consolidato e, talvolta, anche superato, trova peraltro diversi riscontri concreti. Quando, ad esempio, nel dibattito italiano contemporaneo si sente parlare di *downsizing*, "gruppo comunale", "comune-holding", per fare riferimento al fenomeno dei Comuni che affidano la gestione dei propri molteplici servizi pubblici a società di capitali da essi stessi partecipate (direttamente o indirettamente; in misura maggioritaria o, più spesso, totalitaria), la memoria corre a storiche operazioni implementate nelle imprese private²⁹.

In uno scenario così dinamico, una pubblica amministrazione che continua a ragionare in termini di gerarchie, di esercizio formale e burocratico di poteri sovra ordinati, di accentramento di funzioni e competenze, di rigida distinzione fra iniziativa economica pubblica e iniziativa economica privata - con espressione inglese, in una logica di *Government* - pare un po' anacronistica. Questo non per dire - cadendo nei rischi cui poc' anzi si accennava - che l'amministrazione pubblica debba pedissequamente seguire l'attuale propensione delle imprese alla flessibilità, ma per evidenziare come la focalizzazione sul *network* di relazioni con l'ambiente, se per le imprese può costituire una strategia vincente, per la pubblica amministrazione dovrebbe

²⁸ Cfr. Borgonovi E., op. cit., EGEA, Milano, 2002, pag. 15; Mussari R., op. cit., CEDAM, Padova, 1994, pag. 171 e ss.

²⁹ Ad es. si ricordano operazioni di ristrutturazione industriale come quella realizzata dalla FIAT nel dopoguerra, quando, per porre rimedio alle crescenti difficoltà di gestione e di risposta tempestiva agli stimoli del mercato (difficoltà che scaturivano dal gigantismo delle dimensioni assunte dell'azienda e dal carattere estremamente composito delle sue aree di *business*), decise di sostituire la propria struttura divisionale con un gruppo societario. O, ancora, viene alla mente l'esperienza del Ministero delle Partecipazioni Statali, in anni (anni '60-'80 del Novecento), però, profondamente diversi da quelli attuali, in cui la figura dello Stato imprenditore rappresentava assolutamente la norma (quasi leggendaria, ormai, è l'esperienza dello Stato italiano che, acquistando la proprietà di alcune note imprese dolciarie, si trovò in quel periodo a produrre panettoni).

rappresentare una vera e propria vocazione. Pertanto, è preferibile che la pubblica amministrazione si cali fin da subito in una nuova prospettiva, che offra larghi spazi alla dimensione relazionale della propria *mission*, piuttosto che si trovi a rincorrere fra alcuni anni i modelli di organizzazione flessibile e “virtuale” implementati dalle imprese.

Non sembra utile che lo Stato centrale si occupi direttamente della gestione del traffico, se a livello locale ci sono enti che possono farlo meglio di lui. Non importa che lo Stato produca direttamente l’energia elettrica o che il Comune si occupi direttamente del servizio di nettezza urbana, se ci sono imprese private specializzate nello svolgimento di queste attività. In generale, non è auspicabile che lo Stato centrale concentri in sé, fino alla congestione, tutte le funzioni pubbliche istituzionali; parallelamente, non è consigliabile che le amministrazioni territoriali, in una prospettiva utopistica e ormai superata di autosufficienza, si concentrino direttamente nella produzione di beni e servizi che il mercato sa offrire anche in modo più adeguato, con riguardo a conoscenze tecnologiche (sul fronte dell’offerta) e a esigenze collettive (sul fronte della domanda) che sono in continua evoluzione.

Ciò che davvero rileva è la capacità della pubblica amministrazione, ai vari livelli in cui opera, di cogliere e interpretare tempestivamente le esigenze della collettività e, attraverso una oculata predisposizione e gestione di un *network* di relazioni con gli attori dell’ambiente circostante, di saperne di volta in volta garantire l’adeguato e puntuale soddisfacimento da parte del soggetto più idoneo.

Nella disciplina dei rapporti fra organismi istituzionali di diverso livello (Unione Europea, Stato centrale, Regioni, Enti Locali), quanto esposto si riassume nel principio di “sussidiarietà verticale”. Con riguardo alla relazione fra iniziativa pubblica e iniziativa privata nel soddisfacimento delle esigenze economico-sociali della comunità, si parla, invece, di “sussidiarietà orizzontale”. Per ciò che concerne, infine, il rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini in termini di controllo democratico e rendicontazione sociale, emerge il concetto di *accountability*. Complessivamente, tutto converge su un unico tema: la *Public Governance*.

Con l’espressione *Public Governance* (posta in contrapposizione al tradizionale approccio di *Government*), la letteratura più recente vuole indicare la capacità della pubblica amministrazione di muoversi verso nuovi assetti istituzionali, ruoli e modalità di azione che, rispetto al passato, siano maggiormente incentrate sulla cooperazione fra attori pubblici e privati, sulla collaborazione fra soggetti istituzionali distinti in vista della realizzazione di fini condivisi, su una partecipazione più immediata e diretta dei cittadini e della società civile alle scelte collettive e alla loro implementazione.

Tale logica non si pone in contrasto con il NPM ma ne costituisce il naturale sviluppo, colmandone le apparenti lacune³⁰.

La necessità che la pubblica amministrazione operi secondo efficienza, efficacia ed economicità viene tenacemente confermata, come pure non vengono meno i concetti di autonomia, responsabilizzazione, pianificazione degli obiettivi e controllo dei risultati, che rappresentano le pietre miliari del NPM. Semplicemente, tali ultimi concetti vengono re-intepretati in una logica allargata, che non ne esaurisce la portata all'interno della pubblica amministrazione, ma la estende ai rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini.

In questa più ampia prospettiva, le tematiche (caratteristiche del NPM) **dell'autonomia** fra i diversi organismi e livelli istituzionali, della **separazione** fra politica e gestione, della conseguente **responsabilizzazione** di ogni "attore pubblico" rispetto alla economicità della propria azione e al grado di raggiungimento dei correlati obiettivi vengono rimarcate in relazione ai concetti di **trasparenza** dell'amministrazione pubblica e di **rendicontazione** dei suoi risultati, non solo nei rapporti interni alla pubblica amministrazione (fra diversi organismi istituzionali, fra dirigenti e politici), ma anche in funzione di una compiuta e sistematica informazione ai cittadini.

Questa interpretazione della nozione di **controllo**, che da semplice "fatto interno" alla pubblica amministrazione diventa strumento di verifica a disposizione della comunità civile, riempie di contenuti il principio di democrazia (inteso, in senso etimologico, come "potere del popolo"), su cui si fondano gran parte degli Stati moderni occidentali (compresa la Repubblica Italiana - art. 1 Cost.), e pone altresì in nuova luce il principio di legalità dell'azione amministrativa, da intendersi non solo come rigoroso rispetto delle procedure, ma anche e soprattutto in termini di efficienza ed efficacia dell'azione stessa rispetto ai fini cui è preordinata.

Pertanto le caratteristiche della *Public Governance*, possono essere così sintetizzate³¹:

- a) centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale;
- b) governo e coordinamento di network e reti;
- c) orientamento all'esterno in particolare verso l'ambiente economico e sociale.

Il fulcro si sposta quindi dal livello di singola amministrazione pubblica ("micro") e di sistema di aziende e di organizzazioni pubbliche ("meso") a quello di *governance* del livello "macro"

³⁰ Cfr. Minogue M., Polidano C., Hulme D., "Introduction: the analysis of public management and governance", in Minogue M., Polidano C., Hulme D. (a cura di), *Beyond The New Public Management*, Edward Elgar, UK-USA, 1998, pagg. 4-7; Kettl D. F., *op. cit.*, Second Edition, Brookings Institutions Press, Washington Kettl, 2005, pag. 5-7.

³¹ Cfr. Meneguzzo M., "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale" in *Azienda Pubblica*, n.6, 1997, pag. 589.

relativo al sistema socio economico complessivo, in cui la pubblica amministrazione è responsabile delle performance di un sistema complesso di organizzazioni³².

Tabella 1.1: Le prospettive micro, meso e macro della governance pubblica

Prospettive	Definizione del concetto di governance	Ruolo di coordinamento strategico da parte della PA
Micro (singola amministrazione pubblica)	Management pubblico orientato all'esterno	Capacità di <i>problem solving</i> e di funzionamento interno dell'amministrazione
Meso (sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche; <i>distributed public governance</i>)	Principi che governano la direzione ed il controllo dell'ampia varietà di agenzie, <i>authorities</i> , amministrazioni ed aziende pubbliche, nonché altri enti pubblici, sia dall'esterno (organi centrali di governo), sia dall'interno (vertice strategico interno)	Disegno e capacità istituzionali; coordinamento e garanzia di un livello minimo di coerenza tra le diverse forme di governance. Contemperamento degli effetti del decentramento dell'autorità con la salvaguardia dell'interesse pubblico
Macro (Stato, mercato e società civile)	Sistema di governance globale, rapporto dell'amministrazione pubblica con soggetti esterni (imprese e forze sociali, istituzioni internazionali)	Garantire una combinazione appropriata di Stato, mercato e società civile, salvaguardare le leggi e l'allocazione costituzionale dei poteri

Fonte: ns. adattamento da Boronovi (2002)

Tale nuovo approccio racchiude in sé diverse sfaccettature che costituiscono altrettanti orientamenti interpretativi nello studio della pubblica amministrazione:

- *Public-Private Partnership* (PPP): strumento massicciamente utilizzato nell'ultimo decennio in Europa che pone in risalto il rapporto tra il settore pubblico e quello privato per diverse finalità e diversi settori tra cui quelli maggiormente interessati sono i servizi pubblici locali³³;
- il *Network Management*: la visione del sistema socio-economico è caratterizzata da reti complesse in cui vi è una elevata eterogeneità degli attori sia pubblici che privati, ciascuno gestisce autonomamente le proprie risorse e per giungere al soddisfacimento dei bisogni

³² Cfr. Meneguzzo M., op. cit., in *Azienda Pubblica*, n.6, 1997, pagg. 587 e ss.

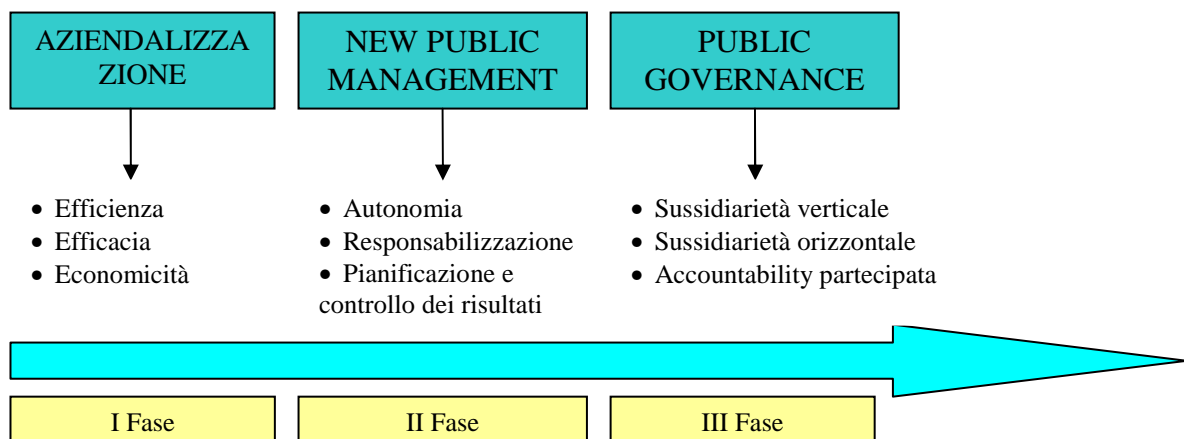
³³ In Italia il ricorso a formule di partenariato pubblico-privato è stato incentivato a partire dalla seconda metà degli anni '90, in particolare grazie all'introduzione di una disciplina ad hoc per la realizzazione in project financing di opere pubbliche. Nonostante il sostanziale trend di crescita nel ricorso allo strumento, i progetti finanziati presentano dimensioni relativamente contenute (nel periodo 2002-2008, l'importo medio delle gare si è attestato intorno ai 14,1 milioni di euro) e sono perlopiù relativi al settore dei servizi pubblici locali, con interventi non molto complessi, il cui flusso di cassa si presenti facilmente prevedibile e il rischio di mercato sia presumibilmente contenuto (a parte pochi grandi interventi nelle infrastrutture di trasporto – autostrade, metropolitane – e negli ospedali, la gran parte delle opere ha riguardato investimenti locali per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi e cimiteri). Per maggiori apprendimenti. Cfr. Banca d'Italia, questioni di economia e finanza, *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, Pubblicazione n. 56, novembre 2009.

pubblici, la pubblica amministrazione deve saper governare le relazioni guidandole in tale direzione;

- il *Joined-Up Government* (JUG): si pone tra i due precedenti e gli obiettivi possono essere sintetizzati: eliminazione delle contraddizioni e tensioni tra politiche differenti per migliorare l'efficacia; migliorare l'utilizzo delle risorse per mezzo dell'eliminazione delle duplicazioni o contraddizioni dei programmi differenti; produzione di sinergie tra i diversi *stakeholders* coinvolti; produzione di una gamma di servizi maggiormente integrata dal punto di vista degli utenti finali.

Dalla figura 1.1 si evincono quelli che sono i principi fondanti dei tre fenomeni di riforma intervenuti nel settore pubblico italiano che nella stesura del paragrafo sono emersi e che di seguito verranno ancor di più analizzati.

Figura 1.1: Le tre fasi di riforma della pubblica amministrazione in Italia: Aziendalizzazione, New Public Management e Public Governance.



Fonte: ns. elaborazione

1.2.1 I principi di efficienza, efficacia ed economicità

Nel turbolento scenario che porta al passaggio dal ventesimo al ventunesimo secolo, fra cambiamenti delle esigenze ed istanze collettive sempre più ambiziose e risorse sempre più scarse, la pubblica amministrazione italiana non dovrebbe continuare a ignorare la situazione che si palesa e quindi mettere in campo azioni orientate alla soluzione di una problematica prima che diventi cronica. Lo affermano ad alta voce gli studiosi di economia-aziendale. Lo percepiscono i politici che non riescono più ad attuare i propri programmi elettorali a causa della sempre maggiore insufficienza di risorse e delle continue sollecitazioni nazionali ed comunitarie alla riduzione e al

monitoraggio del debito pubblico. Lo avverte il legislatore, che, esortato dalle spinte provenienti da altri Paesi Europei, inaugura una lunga stagione di riforme trasversali a tutta la pubblica amministrazione, caratterizzate da una crescente attenzione ai contenuti dell'azione amministrativa in termini di economicità, efficienza ed efficacia³⁴.

Ma, affinché ci sia nei fatti un vero e proprio cambiamento della pubblica amministrazione in chiave economico-aziendale, è necessario un profondo cambiamento culturale che investa tutti i soggetti e tutti i livelli (politici, dirigenti, dipendenti, cittadini) e che i principi ispiratori del cambiamento siano fattivamente applicati e non solo condivisi in maniera del tutto formale.

L'implementazione dei criteri economico-aziendali nella pubblica amministrazione non contrasta né con gli obiettivi di socialità ed equità, né con i principi di «buon andamento» e «imparzialità» (art. 97 Cost.) che, coerentemente al sentire comune e anche alla luce del dettato costituzionale, dovrebbero sempre ispirarne l'azione. Al contrario, riempie i principi di contenuti e favorisce il conseguimento degli obiettivi.

Il “buon andamento” della pubblica amministrazione, al pari di quello di ogni altra azienda, non può che misurarsi nella sua capacità di mantenere un equilibrio economico a valere nel tempo, ovvero, nella sua capacità di attuare una gestione che, pur non ispirata da finalità di profitto (come, invece, quella delle imprese), sia orientata alla creazione di valore economico-sociale, alla realizzazione di un equilibrio fra risorse consumate e utilità prodotte (obiettivo di efficienza) e al soddisfacimento delle esigenze della collettività (obiettivo di efficacia).

Nel momento in cui efficienza e efficacia assurgono a criteri-base nel guidare la gestione della “cosa pubblica”, finiscono con lo scongiurare che vi possa essere prevaricazione degli interessi di parte e di clientele sugli interessi collettivi, attuando così il principio di “imparzialità”.

Inoltre, il principio di economicità, nella sua dimensione di efficacia, non rappresenta un ostacolo per il conseguimento degli obiettivi sociali, ma, viceversa, lo strumento.

Tali obiettivi, ancora, non contrastano nemmeno con il criterio di efficienza. La crescita economica e sociale dell'intera collettività non può realizzarsi attraverso la dissipazione delle risorse collettive, ma solo attuandone una gestione virtuosa, orientata e “massimizzante” in rapporto alle finalità.

³⁴ Risulta utile richiamare, a titolo di esempio, la Legge n. 59/1997, meglio nota come “Bassanini-1” che rappresenta un indubbio perno del processo di riforma che sta attraversando la pubblica amministrazione in questi anni. Tale legge delega, nel definire i principi-cardine ai quali il Governo si sarebbe poi ispirato per regolamentare le materie che ne costituiscono l'oggetto («conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali», «riforma della pubblica amministrazione» e «semplificazione amministrativa»), fa dei concetti di efficienza, efficacia, economicità, pianificazione e controllo le proprie pietre miliari. 36.

Cfr. Farneti, “Aspetti gestionali, organizzativi ed economico aziendali”, in Cogeme S.p.A. (a cura di), *La nuova società di servizi pubblici locali: holding o impresa con più attività?*, Brescia, 2000, pag. 56; Mussari R., *op. cit.*, CEDAM, Padova, 2002, pagg. 4 e 19.

1.2.2 I principi di autonomia, responsabilizzazione. La pianificazione, il controllo, la sussidiarietà e l'accountability

Nella prospettiva economico-aziendale, il concetto di autonomia identifica, innanzitutto, il carattere dell'azienda quale sistema compiuto e capace di realizzare le attività per le quali è istituita: produzione e consumo³⁵.

L'azienda, in quanto inserita in un ambiente mutevole e caratterizzato da una scarsità di risorse, deve comunque realizzare i propri obiettivi (primo fra tutti, quello di equilibrio economico durevole) attraverso una attenta programmazione ed un conseguente monitoraggio dei risultati conseguiti. Pertanto anche la pubblica amministrazione, intesa come sistema di aziende, non può prescindere dagli schemi concettuali della pianificazione e del controllo.

In una prospettiva leggermente differente, ma complementare, a quella sopra delineata, la nozione di autonomia riflette altresì l'idoneità e la possibilità di un soggetto, di un organo o di un istituto di svolgere, in condizioni di non dipendenza da scelte di altri, le funzioni e i compiti di sua competenza.

Di norma, nessun soggetto, organismo o istituto può dirsi completamente autonomo, poiché ogni azione tende realisticamente ad essere soggetta a qualche, sia pur minimo, condizionamento di ordine ambientale, normativo, gerarchico, ecc.

Alla luce di queste considerazioni, la dottrina economico-aziendale suggerisce, nella prospettiva del conseguimento delle finalità per le quali una azienda è istituita, di assegnare a ciascun operatore un adeguato livello di autonomia, anche mediante l'assegnazione di obiettivi specifici da raggiungere. Successivamente risulta necessario un sistema di controllo e di incentivazione in modo da responsabilizzare ed incoraggiare ciascun operatore nel raggiungimento degli obiettivi che ciascuno è chiamato a perseguire.

Il principio del controllo si riempie altresì di ulteriori contenuti con riferimento alla partecipazione democratica dei cittadini alle scelte della pubblica amministrazione, che si esplica, appunto, anche attraverso una puntuale e trasparente rendicontazione alla comunità civile degli obiettivi, dei contenuti e dei risultati dell'azione pubblica (*accountability*).

Quindi così come gli altri principi dell'economia aziendale su esposti, anche i principi di autonomia e responsabilizzazione, devono trovare applicazione nel settore pubblico.

I principi di autonomia e responsabilizzazione, che impattano anche sulla disciplina dei servizi pubblici locali, trovano applicazione a due livelli:

³⁵ Cfr. Cassandro P. E., *op. cit.*, Terza Edizione, Cacucci, Bari, 1962, pag. 43.

- a livello macro, con riferimento ai rapporti “interni” fra i diversi enti istituzionali (c.d. “sussidiarietà verticale”) e ai rapporti “esterni” fra iniziativa economica pubblica e iniziativa economica privata (c.d. “sussidiarietà orizzontale”);
- a livello micro, per ciò che concerne l’organizzazione e le attività di ciascun ente territoriale (c.d. principio di separazione fra politica e gestione).

La sussidiarietà verticale³⁶ esprime un criterio di ripartizione delle competenze fra Stato (centrale) e autonomie locali di natura “federalista”.

In senso orizzontale³⁷, invece, la sussidiarietà esprime un criterio ordinatore dei rapporti tra pubblica amministrazione, formazioni sociali e individui secondo il quale l’intervento pubblico nella vita sociale ed economica della collettività è giustificato solo se e nella misura in cui l’iniziativa privata si mostra insufficiente, inefficiente o inefficace. La sussidiarietà orizzontale valorizza i cittadini quali protagonisti della realtà sociale ed economica del Paese, capaci di rispondere, come singoli o nelle loro formazioni sociali, ai bisogni della collettività; la loro partecipazione democratica alla vicende della comunità civile, pertanto, non è solo una partecipazione passiva, limitata al ruolo di destinatari dell’operato e del rendiconto della pubblica amministrazione, ma anche, e soprattutto, una partecipazione attiva.

Con riguardo al moto riformatore che in questi anni sta interessando il comparto economico dei servizi pubblici, il principio di sussidiarietà orizzontale trova particolare applicazione in termini di liberalizzazione dei mercati e privatizzazione delle aziende gerenti.

1.3 La liberalizzazione dei mercati: dal monopolio alla concorrenza

Tradizionalmente in molti paesi industrializzati europei, inclusa l’Italia, vi era uno stretto binomio azienda pubblica-monopolio, dove l’esercizio dell’attività produttiva avveniva ad opera di grandi aziende di proprietà pubblica (totale o comunque prevalente) ed il controllo della struttura del mercato era una esclusiva di queste aziende, inibendo così l’esplicitarsi delle forze e dei meccanismi della concorrenza. Tale regime monopolistico ha rappresentato per un lungo periodo un percorso, pressoché, obbligato per le aziende pubbliche in virtù di ragioni *economico-tecniche* e

³⁶ Cfr. Trattato istitutivo della Comunità Europea, art. 5; Costituzione, artt. 117-119; Legge n. 59/1997, art. 4.

³⁷ Cfr. Legge n. 59/1997; Costituzione, artt. 41 e 45.

*politico-sociali*³⁸. Le prime legate ai vantaggi tipici delle situazioni di monopolio naturale³⁹ date: dall'esistenza di economie di scala, per cui un monopolista riesce a servire tutto il mercato a costi minori di quanto potrebbero fare due o più imprese; dal manifestarsi di economie di integrazione verticale, per cui la grande impresa presente in tutte le fasi del processo gode di vantaggi in termini di costi⁴⁰; dal superamento di problemi di ordine tecnico inerenti al coordinamento delle reti⁴¹; dall'assenza di costi di transazione che invece verrebbero a generarsi in situazioni di concorrenza nel passaggio da un operatore all'altro⁴². Le seconde ragioni si concentrano sulla necessità di tutelare le classi meno abbienti e di garantire un equo accesso ai servizi pubblici a tutta la collettività⁴³.

Tale indirizzo delle AP è continuato fino agli anni 70 ed 80, quando in seguito al raggiungimento di risultati gestionali non sempre appaganti, si cominciava ad avvertire la necessità di ristrutturare un settore che da anni registrava una situazione di disavanzo dei conti pubblici ed in cui le aziende mostravano delle difficoltà nel soddisfare i bisogni dell'utenza.

Il processo di riforma, in atto in Europa da circa due decenni, del mercato dei servizi pubblici costituisce il risultato di una serie di cambiamenti indotti, come detto, da diverse forze economiche e sociali che trovano la loro rappresentanza sia in soggetti pubblici e privati, istituzionali e non possibilmente riconducibili all'Unione Europea, ai singoli Stati membri e alle imprese pubbliche e private operanti nel settore - sia in riferimento a fenomeni quali la globalizzazione ed informatizzazione dei mercati.

L'Unione Europea, specie nella sua componente rappresentata dalla Commissione, a partire dalla metà degli anni ottanta, ha emanato numerose direttive le cui linee guide erano orientate alla creazione di un mercato dei servizi pubblici di tipo concorrenziale, con la consapevolezza di rendere più efficiente il sistema economico nel suo complesso⁴⁴.

Le direttive europee sono state determinanti per la creazione di un quadro di riferimento comune, anche se era lasciata autonomia di applicazione ai singoli *stati membri*, producendo così

³⁸ Cfr. Prosperetti L., "Monopolio, concorrenza e regolazione: i pubblici servizi in un mercato che cambia", *Economia e politica industriale*, n. 80, 1998, pag. 226.

³⁹ I tipici esempi di monopoli naturali erano quelli legati alla realizzazione di infrastrutture: rete ferroviaria, rete stradale ed autostradale, rete per la distribuzione dell'acqua, del gas, dell'elettricità, porti, aeroporti, ecc.

⁴⁰ Cfr. Vickers J., Yarrow G., *Privatisation: an Economic Analysis*, The MIT Press, Cambridge, 1998.

⁴¹ Cfr. Bulckaen F., Cambini C., "Assetti di mercato e problemi di regolazione nei servizi di pubblica utilità"; in *I servizi di pubblica utilità*, a cura di Bulckaen F., Cambini C., Angeli, Milano, 2000.

⁴² Cfr. Pizzetti B., Archibugi D., "I costi di transazione nella concorrenza per il mercato", *L'Industria*, n. 1, 2000.

⁴³ Cfr. Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003, pagg. 19 e ss.

⁴⁴ Con l'approvazione del Trattato di Amsterdam è stato introdotto l'art. 16 che riconosce il carattere fondamentale dei servizi di interesse economico generale in relazione ai valori comuni dell'Unione Europea e all'obiettivo della coesione sociale e territoriale, determinando una diversa connotazione del modello economico e sociale europeo rispetto a quello statunitense, derivante dall'esigenza che gli Stati assicurino ai loro cittadini servizi pubblici di elevata qualità e a prezzi accessibili.

scenari non uniformi ma coerenti con le linee di politica industriale nazionali. Le rispettive leggi di recepimento degli stati membri, hanno inciso in maniera notevole sul mutamento del settore indagato attraverso l'introduzione di modelli organizzativi che prevedono l'apertura del mercato a forme di concorrenza (*liberalizzazione*) e la trasformazione proprietaria degli enti di gestione e delle infrastrutture (*privatizzazione*).

Le imprese pubbliche e private operanti nel settore dei servizi pubblici attraverso il loro adeguamento alle regolamentazioni statali, completano il quadro dei protagonisti del cambiamento del settore. Infatti, le spinte verso forme di *liberalizzazione* hanno determinato l'intrapresa verso strategie di espansione territoriale, sia all'interno che all'esterno degli Stati di appartenenza.

L'obiettivo della liberalizzazione è quello di creare mercati dei servizi pubblici aperti e contendibili, in cui, ferma restando la responsabilità politica dei comuni rispetto alle condizioni di erogazione delle prestazioni, sia possibile alimentare una gestione di tipo imprenditoriale e la "trasformazione" dei cittadini da potenziali utenti, vincolati a un unico fornitore, in potenziali clienti, liberi di scegliere nell'ambito di un'offerta concretamente pluralista.

Pertanto, i fenomeni indagati hanno spostato la tendenza a privilegiare un "orientamento alla produzione piuttosto che al mercato", attraverso una maggiore garanzia dell'efficienza dei mercati e dell'interesse dell'utente/cliente che sono meglio garantiti dalla presenza di più produttori e quindi vengono così soddisfatte le pressanti richieste di aumento della qualità dei servizi offerti.

La rimozione dei vincoli legali alla produzione e alla distribuzione, però, può non essere sufficiente allo scopo. La pluralità dell'offerta, infatti, rischia di essere comunque compromessa dalle condizioni di monopolio naturale che non raramente caratterizzano i mercati dei servizi pubblici. In questo secondo caso, gli obiettivi di liberalizzazione richiedono una azione congiunta su più fronti. In primo luogo, si tratta di procedere alla assegnazione della proprietà delle *essential facilities* a un soggetto che si obblighi a garantirne l'accesso, a condizioni non discriminatorie, a chiunque sia impegnato nella erogazione dei correlati servizi. Dal lato della gestione, invece, l'azione principale deve essere volta a rimuovere, ove possibile, tutti gli impedimenti alla concorrenza "nel" mercato, fra più operatori che si contendono le preferenze dei clienti. In alternativa, qualora tale forma competitiva sia irrealizzabile o economicamente poco conveniente, occorre ripiegare sulla promozione di meccanismi di competizione "per" il mercato, fra aspiranti gestori che periodicamente si contendono l'espletamento, in regime di esclusiva, di un determinato servizio, con riferimento ad un circoscritto ambito territoriale e a un predeterminato periodo di tempo.

1.4 La spinta verso la privatizzazione

Una delle questioni maggiormente dibattute nel corso degli anni Novanta è la privatizzazione di aziende ed attività pubbliche. Essendo un fenomeno complesso difficilmente inquadrabile in uno schema teorico di riferimento, risulta non agevole, anche per la vastità della letteratura in merito, dare una spiegazione esauriente sul significato del tema. Essa, comunque, attiene alle modalità, agli strumenti ed alle forme giuridico-istituzionali attraverso le quali procedere alla razionalizzazione dell'intervento dello Stato in economia⁴⁵.

Parlare di privatizzazione delle AP in senso lato, potrebbe far incorrere nell'errore di considerare che il pubblico decisore lasci ampio spazio d'azione ai privati. Al contrario, in questo scenario i soggetti pubblici hanno una "tastiera" di strumenti ben più ampia e ricca del passato.

Com'è noto il termine privatizzazione può assumere diversi significati⁴⁶ tra cui quello di *privatizzazione funzionale*, che consiste nell'utilizzo di energie e risorse del privato (tanto *for profit* che *non profit*) per l'assolvimento di compiti finali e strumentali che restano, viceversa, di competenza delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento della loro finalità istituzionale.

L'espressione "privatizzazione funzionale", infatti, vuole proprio evidenziare la propensione della pubblica amministrazione a espletare i servizi pubblici mutuando gli strumenti e le logiche di gestione dalle imprese private. Tale propensione può manifestarsi, a sua volta, con intensità variabile. Da un lato, la pubblica amministrazione può conservare la gestione diretta di una data attività, orientandola però attraverso logiche economico-aziendali⁴⁷. Dal lato opposto, invece, può decidere di affidare l'espletamento della medesima attività a un'impresa privata, mantenendo su di essa solo una funzione di regolazione. Questa seconda alternativa, nota come esternalizzazione, pone particolarmente in risalto la vicinanza fra il principio di sussidiarietà orizzontale e il concetto di privatizzazione, inteso quale forma di collaborazione fra intervento pubblico e iniziativa privata nello svolgimento di servizi di particolare rilevanza economica e sociale.

⁴⁵ Il fenomeno della privatizzazione è spiegato da Borghonovi, riguardo ai paesi occidentali, come una "generica riduzione dell'intervento e dello spazio decisionale dello Stato e di soggetti pubblici a favore di soggetti privati relativamente al funzionamento dell'economia e della società". Cfr. Borghonovi E., "Voglia di privato o voglia di razionalità", *Azienda Pubblica*, n. 2/3, 1992.

⁴⁶ La privatizzazione può essere: *formale* (trasformazione della natura giuridica e non della proprietà da pubblica a privata), *sostanziale* (trasferimento della proprietà dal soggetto pubblico al privato), *funzionale* (trasferimento a soggetti privati di compiti di gestione, mantenendo, in capo al soggetto pubblico, il potere di indirizzo e di controllo strategico), *indiretta* (introduzione di logiche e principi di gestione manageriale all'interno delle AP). Cfr. Popoli P., "I Processi di Privatizzazione", a cura di Mele R., *op. cit.*, Cedam, Padova, 2003, pag. 130.

⁴⁷ Cfr. Anselmi L., "Verso una gestione pienamente aziendale per i servizi pubblici locali", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997, pagg. 29-30; Anselmi L., "Autonomia e capacità manageriale per le gestioni competitive", in Robotti L. (a cura di), *I servizi pubblici locali in uno scenario competitivo*, Supplemento a *Economia Pubblica* n. 3, 1997, pagg. 108-109; Stiglitz J. E., *Economics of the Public Sector*, 1988, pag. 220 e ss., edizione italiana a cura di Pisauo G., *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 1989.

L'affidamento all'esterno di determinati servizi o funzioni in precedenza di competenza dell'organismo pubblico (tramite *contracting out*) si differenzia da altre forme di decentralizzazione cui la PA può ricorrere⁴⁸.

Pertanto, la tendenza ad assumere e fare proprie metodologie e tecniche sviluppate nel settore privato si diffonde nel settore pubblico, mutuando e facendo proprio il patrimonio di esperienza e saperi maturato nei settori che per primi hanno dovuto affrontare il processo di cambiamento.

⁴⁸ In letteratura si distinguono tre forme di decentralizzazione: *contracting out* (in cui l'interlocutore dell'istituto pubblico è un organismo imprenditoriale pubblico o privato); *partnership* (in cui si verifica un processo di cooperazione tra pubblico e privato); *contracting in* (l'affidamento della gestione di alcuni servizi ad altri istituti pubblici). Cfr. Rebori G., Meneguzzo M., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990.

CAPITOLO II

SERVIZI PUBBLICI LOCALI ESTERNALIZZATI: NOZIONE E FORME DI GESTIONE

2.1. La nozione di servizio pubblico: teoria soggettiva e teoria oggettiva

Posto che le amministrazioni pubbliche possono essere considerate aziende, giova sottolineare quali sono le proprie attività o meglio i propri “prodotti”⁴⁹:

- le leggi e gli atti amministrativi: intesi come prodotti di “un’attività di raccolta ed elaborazione di stimoli provenienti dall’ambiente esterno, analisi di problemi, raccolta di dati, reperimento di leggi o di atti amministrativi precedenti”;
- i trasferimenti finanziari: la cui funzione è finalizzata a politiche di carattere macroeconomico e sociale (redistribuzione della ricchezza);
- indirizzi, programmi e linee guida: costituiscono azioni di stimolo e coordinamento dei comportamenti economici e sociali;
- i servizi pubblici.

Questi ultimi assumono di sicuro un ruolo predominante per il benessere della collettività. I servizi pubblici rivestono un ruolo determinante nello sviluppo sociale, economico e competitivo delle comunità cui si rivolgono e, di riflesso, dell’intero Paese.

L’ordinamento giuridico non ne dà una definizione univoca che chiarisca la nozione di servizio pubblico, il che ha determinato l’elaborazione di diverse tesi dottrinali in materia, tra le quali meritano di essere riportate la teoria “soggettiva” e quella “oggettiva” di servizio pubblico.

La **teoria soggettiva**, sviluppata agli inizi del XX secolo in corrispondenza dei processi di nazionalizzazione e municipalizzazione dei servizi pubblici, focalizza l’attenzione sull’aspetto soggettivo dell’imputazione del servizio all’amministrazione. Essa prevede che elemento qualificante della nozione di servizio pubblico sia l’assunzione e la gestione, da parte di un pubblico potere, di una determinata attività. Pertanto, secondo questa corrente di pensiero, per servizio pubblico va inteso l’esercizio da parte di un soggetto pubblico - in modo diretto o attraverso specifiche articolazioni (quali

⁴⁹ Cfr. Borgonovi E., *op. cit.*, 2004, pag. 61 – 67.

le aziende autonome o mediante affidamento in concessione) - di un'attività imprenditoriale offerta in modo indifferenziato al pubblico.

Tale impostazione ha subito prestato il fianco a numerose critiche. A contraddire la nozione soggettiva ci sono, da un lato, le attività d'impresa che l'amministrazione pone in essere nei settori più vari ma che spesso non hanno alcuna connessione con le finalità proprie dei pubblici servizi, e, dall'altro, le attività che hanno caratteristiche materiali perfettamente simili ai servizi pubblici ma che sono gestite dai privati e non da un'amministrazione.

La **teoria oggettiva**. All'impostazione originaria si è venuta quindi a contrapporre una ricostruzione oggettiva della nozione di pubblico servizio con l'intento di qualificare un'attività in base alla sua rispondenza alla pubblica utilità e al pubblico interesse, e al controllo direttivo di un soggetto pubblico, a prescindere dal soggetto al quale è istituzionalmente collegata. In questo senso sembra potersi individuare nel pubblico servizio l'attività che si riferisce ai fini assunti dallo Stato e dagli enti locali territoriali come propri, in quanto rispondenti a esigenze di pubblica utilità.

Secondo l'interpretazione più accreditata, tale concezione sembra trovare conferma anche nella Carta costituzionale, che ha chiarito come esistano attività qualificabili oggettivamente come servizi pubblici essenziali e che proprio in ragione della loro natura possono essere riservate o trasferite allo Stato o ad enti pubblici. Dal combinato disposto degli artt. 41 e 43 della Costituzione emergerebbe poi che per servizio pubblico deve intendersi, indipendentemente dal soggetto che la pone in essere, ogni attività economica, pubblica o privata, sottoposta ai programmi e ai controlli ritenuti dalla legge opportuni per indirizzarla e coordinarla a fini sociali. Ciò che è rilevante è dunque l'attività e la sua attitudine a soddisfare un interesse di carattere generale, indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto titolare della stessa⁵⁰.

Tuttavia, anche la teoria oggettiva non è esente da critiche, sia per la sua eccessiva ampiezza sia per la sua ambiguità. Infatti, l'indeterminatezza delle fattispecie che possono essere ricomprese nella definizione finiscono per ricondurre nella nozione del pubblico servizio situazioni non omogenee, riducendo alquanto l'utilità e la giuridicità della categoria stessa.

In una **nuova prospettiva** l'aspetto soggettivo è stato individuato non tanto nel momento della gestione, che come detto può essere affidata ai soggetti privati, quanto nel dato finalistico che caratterizza i servizi pubblici. Secondo questa impostazione, la nozione soggettiva risulta inadeguata se intesa nel senso tradizionale con riferimento alla gestione, mentre diviene attuale se si ricomprende l'assunzione del servizio tra i compiti dell'ente pubblico. In tale ottica, il servizio pubblico viene pertanto definito come attività che l'ente assume e considera propria nell'ambito dei compiti istituzionali, perché connessa all'esigenza di benessere e sviluppo della collettività, potendo, nel

⁵⁰ Tale impostazione, ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. Sez. V, 6 giugno 1991; Cass. Sez. Un. 24 luglio 1989).

successivo momento della gestione, essere svolta da un soggetto terzo sulla base di un apposito titolo giuridico di conferimento da parte dell'amministrazione.

In conclusione, questa ricostruzione ritiene che il rilievo soggettivo del servizio pubblico non derivi dalla natura del gestore, ma dalla necessaria concorrenza, non in alternativa, delle seguenti circostanze: imputabilità o titolarità del servizio all'amministrazione pubblica che ha istituito il servizio o alla quale lo stesso è stato assegnato dal legislatore, finalità alle quali il servizio risponde perché è riferito alle esigenze della collettività e presenza di un determinato tipo di organizzazione del servizio mirata ad assicurare determinate modalità di gestione.

2.1.1 Caratteristiche dei servizi pubblici

La successiva elaborazione dottrinale, anche sulla scorta di una magmatica produzione normativa, ha spostato lo sforzo di sistematizzazione sulla concorrenza di elementi propri delle due tesi enunciate.

Semplificando fortemente tale elaborazione, che è influenzata anche dal diritto comunitario, si può definire servizio pubblico l'attività amministrativa svolta dalla pubblica amministrazione per il soddisfacimento immediato e diretto di interessi della collettività, avendo coscienza del contesto tecnico e sociale.

Gli elementi distintivi infatti di un determinato servizio, percepito come pubblico possono essere annullati dall'innovazione tecnologica o dal contesto sottoposto nel quale il servizio viene materialmente svolto.

Sintetizzando si può affermare che una attività si caratterizza come servizio pubblico quando :

- è assorbita in area pubblica per una decisione politica;
- non è espressione di poteri autoritativi dell'amministrazione;
- consiste nell'espletamento di un'attività materiale nei confronti di una collettività indeterminata secondo criteri di doverosità, universalità ed accessibilità;
- viene espletata attraverso un'organizzazione complessa che sempre più diffusamente assume dimensioni imprenditoriali.

Ne derivano, inoltre, i caratteri di "essenzialità" e "trasversalità" delle attività medesime. Rilevanti per i cittadini, i servizi pubblici devono essere forniti a prezzi abbordabili e secondo adeguati livelli di qualità, garantendo la sicurezza, la capillarità e la continuità delle prestazioni. Le relative condizioni di erogazione, del resto, incidono anche sulle opportunità di crescita

dell'economia: l'assenza o l'eccessiva onerosità di tali fattori produttivi, infatti, si riflette sui costi delle imprese e, conseguentemente, sulla loro capacità competitiva⁵¹.

2.2 Il “servizio pubblico locale”: definizione

Con riferimento agli enti territoriali, nell'ambito del concetto generale di servizio pubblico, è individuabile quello di **servizio pubblico locale**.

L'art. 112 del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs: 267/00) stabilisce che «Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».

Il **servizio pubblico** assume quindi la denominazione di **locale** quando è caratterizzato dai seguenti elementi:

- imputabilità all'ente locale del servizio;
- oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;
- scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

L'aggettivo “locali”, e la conseguente riconducibilità dei servizi a circoscritte realtà territoriali, discende dal ruolo dei Comuni quali “soggetti istituzionali” più vicini ai cittadini, pertanto particolarmente idonei ad interpretarne e soddisfarne le esigenze (principio di sussidiarietà verticale). Nell'era della globalizzazione, però, tale requisito non assume valenza univoca: di certo, vuole evidenziare come i servizi in esame insistano su determinati territori e siano vincolati ai bisogni e alle risorse (naturali, infrastrutturali, ecc.) ivi riscontrabili, nonché alla scelta (per i servizi non indispensabili) o all'obbligo (per i servizi indispensabili²) dei Comuni di farsi carico della relativa fornitura, ma sulla concreta delimitazione dei bacini d'utenza sussistono notevoli margini di incertezza e flessibilità.

Anche il carattere di “pubblica utilità”, peraltro, non conosce confini prestabiliti. I suoi contenuti, infatti, variano nel tempo e nello spazio in relazione all'evoluzione sociale, economica e culturale di ciascuna comunità, ovvero al mutamento dei bisogni espressi dai singoli e dalla

⁵¹ Commissione delle Comunità Europee, COM 270/2003, Libro verde sui servizi di interesse generale; Commissione delle Comunità Europee, COM 374/2004, Libro bianco sui servizi di interesse generale. Si vedano anche Anselmi (1997), Borgonovi (2005), Mulazzani (2005), Savioli (2003).

collettività e degli strumenti attraverso i quali le imprese e l'apparato pubblico sono in grado di soddisfarli⁵. La categoria dei servizi pubblici viene definita *aperta*, soggetta ad ampliarsi o a restringersi, secondo le valutazioni politiche e sociali fatte dagli organi competenti, relativamente all'interesse generale che una certa prestazione riveste per la collettività. Si deve, infatti, rilevare l'esistenza di attività, come quella bancaria, quella assicurativa o quella editoriale, che, pur rivestendo il carattere di essenzialità nella vita della collettività, non è ritenuto necessario da parte dello Stato riconoscerne la caratteristica di attività di pubblica utilità, con la conseguente assunzione diretta della responsabilità della gestione. Tale circostanza giustifica la scelta del legislatore nazionale di non fornire una definizione dettagliata di "servizio pubblico locale", né un elenco tassativo delle prestazioni che vi afferiscono, lasciando agli enti locali massima discrezionalità nella scelta delle attività da ricondurre entro tale alveo⁶.

Superato l'approccio interpretativo soggettivo e ridimensionata la valenza di quello oggettivo⁷, la legislazione e la letteratura giuridica ed economico aziendale mostrano crescente convinzione nell'affermare che a rendere "pubblico" un determinato servizio non è il carattere pubblico del soggetto gestore, né il contenuto oggettivo della prestazione, quanto piuttosto la rilevanza che la prestazione assume in uno specifico contesto socio-economico, accompagnata dalla incapacità dei privati di provvedere autonomamente alla sua fornitura secondo requisiti accettabili di quantità, qualità, prezzo, continuità e capillarità⁸.

L'inadeguatezza dell'iniziativa privata⁵² è ricondotta dalla teoria economica a tre cause principali (c.d. fallimenti del mercato⁵³), che possono, o meno, coesistere:

1. il carattere di non rivalità e non escludibilità del consumo;
2. le condizioni di monopolio naturale;
3. il fenomeno delle esternalità.

L'espressione "non rivalità" descrive la situazione in cui la quantità di un bene/servizio consumata da un soggetto non diminuisce la quantità disponibile per gli altri, essendo nullo il costo marginale di produzione. Il requisito di "non escludibilità", invece, sottolinea la difficoltà (o la scarsa convenienza economica) di precludere il godimento di un bene/servizio a coloro che allo scopo non pagano alcun

⁵² Può trattarsi, peraltro, di una inadeguatezza totale o anche solo parziale; nulla esclude, infatti, che, con riguardo a determinati ambiti della vita socio-economica di una comunità, l'iniziativa pubblica possa affiancarsi all'iniziativa privata, non completamente assente ma, appunto, solo insufficiente.

⁵³ Sulle cause di fallimento del mercato si vedano Bosi (2000), Delbono, Zamagni (1997), pag. 443 e ss., Maltinti, Petretto (1993), Stiglitz (1988), pag. 115 e ss.

prezzo. Servizi pubblici locali che presentano entrambi questi requisiti sono, ad esempio, l'illuminazione pubblica e il servizio di spazzamento delle strade: la loro fruizione da parte di $n-1$ cittadini non riduce l'utilità per l' n -esimo cittadino e, al contempo, anche se l' n -esimo cittadino non ne condivide i costi, non è comunque possibile escluderlo agevolmente dalla fruizione.

Il consumo non rivale e non escludibile (caratteristico dei c.d. beni pubblici puri) conduce la produzione a livelli troppo bassi rispetto alla domanda: infatti, se da un lato la non rivalità disincentiva i consumatori a rivelare le proprie preferenze (anche se l' n -esimo consumatore non esprime alcuna preferenza, infatti, può ugualmente usufruire del servizio, eventualmente addirittura a costo zero) e rende molto difficile la definizione della curva di domanda, dall'altro la non escludibilità frena l'offerta privata, in quanto i produttori, pur non potendo appropriarsi di tutti i benefici della propria attività (per definizione, infatti, essi non riescono a precluderne la fruizione a coloro che non pagano alcun prezzo), dovrebbero sopportarne integralmente i costi.

Con il termine esternalità, infine, si identifica un fenomeno per il quale gli effetti delle scelte individuali di produzione e/o consumo non restano circoscritti entro la sfera degli interessi del decisore, ma ne fuoriescono, generando dei benefici (esternalità positive) o dei danni (esternalità negative) che si ripercuotono su altri soggetti, senza che questa circostanza si rifletta sul meccanismo di formazione dei prezzi. È proprio in funzione di tali esternalità che, in generale, si giustifica il carattere di pubblica utilità di determinati servizi, anche se il loro consumo è rivale ed escludibile (si pensi, ad esempio, ai servizi di distribuzione dell'acqua potabile o del gas naturale) o il loro mercato non presenta un assetto naturalmente monopolistico (come nel caso di alcune prestazioni assistenziali, sanitarie, ecc.).

Alcuni servizi locali sono pubblici in modo sostanzialmente irreversibile, nel senso che la loro essenzialità, trasversalità e, parallelamente, l'inadeguatezza di una eventuale offerta privata rispetto alle esigenze collettive (non solo economiche, ma anche di tutela della legalità e dei diritti naturali dell'uomo, quali la libertà, l'uguaglianza, la salute, ecc.) si presentano pressoché immutate nel tempo e nello spazio, pur potendo variare le condizioni e le modalità concrete di erogazione. Si tratta dei c.d. servizi indispensabili - connessi al funzionamento degli organi istituzionali, alla giustizia, alla tutela dell'ordine pubblico, all'istruzione, alla distribuzione di acqua potabile, alla nettezza urbana, alla regolazione della viabilità, ecc. (D.M. 28 maggio 1993) - così definiti perché, appunto, rientrano fra le funzioni fondamentali, e pertanto non derogabili, di ogni amministrazione comunale.

Al di fuori della categoria dei servizi indispensabili, però, la scelta di considerare pubblico un determinato servizio e, conseguentemente, di presidiarne le condizioni di espletamento, spetta alla autonoma iniziativa di ogni Comune, alla luce delle specifiche esigenze della comunità locale⁵⁴.

⁵⁴ Su questo punto si veda, oltre all'art. 118 Cost. e all'art. 112 T.U.E.L., anche la Sentenza del Consiglio di Stato n. 5643/2004, Sezione V.

Come già precedentemente osservato, le prestazioni concretamente afferenti alla categoria dei servizi pubblici locali variano nel tempo e nello spazio al mutare delle esigenze della collettività, a loro volta dipendenti dalle caratteristiche naturali dei territori, dal progresso tecnologico, dall'evoluzione culturale, ecc⁵⁵.

Ma, e questo è l'ulteriore punto su cui riflettere, variano anche in relazione al contesto economico in cui l'iniziativa privata può svilupparsi. In particolare, se a rendere inadeguata l'offerta privata di un determinato bene/servizio è l'assetto naturalmente monopolistico di un mercato, qualora tale assetto venga meno, cedendo spazio alla libera concorrenza, anche le ragioni che in precedenza giustificavano il presidio pubblico delle condizioni di fornitura vengono a decadere¹⁵, nonostante il persistere del carattere di essenzialità del bene/servizio per il contesto socio-economico di riferimento. L'assetto naturalmente monopolistico di un mercato può trovare superamento grazie al progresso tecnologico¹⁶, qualora questo si mostri idoneo a ridurre la scala di efficienza minima e il costo delle infrastrutture e, pertanto, ad abbatte il carattere di barriera all'ingresso e/o all'uscita del mercato per gli aspiranti *competitor*.

2.3 I principali interventi normativi e le diverse forme di gestione

Da quanto finora affermato discende che, il termine azienda di *servizi pubblici*, comunemente adottato nella pratica e dagli studiosi del settore, è impreciso; sarebbe, invece, più esatto ed appropriato definire con il termine *attività di pubblica utilità: tutte quelle attività di produzione di beni e servizi che in un preciso momento storico la pubblica amministrazione svolge direttamente, oppure ne delega a terzi lo svolgimento sotto il suo controllo, sempre e comunque nell'interesse generale della collettività.*

I fenomeni caratterizzanti il settore dei servizi pubblici, sono riscontrabili nella storia del nostro Paese - dalla sua nascita fino ad oggi - attraverso numerosi interventi di riforma, basate su principi molto diversi tra di loro. Già blandamente agli inizi del secolo scorso, e con forza maggiore a

⁵⁵ I servizi che interessano le amministrazioni locali possono essere distinti in due tipologie principali: servizi intermedi e servizi finali. I servizi finali sono prestazioni indirizzate ai cittadini e al soddisfacimento dei loro bisogni, come utenti individuali (es. servizio idrico, trasporto pubblico, ecc.) o come membri della collettività (es. spazzamento delle strade, illuminazione pubblica, ecc.). I servizi intermedi, invece, sono prestazioni di cui beneficiano uno o più divisioni, settori o uffici dell'ente stesso (es. servizio di pulizia degli immobili, servizio di manutenzione e riparazione dei computer e delle stampanti degli uffici, ecc.). Possono essere intese come attività di supporto, in quanto il loro espletamento è strumentale alla realizzazione dei servizi finali. Solo i servizi finali sono veri e propri servizi pubblici locali, poiché solo questi sono orientati alla soddisfazione diretta delle esigenze collettive e hanno un impatto immediato sull'assetto socio-economico della comunità locale. Il servizio pubblico locale si configura come un vero e proprio *output* del processo produttivo dell'azienda Comune, con riferimento allo svolgimento delle funzioni istituzionali di definizione e monitoraggio delle condizioni di fornitura dei servizi essenziali a favore della comunità e, in caso di gestione diretta, anche con riguardo alla attività di produzione in senso fisico-tecnico; le caratteristiche del servizio finale colgono pienamente tutti questi aspetti.

partire dal 1990, si è sviluppato il processo di **esternalizzazione**, che ha portato l'ente locale a "spogliarsi" della gestione diretta di molti servizi, assumendo nel contempo un ruolo di regolazione.

Si è trattato di un processo complesso e tortuoso, caratterizzato da provvedimenti non sempre coerenti tra loro, partito con la Legge 29 Marzo 1903, n. 103 (Legge Giolitti) e ancora oggi in divenire.

È quindi opportuno analizzare gli interventi normativi che hanno maggiormente influenzato il processo di esternalizzazione degli enti locali e le relative forme di gestione.

2.3.1 La disciplina normativa prima della riforma degli anni 90

L'istituzione di un sistema di servizi pubblici riconducibile alle realtà locali (Comuni, Province) trovava il proprio presupposto nella considerazione che tali enti, in ragione delle loro caratteristiche, fossero in grado di meglio interpretare le istanze della collettività di riferimento e di assicurarne un più puntuale soddisfacimento.

Il primo intervento normativo in materia risale alla legge 29 marzo 1903, n. 103 e al successivo regolamento di attuazione (R.D. 10 marzo 1904, n. 108) che autorizzavano e disciplinavano l'assunzione, in via diretta, dei servizi da parte di Comuni e Province, demandando agli enti la scelta in merito alla definizione dei propri ambiti di intervento⁵⁶.

La materia è stata poi riorganizzata dal R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 che ha coordinato in un unico testo le disposizioni concernenti la gestione dei servizi pubblici da parte degli enti locali⁵⁷.

L'elemento caratterizzante di tale disciplina era la distinzione concettuale tra "titolarità" e "gestione" del servizio. La "titolarità" dei servizi era:

- necessariamente pubblica (nelle ipotesi di servizi gestiti, per legge, con diritto di privativa, da parte degli enti locali);
- occasionalmente pubblica, nelle ipotesi in cui, invece, i servizi potevano essere gestiti dai Comuni con esclusione di detto diritto di privativa.

La gestione del servizio, invece, poteva essere affidata:

⁵⁶ La scelta operata dal legislatore dell'epoca per la cd. Municipalizzazione trovava la propria base nella teoria delle pubbliche imprese (nuova "scienza" finanziaria che intendeva dimostrare le potenzialità economiche e di efficienza dell'intervento dell'ente pubblico come produttore, circostanza questa che giustificava la distribuzione dei costi sulla collettività).

⁵⁷ Il d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 ha poi sostituito il R.D. n. 108/1904, lasciando tuttavia, sostanzialmente, intatti i principi che hanno regolato la materia.

- a) direttamente a soggetti pubblici;
- b) ovvero anche a soggetti privati, ricorrendo a modelli giuridici di diritto pubblico.

Più precisamente, in virtù di quanto stabilito dal R.D. n. 2578/1925, era prevista la possibilità di ricorrere alternativamente alla gestione:

- ✓ in economia;
- ✓ a mezzo di azienda speciale;
- ✓ mediante concessione a terzi, con riserva per l'amministrazione di esercitare la facoltà di riscatto.

Tuttavia, i modelli di gestione dei servizi pubblici locali previsti dal R.D. del 1925 si sono rivelati in parte inadeguati, in ragione, essenzialmente, di due fattori:

- il primo dovuto alle crescenti aspettative della cittadinanza a ottenere l'erogazione di servizi qualitativamente soddisfacenti (conseguenza anche della maggiore capacità di “esborso” da parte della collettività, per la quale era divenuto maggiormente sostenibile il peso finanziario di tariffe più alte in cambio di una maggiore qualità delle prestazioni);
- il secondo legato, invece, alla insostenibilità, per lo Stato, dei costi sociali sopportati dai Comuni e dalle Province nell'erogazione di detti servizi.

A fronte di detta situazione, è emersa l'esigenza, per gli enti locali, di adottare nuove politiche di gestione economica per l'erogazione dei servizi alle comunità di riferimento. Il quadro normativo all'epoca vigente non forniva, tuttavia, adeguati strumenti giuridici per far fronte a queste mutate esigenze. I modelli di gestione previsti, infatti, non erano in grado di assicurare la qualità del servizio e, comunque, non permettevano di reperire le risorse necessarie per procedere al miglioramento delle attività.

Si ipotizzò, quindi, il ricorso allo strumento societario, nella duplice forma delle società di capitali (per azioni) a partecipazione interamente pubblica o mista. Poiché l'affidamento a detti soggetti giuridici non era compiutamente disciplinato dalla legislazione all'epoca vigente, la gestione del servizio fu inizialmente affidata a dette società ricorrendo, per lo più, allo strumento concessorio.

Anteriormente alla riforma attuata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, quindi, lo strumento della società a partecipazione locale è stato oggetto di frequenti quanto frammentari interventi normativi.

2.3.2 La legge n. 142/1990 e l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000

Con la legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali”, il quadro normativo sin qui delineato ha subito significative modifiche.

Nella versione originaria la legge, all'art. 22, disponeva che Comuni e Province potessero gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) *in economia*, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione o un'azienda;
- b) *in concessione a terzi*, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) *a mezzo di azienda speciale*, anche per la gestione di più servizi a rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) *a mezzo di istituzione*, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) *a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale*, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.”

La più importante innovazione introdotta dalla legge n. 142/1990, rispetto al previgente sistema di gestione dei servizi pubblici locali, è costituita dall'espressa introduzione, quale nuovo strumento di gestione, delle società per azioni con capitale pubblico di maggioranza.

Queste ultime, in quanto preordinate al perseguimento di interessi pubblici e partecipate in misura maggioritaria dall'ente locale, beneficiavano dell'affidamento diretto del servizio, senza che fosse, a tal fine, necessario alcun confronto concorrenziale e senza ricorso allo strumento della concessione.

Detto modello, per quanto innovativo, ha tuttavia presentato, da subito, una serie di limiti, quali:

- a) da un lato, la necessità che il capitale pubblico fosse detenuto in misura maggioritaria dall'ente locale ha comportato l'inutilizzabilità di tale formula nelle ipotesi in cui risultava indispensabile una “forte capitalizzazione della società” (nelle ipotesi in cui gli enti locali non potevano essere in grado di sottoscrivere la quota di maggioranza del capitale);
- b) dall'altro, lo schema della società per azioni era comunque inadeguato per la gestione di servizi di più modeste dimensioni, per i quali sarebbe risultato più adatto, invece, il modello della società a responsabilità limitata.

Proprio per far fronte a dette esigenze: dapprima, con l'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498⁵⁸, è stata ammessa la possibilità di utilizzare, quale forma di gestione dei servizi pubblici locali,

⁵⁸ Con il medesimo provvedimento si è anche attribuita al Governo la delega per determinare, con successivo decreto legislativo, l'entità del capitale sociale da conferire alla società di capitali mista e la quota di partecipazione all'ente locale. Detta delega non è mai stata esercitata e, successivamente, l'art. 4 del d.l. 30 settembre 1994 n. 559 ha disposto

lo strumento della società per azioni a partecipazione pubblica minoritaria. Anche per questa nuova tipologia di società era previsto l'affidamento diretto del servizio; ai fini della scelta del socio privato di maggioranza era obbligatorio l'esperimento di una gara pubblica; e successivamente con la legge 15 maggio 1997, n. 127 (art. 17, comma 58), è stata introdotta la possibilità di gestione anche a mezzo di società a responsabilità limitata.

Il quadro sin qui delineato è rimasto invariato anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali").

La disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali è stata trasfusa nell'art. 113 del Testo Unico, i cui contenuti sono sostanzialmente riproductivi dell'art. 22 della legge n. 142/1990.

2.3.3 L'art. 35 della legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002)

La sopradescritta impostazione è stata oggetto, di integrale revisione ad opera dell'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), che ha modificato l'art. 113 e aggiunto l'art. 113 bis.

Con il provvedimento di riforma è stata operata una distinzione concettuale, alla quale si riconnetteva anche una diversa regolamentazione, tra:

- servizi a rilevanza industriale (art. 113);
- servizi privi di rilevanza industriale (art. 113 *bis*)⁵⁹.

2.3.3.1 I servizi pubblici a rilevanza industriale

Per quanto concerne i servizi pubblici a rilevanza industriale (art. 113):

- si è affermato il principio della necessaria separazione tra il soggetto proprietario delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali e quello chiamato ad erogare il servizio.

Più precisamente:

- 1) la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali è stata riservata all'ente locale, con divieto di attribuzione al gestore del servizio (è prevista la possibilità, per

che, per favorire l'immediata operatività della delega, i predetti elementi venissero determinati con regolamento. E' stato quindi emanato il d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533.

⁵⁹ L'elemento di sostanziale innovazione è dunque costituito dal superamento della concezione unitaria del concetto di servizio pubblico, alla quale aveva fatto seguito una regolamentazione uniforme. Infatti, gli elementi comuni ai diversi servizi si sono andati progressivamente riducendo: alcune attività hanno continuato a essere caratterizzate dalla prevalenza del profilo sociale; altre si sono andate caratterizzando per la loro connotazione imprenditoriale. Tutto ciò ha comportato, quindi, la necessità di introdurre regimi normativi differenziati.

l'ente locale, di attribuire la proprietà a società di capitali di cui detti enti locali detengano la maggioranza, che rimane incedibile);

2) la gestione delle reti e degli impianti è, invece, di norma, affidata al gestore del servizio.

Tuttavia, nel caso in cui leggi di settore prevedessero la necessaria separazione tra attività di gestione delle reti e attività di erogazione del servizio, la prima doveva essere affidata:

- ad una società di capitali, appositamente costituita, con la partecipazione maggioritaria degli enti locali (eventualmente anche associati), da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica;
- per quanto concerne, poi, l'attività di erogazione del servizio, era previsto che l'affidamento potesse avere luogo esclusivamente a favore di società di capitali, individuate a seguito dell'esperimento di procedure a evidenza pubblica⁶⁰. Ne conseguiva l'obbligo, per i consorzi e le aziende speciali operanti nel settore, di procedere, entro il 31 dicembre 2002, alla trasformazione in società a responsabilità limitata o società per azioni. Era inoltre prevista la decadenza, una volta esaurito il periodo transitorio, di tutti gli affidamenti in essere operati senza gara.

Il regime di affidamento con gara e la decadenza degli affidamenti diretti ancora in essere trovavano un temperamento nella previsione di un periodo di transizione, da determinarsi, con apposito regolamento, con durata oscillante, a seconda delle condizioni, in tre o cinque anni. Tale previsione, oggetto di successiva abrogazione, trovava la propria ragion d'essere nella constatazione che, nel mercato dei servizi pubblici, mancava una vera e propria concorrenza e che le società che vi operavano erano ex municipalizzate, che avrebbero avuto bisogno di tempo per adeguarsi a logiche di mercato. Inoltre, alcune di esse erano proprietarie delle reti e delle infrastrutture e quindi i processi di scorporo delle proprietà e di creazione di nuovi soggetti che ne assumessero la titolarità richiedevano tempi abbastanza lunghi. La norma prevedeva, inoltre, che il periodo transitorio potesse essere oggetto di ulteriore "proroga" in presenza di condizioni determinate.

⁶⁰ La disciplina escludeva che potessero partecipare alla gara le società che, in Italia o all'estero, gestivano, a qualunque titolo, servizi pubblici locali in virtù di affidamenti diretti, ovvero quelle controllate o collegate alle stesse, ovvero loro controllanti. Escluse dalla partecipazione alla gara erano anche le imprese alle quali era stata attribuita la gestione separata delle reti e degli impianti e le società miste, cui era stata attribuita la medesima gestione, con affidamento diretto.

2.3.3.2 I servizi pubblici privi di rilevanza industriale

I servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale⁶¹ sono stati disciplinati, come detto, all'art. 113-*bis*. L'impostazione introdotta dal legislatore per detti servizi si differenziava in modo significativo da quella dettata per i servizi a rilevanza industriale. Per i primi, non sono previste:

- l'esclusività della proprietà dei beni da parte dell'ente locale;
- la separazione necessaria tra proprietà dei beni e gestione dei servizi.

Per quanto concerne i soggetti affidatari, l'art. 113-*bis* prevede l'attribuzione della gestione di detti servizi a:

- a) istituzioni;
- b) aziende speciali, anche consortili;
- c) società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.

A tali tipologie di affidamento si era aggiunta la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, l'ente locale non ritenga opportuno procedere agli affidamenti con le modalità sopraindicate.

Una disciplina speciale era, inoltre, prevista per i servizi culturali e del tempo libero, per i quali vi era la possibilità di affidamento ad associazioni e fondazioni.

Solamente in via residuale, e in presenza di ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, era ammessa la possibilità di affidamento di tali servizi a terzi sulla base di procedure ad evidenza pubblica.

2.3.3.3 Altri elementi di novità contenuti nell'art. 35 della legge n. 448/2001

Dall'art. 35 della legge n. 448/2001 emergono altri elementi di novità rispetto alla normativa che fino ad allora disciplinava il settore dei servizi pubblici locali, e sono riconducibili:

- al ricorso generalizzato al “contratto di servizio” quale strumento di regolazione dei rapporti tra ente locale ed impresa aggiudicataria della gara;
- il criterio di aggiudicazione della gara non è dato dal “prezzo più conveniente” ma da quello dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*. Il comma 7 dell'art. 35 recita: “la gara è aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza e delle condizioni

⁶¹ La perimetrazione del concetto di servizio pubblico privo di rilevanza industriale aveva dato luogo a una serie di incertezze dal punto di vista della esatta definizione dei servizi che potevano rientrare in detta categoria. Vedasi, al riguardo, Consiglio di Stato (sez. V, 3 febbraio 2005, n. 272, in Consiglio di Stato, 2005, 263 ss), secondo cui la nozione di servizio pubblico a rilevanza industriale è riferita alle ipotesi diverse da quelle in cui “non vi sia alcuna gestione di impianti”.

economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio”;

- la disciplina delle gare si applica anche quando l’affidamento riguarda una *pluralità di servizi pubblici*;
- obbligatorietà entro la data del 31 dicembre 2002, della trasformazione delle aziende speciali anche in forma consortile, che gestiscono “servizi a rilevanza industriale” in società di capitali.

2.3.4 L'art. 14 del d.l. n. 269/03 e la legge n. 350/03 (legge finanziaria 2004)

Il sopradescritto quadro normativo ha posto, tuttavia, alcune criticità sotto il profilo della sua compatibilità rispetto ai principi comunitari. Infatti, per quanto la riforma avesse introdotto, nel settore dei servizi pubblici a rilevanza industriale, l'obbligatorietà dell'espletamento di procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione del soggetto gestore, essa manteneva, comunque, una serie di ipotesi di “affidamenti diretti”.

A fronte di ciò, la Commissione Europea, con nota C-2329 del 26 giugno 2002, ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per l'asserita incompatibilità di alcune disposizioni contenute nell'art. 35 della legge n. 448/2001 (e quindi negli articoli 113 e 113 bis del d.lgs. n. 267/00) con le direttive 92/50 e 93/38 CEE.

Più precisamente, la Commissione aveva ritenuto non conforme ai principi comunitari, tra gli altri:

a) l'affidamento diretto della gestione delle reti e degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali;

b) la durata massima del periodo transitorio durante il quale erano fatte salve le ipotesi di affidamento diretto.

Anche in ragione di ciò, con la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) e con il d.l. 30 settembre 2003, n. 26914, sono state apportate ulteriori modifiche all'art. 113 e all'art. 113 bis. In primo luogo, con la nuova disciplina, è stata operata la sostituzione delle dizioni “servizi a rilevanza industriale” e “servizi privi di rilevanza industriale” rispettivamente con quelle di servizi a “rilevanza economica” e “privi di rilevanza economica”.

2.3.4.1 I servizi a rilevanza economica

Quanto ai servizi pubblici “a rilevanza economica”, le modifiche apportate riguardano:

- 1) il profilo della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni infrastrutturali;
- 2) le forme della gestione di detti beni;
- 3) le modalità di erogazione dei servizi.

Per quanto concerne il punto *sub* 1), il testo novellato dell'art. 113 stabilisce che la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni strumentali all'esercizio di un servizio pubblico, debba rimanere in mano pubblica.

Gli enti locali possono cedere le reti esclusivamente a società a totale capitale pubblico, per le quali è introdotto il vincolo dell'incapibilità delle azioni.

Tali società pongono gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori del servizio ovvero, qualora sia prevista la gestione separata della rete, a disposizione dei gestori di quest'ultima.

La necessaria titolarità pubblica delle infrastrutture mira ad evitare l'affermarsi di posizioni di monopolio, mettendo in condizione di accedere alle infrastrutture tutti i potenziali operatori delle infrastrutture.

Per quanto riguarda il punto *sub* 2), resta fermo il principio della separazione, dell'attività di gestione della rete da quello di erogazione del servizio.

Nel caso di separazione, la gestione potrà essere affidata:

- A. ad imprese idonee, da individuarsi attraverso procedure ad evidenza pubblica;
- B. direttamente a società a totale capitale pubblico, appositamente costituite dagli enti locali a condizione:
 - i. che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino su di esse un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
 - ii. che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Con tale ultima ipotesi, il legislatore italiano ha previsto la possibilità di ricorrere, ai fini dell'affidamento del servizio di gestione dell'infrastruttura (e, come si vedrà, anche in quella di erogazione del servizio), al cd. in *house providing*. Si tratta dell'unica ipotesi in cui è consentito l'affidamento diretto, in deroga alla regola generale della pubblica gara.

Infatti, come evidenziato dalla Corte di Giustizia (18 novembre 1999 causa C-107/98, cd. sentenza Teckal) il ricorso alle procedure a evidenza pubblica, ai fini dell'individuazione del potenziale contraente, presuppone che il contratto di cui si prevede l'affidamento sia stipulato tra

un'amministrazione aggiudicatrice e “una persona giuridicamente distinta da essa sul piano formale e autonoma sul piano decisionale”.

Detta circostanza è stata esclusa nell'ipotesi in cui il potenziale contraente si presenti, in realtà, come una mera articolazione organizzativa dell'amministrazione. Questa ipotesi ricorre quando:

- a. l'ente aggiudicatore eserciti sul potenziale aggiudicatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b. quest'ultimo realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che lo controllano.

Anche con riferimento alle forme di erogazione del servizio, al fine di prevenire le conseguenze connesse alla procedura d'infrazione comunitaria, sono state individuate nuove modalità di affidamento.

Più in particolare, i soggetti a cui potrà essere affidata la gestione del servizio sono, nell'ordine:

- 1) società di capitali individuate attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica;
- 2) società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio di privato venga scelto attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza e secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti e circolari specifiche;
- 3) società a capitale pubblico maggioritario appositamente costituite dagli enti locali, a condizione che ricorrano i principi dell'*in house providing*.

In conclusione, sono state ampliate le forme di affidamento dei servizi a rilevanza economica, affiancando all'individuazione del soggetto mediante gara le ipotesi di gestione in *house* e mediante società mista.

Si tratta di “moduli” di gestione compatibili con la disciplina comunitaria. Infatti, sia nel caso di affidamento diretto a società mista, sia nel caso di ricorso all'*in house providing*, i principi di concorrenza sono rispettati.

Infatti, nella prima ipotesi, la concorrenza è comunque rispettata, in quanto la procedura ad evidenza pubblica è spostata, dalla fase di individuazione del gestore, a quella, precedente, di scelta del socio privato della società.

Ad analoghe conclusioni deve giungersi con riferimento all'ipotesi di affidamento diretto c.d. *in house*, in quanto, come detto, stante le particolari caratteristiche della società affidataria, l'attribuzione del servizio avviene a favore di un soggetto che, di fatto, si configura come un'articolazione interna dell'amministrazione.

Ma il problema della compatibilità con i principi comunitari continua, sotto taluni profili, a sussistere: il TAR Puglia, (ordinanza 8 settembre 2004, n. 885), ha rimesso alla Corte di Giustizia la

questione relativa alla compatibilità con il Trattato, dell'art. 113, comma quinto, del d.lgs. 267/2000, nella parte in cui equipara l'affidamento *in house* del servizio alle altre forme di gestione. Più precisamente è stato richiesto alla Corte di Giustizia di valutare se “sia compatibile con il diritto comunitario, ed in particolare con gli obblighi di trasparenza e libera concorrenza di cui agli artt. 46, 49 e 86 del Trattato U.E., l'art. 113, nella parte in cui non pone alcun limite alla libertà di scelta dell'Amministrazione pubblica tra le diverse forme di affidamento del servizio pubblico e, in particolare, tra l'affidamento mediante procedura di gara ad evidenza pubblica e l'affidamento diretto a società da essa interamente controllata”.

In sostanza, secondo il TAR, l'affidamento *in house* dovrebbe essere configurato in termini di eccezionalità, mentre regola generale dovrebbe rimanere quella del ricorso alla pubblica gara. La Corte di Giustizia (6 aprile 2006 n. C-410/04) non si è pronunciata su tale specifico argomento, ritenendo che, nel caso sottoposto al suo esame, non sussistessero, comunque, i presupposti per il ricorso all' *in house*.

Altra rilevante modifica all'art. 113 introdotta dalla legge n. 350/03 riguarda la disciplina del periodo transitorio, durante il quale gli affidamenti di gestione delle reti e dei servizi effettuati senza l'esperimento di procedure concorsuali erano fatti salvi dalla decadenza, che altrimenti sarebbe stata imposta dalla normativa sopravvenuta. Come evidenziato in precedenza, infatti, la disciplina transitoria di cui all'art. 35 della legge finanziaria del 2002, aveva dato adito ad una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea⁶². Anche in ragione di ciò, il legislatore, è intervenuto nuovamente sul regime transitorio, ridefinendone forme e tempi, introducendo, nell'art. 113, i commi 15 *bis*, *ter* e *quater*.

Il comma 15 *bis* fissa al 31 dicembre 2006 il termine di scadenza delle concessioni rilasciate senza procedure ad evidenza pubblica, “nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo transitorio”.

A questa regola generale è stato affiancato un regime di esclusioni (comma 15 *bis*) ed un regime di differimenti (comma 15 *ter*). Peraltro, costituisce elemento di criticità l'esatta perimetrazione della possibilità di ricorso all'*in-house providing*. Sul punto, infatti, la giurisprudenza comunitaria (seguita e talvolta anche anticipata da quella nazionale) ha interpretato in via sempre più restrittiva la norma in esame, limitando progressivamente i confini di applicabilità del suddetto modello. E' stata esclusa, infatti, la sussistenza del "controllo analogo" necessario per il ricorso all'*in house*:

⁶² Va detto inoltre che, dal punto di vista pratico, l'ampiezza del periodo di transizione, lungi dall'essere intesa dagli enti locali come una possibilità di adeguamento progressivo al nuovo regime, aveva provocato una fase di totale inerzia dei soggetti interessati.

- a) nel caso di partecipazione anche minoritaria di un soggetto privato al capitale di una società alla quale partecipi anche l'“amministrazione aggiudicatrice”⁶³;
- b) nell'ipotesi in cui, pur essendo il capitale integralmente in mano pubblica, una serie di altri elementi, desumibili dallo statuto, evidenzino che la società è in grado di agire indipendentemente dall'amministrazione⁶⁴;
- c) nell'ipotesi in cui l'affidamento venga effettuato a favore di una società per azioni il cui capitale sociale è detenuto da un'altra società per azioni, a cui partecipa, quale socio, solo di maggioranza, l'amministrazione aggiudicatrice⁶⁵;
- d) qualora a seguito di un affidamento *in house* l'amministrazione decida di aprire il capitale ad azionisti privati⁶⁶.

Per quanto concerne le esclusioni, sono sottratti all'applicazione del termine del 31 dicembre 2006 gli affidamenti di servizi effettuati senza procedure ad evidenza pubblica:

- società a capitale misto, nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica nel rispetto delle norme interne e comunitarie in tema di concorrenza;
- società a capitale interamente pubblico (a condizione che gli enti pubblici cui spetta la proprietà del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che quest'ultima realizzi, comunque, la parte più rilevante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che ne controllano il capitale sociale (si tratta della più volte citata regola dell'*in house providing*);
- società già quotate in borsa, nell'ipotesi in cui si tratti di concessioni già affidate alla data del 1 ottobre 2003 e a quelle da esse direttamente partecipate alla predetta data, a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio;
- società originariamente (ossia in sede costitutiva) a capitale interamente pubblico a condizione che, entro il 1 ottobre 2003, abbiano provveduto a collocare sul mercato quote del proprio capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica.

⁶³ Corte di Giustizia della Comunità Europea, 11 gennaio 2005, n. C-26/03; TAR Lazio, Latina, 5 maggio 2006, n. 310.

⁶⁴ Corte di Giustizia della Comunità Europea, 13 ottobre 2005 n. C- 458/03; nel caso esaminato dalla Corte, ad esempio, il consiglio di amministrazione, per specifiche previsioni statutarie, era titolare di ampi poteri di gestione e, nella sostanza, legittimato ad adottare tutti gli atti ritenuti necessari per il conseguimento dell'oggetto sociale; nessun potere di controllo o diritto di voto spettava, invece, all'amministrazione per limitare la libertà riconosciuta al consiglio medesimo.

⁶⁵ Corte di Giustizia della Comunità Europea, 11 maggio 2006 n. C-340/04; anche in questo caso gli statuti della *holding* e della società figlia attribuivano ampi poteri ai consigli di amministrazione; in aggiunta a tale profilo la Corte ha comunque evidenziato che l'eventuale influenza dell'amministrazione aggiudicatrice, sulle decisioni della società *in house* era esercitata mediante una *holding* e, quindi, "l'intervento di un siffatto tramite può, a seconda delle circostanze del caso specifico, indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione al suo capitale".

⁶⁶ Corte di Giustizia della Comunità Europea, 6 aprile 2006, n. C-410/04 cit.

Al di fuori delle ipotesi di esclusione summenzionate, è previsto (comma 15 ter dell'art. 113) il differimento della durata delle concessioni:

- ✓ qualora, almeno dodici mesi prima dello scadere del termine si dia luogo mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a due volte quello originariamente servito dalla società maggiore. In questa ipotesi il differimento non può comunque essere superiore ad un anno;
- ✓ nel caso in cui, entro il medesimo termine di cui alla precedente lettera a), un'impresa affidataria, anche a seguito di una o più fusioni, si trovi ad operare in un ambito corrispondente almeno all'intero territorio provinciale, ovvero a quello ottimale, laddove previsto dalle norme vigenti. In questo caso il differimento non può, comunque, superare i due anni. In entrambi i casi il differimento è condizionato al raggiungimento di un previo accordo con la Commissione Europea.

2.3.4.2 I servizi pubblici privi di rilevanza economica

Con riguardo ai servizi privi di rilevanza economica⁶⁷, il nuovo testo dell'art. 113-*bis* consente l'affidamento diretto di detti servizi a istituzioni e aziende speciali (anche consortili) e a società secondo i principi dell'“*in house*”⁶⁸.

E' fatta salva la possibilità di gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, gli enti locali non ritengano opportuno procedere ad altre forme di affidamento. Ugualmente immutata la previsione relativa alla possibilità di affidare ad associazioni e fondazioni i servizi culturali e del tempo libero.

E' stata, invece, abrogata la previsione relativa alla possibilità di affidare i servizi a società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali. Si tratta di un'inversione di tendenza rispetto all'assetto precedente in cui, a seguito del combinato disposto tra l'art. 113 bis e l'art. 116, non potevano residuare dubbi sulla possibilità, per gli enti locali, di affidare a società miste la gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale⁶⁹.

⁶⁷ Sulla nozione di servizio pubblico privo di rilevanza economica si è, da ultimo, pronunciato il Consiglio di Stato (sentenza n. 272/2005, cit.), che ha individuato, quali criteri discretivi di tale servizio, da un lato, la mancanza di qualsiasi vantaggio di tipo economico per l'ente locale e, dall'altro, la circostanza che esso non sia svolto in regime di competizione con altri operatori.

⁶⁸ L'art. 113-bis è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 27 luglio 2004, n. 272.

⁶⁹ L'art. 116 prevede, infatti che “gli enti locali possono, per l'esercizio dei servizi pubblici di cui all'art. 113 bis (...) costituire apposite società per azioni senza il vincolo di proprietà pubblica maggioritaria, anche in deroga ai vincoli derivati da disposizioni specifiche di settore”. La previsione attuale che richiede la necessaria presenza di un capitale totalmente pubblico per l'affidamento diretto solleva dubbi di compatibilità con l'art. 116, che, come visto, continua, invece, a prevedere la possibilità di affidamento dei servizi pubblici privi di rilevanza economica a società miste.

2.3.5 Il Decreto Legge 112/2008 e la Legge 166/2009

Conseguenza tutt'altro che imprevedibile delle disposizioni del decreto legge 269/2003 e della legge 350/2003 è stato un ampio ricorso, da parte degli enti locali, agli affidamenti diretti a società miste o all'"in house providing", a tutto danno dell'effettiva concorrenza tra soggetti aventi pari diritti sul mercato di riferimento. Se, tuttavia, nel primo caso una certa forma di tutela della concorrenza (definita "per il mercato") era rinvenibile nella procedura ad evidenza pubblica di scelta del socio privato, nel secondo caso non rimaneva alcuno spazio per l'effettiva competizione e per l'ingresso di soggetti privati, forieri di benefici che avevano ispirato, seppur con gradi di intensità diversi, le riforme dagli anni Novanta ai giorni nostri.

L'ampio ricorso a soluzioni "in house" si giustificava spesso, nella realtà, con la volontà dell'ente pubblico di mantenere rilevanti poteri di nomina degli amministratori (che a volte, purtroppo, sfociano nella colonizzazione politica delle "poltrone") in riferimento a segmenti di attività ad alta redditività, specialmente nel campo dei servizi economici, suscettibili quindi di garantire ingenti volumi di risorse all'amministrazione.

La volontà di diversi enti locali di mantenere una forte influenza sui servizi pubblici locali, escludendo di fatto la concorrenza, si traduceva a volte in vere e proprie violazioni della normativa vigente, laddove si optasse per l'affidamento diretto "in house" a società che operavano non solo in favore dell'amministrazione, ma anche di altri soggetti che possedevano quote minime nella società, o addirittura non erano legati ad essa da nessun vincolo associativo: in questi casi il requisito del "controllo analogo" evidentemente non sussisteva.

Ad ulteriore rafforzamento dell'illiceità dell'azione di tali società, si assistette a sconfinamenti operativi al di fuori del territorio degli enti proprietari, appalesando ancor di più gli effetti discorsivi della concorrenza causati dall'intervento delle imprese "in house".

Per cercare di porre un freno a tale fenomeno e favorire, di conseguenza, l'effettiva concorrenza, il legislatore intervenne con la Legge 4 Agosto 2006, n. 248 (Legge di conversione del Decreto Legge 4 Luglio 2006, n. 223, cosiddetto "Decreto Bersani"). In particolare, l'articolo 13, comma 1, stabiliva che *"le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla Legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, nè in*

affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti". Il comma 2 del medesimo articolo aggiungeva che le società individuate dal comma 1 *"sono ad oggetto sociale esclusivo"*.

Tale norma, quindi, aveva un ambito di applicazione ristretto, dato che si riferiva unicamente alle società, sia miste che "in house", svolgenti attività strumentali per l'ente locale, quali ad esempio la gestione del patrimonio immobiliare pubblico, di aeroporti ecc.. La Legge, come per altro esplicitato dall'articolo 13, non si applicava alle società di gestione dei servizi pubblici locali regolamentate dagli articoli 113 e 116 del TUEL.

La norma si riferiva alle sole società legate da un rapporto di prestazione economica diretta con i soggetti pubblici che partecipavano al loro capitale, escludendo dal proprio ambito di applicazione tutte le imprese, partecipate dagli enti locali, che pur avendo ad oggetto gestioni a rilevanza economica, non realizzavano produzioni direttamente strumentali all'attività degli enti medesimi.

Una volta individuato l'ambito di applicazione, si nota come la Legge in questione ponesse limiti stringenti alla possibilità di azione delle società considerate. Esse, in particolare:

- potevano operare solo con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti⁷⁰, escludendo così la possibilità di avere rapporti economici con soggetti per i quali non era rinvenibile il concetto di "controllo analogo" sull'impresa in questione. Permaneva, tuttavia, qualche dubbio circa la possibilità di operare con soggetti meramente affidanti, in quanto non era garantito in questo caso il sussistere di un "controllo analogo": tuttavia la dottrina giuridica prevalente riteneva essere implicito il rispetto dei criteri dell'"in house providing" anche per tali soggetti, in quanto, in caso contrario, si sarebbe in una situazione di palese violazione del principio di libera concorrenza⁷¹;
- era fatto loro divieto di operare al di fuori del territorio dei propri enti di riferimento;
- non potevano avere partecipazioni in altre società, in modo tale da evitare una indiretta elusione della norma (in tema di operatività territoriale, possibile distrazione di risorse dal servizio fondamentale) attraverso la catena del controllo societario;
- dovevano avere un oggetto sociale esclusivo: tale previsione, seppur intesa da alcuni come necessità di adozione di un modello monobusiness, appariva più correttamente interpretata come rafforzativo della previsione di operare solo con gli enti di riferimento, *"ossia come*

⁷⁰ Tale previsione rimarrà in vigore fino alla pubblicazione della Legge 23 Luglio 2009, n. 99, che, tramite l'articolo 48, rimuove il vincolo di operatività esclusiva con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti.

⁷¹ Sul tema Manassero afferma che "l'interpretazione conservativa di cui si diceva potrebbe prendere le mosse dallo stesso criterio di *"in house providing"* e dai notori requisiti di legittimità del medesimo che, secondo la maggioranza dei commentatori, debbono essere comunque tutti presenti anche nella fattispecie in esame, benché non tutti menzionati dalla norma". Cfr. Manassero L., *Commento alla versione definitiva dell'art 13 del c.d. Decreto Bersani, come convertito dalla l. 4 agosto 2006 n° 248, con particolare riferimento agli effetti sull'attività delle società pubbliche locali*, www.dirittodeiservizipubblici.it, 14 Settembre 2006.

*dovere di prevedere espressamente nell'oggetto sociale, come statutariamente cristallizzato, la possibilità di agire esclusivamente verso determinati enti*⁷².

I commi 3 e 4 dell'articolo 13 disciplinavano il periodo di transizione e le sanzioni per l'inapplicabilità della norma: in particolare, le società interessate, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della Legge, dovevano dismettere le attività non consentite, con procedure ad evidenza pubblica. Era altresì permessa la costituzione di apposite società, che avrebbero dovuto ricevere tramite scorporo le attività non consentite e che avrebbero dovuto essere collocate sul mercato entro i successivi 18 mesi. In assenza di tali provvedimenti i contratti relativi alle attività non più consentite divenivano nulli al termine del periodo di transizione.

La Legge 248/2006, pur avendo un ambito di applicazione ristretto, ha fatto sorgere un dibattito sull'esigenza di una più incisiva riforma nell'ambito dei servizi pubblici economici, che riprendesse il cammino interrotto dalle disposizioni di fatto anti-concorrenziali del Decreto Legge 269/2003 e della Legge 350/2003. Tale dibattito ha preso corpo con lo schema di Legge delega S 722 del 7 Luglio 2006 (cosiddetto "Disegno di Legge Lanzillotta"), che aveva, nella sua versione originaria, come principi cardine:

- l'affidamento dei servizi, in via ordinaria, tramite procedura ad evidenza pubblica. L'affidamento diretto a società miste o il ricorso all'"in house providing" doveva essere eccezionale, utilizzabile solo dove l'insufficienza del mercato lo giustificasse: la presenza di tale situazione doveva essere motivata dall'ente e l'Authority di settore, o l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust), era chiamata a verificare la fondatezza di tali motivazioni. In presenza di affidamento diretto l'amministrazione doveva definire un piano di superamento delle condizioni di non concorrenzialità;
- le società "in house", quelle affidatarie dirette di servizi pubblici e tutte quelle che ricevevano risorse pubbliche avevano l'obbligo dell'unicità dell'oggetto sociale e dell'operatività nel solo territorio degli enti di riferimento;
- il mantenimento dell'affidamento era subordinato all'adozione di una Carta dei Servizi e alla periodica verifica della soddisfazione degli utenti;
- il rafforzamento del ruolo delle Authority.

La riforma in oggetto, nonostante la condivisibile spinta verso un contenimento dell'intervento diretto degli enti locali e il maggiore coinvolgimento degli utenti che essa definiva, ha subito un iter assai travagliato, con numerose modifiche fino al suo definitivo "naufragio", in seguito alla caduta del governo proponente.

⁷² Cfr. Manassero L., *Commento alla versione definitiva dell'art 13 del c.d. Decreto Bersani*, op. cit..

Il tema dei servizi pubblici locali, con le connesse necessità di far ripartire il processo di liberalizzazione, ha continuato ad essere oggetto di un acceso dibattito, anche a seguito di interventi della giurisprudenza europea: la Corte di Giustizia, con la sentenza 18 Dicembre 2007, C - 357/06 (cosiddetta “sentenza Frigerio”), ha invitato i giudici italiani a disapplicare l’articolo 113, comma 5, lettera a) del TUEL, in quanto non in linea con i principi di libera concorrenza sanciti dal Trattato dell’Unione Europea. In tale lettera si dà la possibilità di assegnare la gestione di servizi pubblici tramite gara a società di capitali, escludendo quindi tutte le imprese aventi altra forma giuridica.

Il legislatore è quindi intervenuto con il Decreto Legge 25 Giugno 2008, n. 112 (cosiddetto “Decreto Tremonti”, convertito nella Legge 6 Agosto 2008, n. 133), riformando la materia dei servizi pubblici locali e modificando di conseguenza il TUEL.

Sono esclusi dall’ambito di applicazione della nuova disciplina il servizio di distribuzione di energia elettrica, il servizio di trasporto ferroviario regionale, il servizio di distribuzione di gas naturale, nonché quello relativo alla gestione delle farmacie comunali. La riforma si applica tra gli altri al trasporto locale su gomma, al servizio rifiuti e al servizio idrico.

Quanto alle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici economici, la scelta tra in house e gara non è più rimessa alla discrezionalità degli Enti Locali. Con la normativa vigente, può avvenire:

- tramite gara, a imprenditori o società;
- direttamente, a società pubbliche o miste, nel rispetto dei principi dell’ordinamento comunitario.

La novità più rilevante è la definizione, come modalità ordinaria, dell’assegnazione dei servizi pubblici a imprenditori o società in qualunque forma costituite, secondo procedure ad evidenza pubblica. Cessa quindi la discriminazione osteggiata dai magistrati comunitari: qualsiasi impresa, indipendentemente dalla forma giuridica, potrà partecipare alle gare.

L’affidamento diretto potrà avvenire a favore di società miste: i dubbi sulla coerenza con i dettami comunitari circa la tutela della concorrenza sono stati fugati grazie alla sentenza della V Sezione del Consiglio di Stato del 16/3/2009, n. 1.555. Tale sentenza ha tuttavia precisato a quali condizioni è possibile l’affidamento diretto a società miste, ovvero è necessario che:

- sia presente una specifica disposizione di Legge che consenta all’amministrazione il ricorso a tale forma di gestione (riferimento che, ad oggi, secondo diffusa giurisprudenza è riconducibile al TUEL);
- il partner privato venga scelto tramite gara;
- l’attività della società mista venga svolta prevalentemente a favore dell’amministrazione che ha provveduto alla creazione di tale entità;

- venga esperita un'unica gara per la scelta del socio e l'affidamento dei servizi, definendo con precisione l'oggetto di questi ultimi (si deve trattare di servizi determinati);
- la scelta del partner privato avvenga non tanto in base a criteri di solidità finanziaria, quanto all'idoneità dello stesso di svolgere in concreto di servizi oggetto della gara. Il socio deve quindi essere un socio industriale, tecnicamente in grado di realizzare le prestazioni oggetto del bando e non un mero apportatore di capitale;
- il legame tra socio pubblico e amministrazione abbia durata predeterminata. Giunta la scadenza indicata dal bando sarà necessario l'esperimento di una nuova gara.

L'affidamento diretto a società 100% pubbliche, così come previsto anche dal Disegno di Legge Lanzillotta, potrà essere solamente una modalità residuale, circoscritta ai casi in cui *“le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”*. Tale affidamento sarà possibile solo nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria, ovvero a favore di società a capitale interamente pubblico, che abbiano i requisiti previsti per l'“in house providing”, oppure di società a partecipazione mista, a condizione che il socio privato sia stato scelto con gara. Qualora l'ente decida di avvalersi di tale facoltà è tenuto a presentare, a giustificazione della propria scelta, una relazione in cui è contenuta un'analisi del mercato, da trasmettersi all'Antitrust e alle competenti Authority di settore, che si esprimeranno in merito entro sessanta giorni⁷³.

La Legge esprime quindi una marcata preferenza per soluzioni che garantiscano la concorrenza tra tutti gli operatori presenti sul mercato, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata o dalla loro forma giuridica. L'affidamento diretto, che aveva trovato ampio spazio nella disciplina precedente e che era stato diffusamente utilizzato dagli enti locali, si riduce notevolmente, anche se permangono dubbi sulla validità delle analisi di mercato (peraltro assai costose, specie per gli enti minori) quali strumenti per porre un freno agli abusi di affidamenti diretti. La stessa Antitrust, con la segnalazione AS457 del 24 luglio 2008, ha manifestato dubbi sull'efficacia dello strumento e

⁷³ Con la *“Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 23-bis del Decreto Legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in Legge 6 agosto 2008, n. 133”* del 16 Ottobre 2008, l'Antitrust è intervenuta stabilendo che gli enti locali che optano per l'“in house” sono tenuti a presentare:

- a) una relazione contenente gli esiti dell'indagine di mercato dai quali risulti, in termini comparativi, la convenienza dell'affidamento diretto rispetto all'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica;
- b) informazioni circa le modalità con le quali sono resi pubblici gli elementi di cui al punto *sub a)*;
- c) tutte le indicazioni soggettive relative all'impresa/e interessata/e;
- d) dati relativi al tipo ed al valore dei servizi in questione;
- e) l'atto costitutivo, lo statuto e le informazioni relative al campo di attività della società affidataria;
- f) informazioni concernenti le caratteristiche economiche del settore o del mercato tali da giustificare l'affidamento “in house”;
- g) indicazioni in merito ai principali concorrenti;
- h) indicazioni in merito alle eventuali forme di finanziamento o di sussidio dell'attività oggetto di affidamento e delle attività a questa connesse.

sulla propria capacità di valutazione delle suddette analisi di mercato qualora *“l’attribuzione di tali nuove competenze [...] non si accompagni all’assegnazione di risorse aggiuntive”*.

L’Autorità ha poi manifestato preoccupazione per il possibile conflitto di interessi per l’ente locale nel duplice ruolo di proprietario/regolatore nel caso dell’affidamento diretto; tuttavia, a nostro modo di vedere, la medesima preoccupazione dovrebbe sussistere qualora una società mista risultasse vincitrice di una gara: la soluzione del problema appare legata unicamente alla capacità dell’amministrazione di operare realmente secondo i criteri di imparzialità, trasparenza e non discriminazione sanciti costituzionalmente.

Proseguendo l’analisi della norma, si nota come essa affermi, fermo restando il principio secondo cui le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali debbano restare di proprietà pubblica, che la gestione degli assets produttivi possa essere affidata a privati. In più, viene data la possibilità (non prevista nel decreto Lanzillotta) di assegnare simultaneamente più servizi con un’unica gara, qualora essa rappresenti la soluzione economicamente più favorevole per l’ente locale; in ogni caso l’affidamento così attribuito non potrà essere più lungo della durata media degli affidamenti indicata dalle normative di settore.

Se tale scelta appare legata alla volontà di favorire economie di gamma, con conseguente abbattimento dei costi ed aumento dell’efficienza, emerge comunque il dubbio, segnalato dall’Antitrust, che la previsione favorisca indebitamente le imprese che già adottano l’opzione multiutility, per loro natura più adatte a gestire diversi servizi: l’Autorità suggerisce che sia garantita la possibilità di partecipare a tali gare anche solo per l’assegnazione di un singolo servizio.

Ai sensi del comma 9, i soggetti che hanno ottenuto un affidamento diretto, nonché i soggetti gestori delle reti (se la gestione delle infrastrutture è separata dalla gestione del servizio) non potranno acquisire la gestione di ulteriori servizi, né agire in ambiti territoriali diversi da quello nel quale hanno ottenuto l’affidamento, né operare con altri soggetti pubblici o privati. Tale disposizione, tuttavia, non si applica alle società quotate in mercati regolamentati.

Viene comunque consentita ai soggetti titolari di affidamenti diretti la partecipazione alla prima gara per l’assegnazione del servizio da loro gestito, che dovrà essere svolta entro il 31/12/2010.

La norma prevede, in chiusura, l’emanazione di regolamenti (entro 180 giorni dall’entrata in vigore della Legge) volti a disciplinare diversi aspetti; tra i più rilevati si segnala:

- la volontà di prevedere un’apposita distinzione tra le funzioni di regolazione e gestione dei servizi pubblici locali, per poter superare i già citati conflitti di interessi;
- l’assoggettamento delle imprese affidatarie dirette al patto di stabilità interno e la necessità per esse di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per l’acquisto di beni, servizi e l’assunzione di personale.

Tale previsione apre di conseguenza il campo alla creazione di veri e propri bilanci consolidati di gruppo: se le norme fin qui citate offrono all'amministrazione il ruolo di guida del gruppo di imprese locali, lo strumento del bilancio consolidato consente la creazione di un gruppo tout-court, chiamato ad integrarsi in maniera sostanziale e non solo sulla carta. In più, tale strumento rappresenta un mezzo importante per il ruolo di regista proprio dell'ente locale. Permane qualche dubbio sull'utilità di assoggettare le imprese miste a procedure ad evidenza pubblica, in quanto si verrebbe a creare una commistione tra la loro natura giuridica privatistica e norme proprie del contesto pubblico. Tale irrigidimento, a nostro parere, contrasta con la scelta di favorire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione attraverso lo sviluppo di modelli maggiormente dinamici, come quelli societari, rappresentando un pericoloso passo indietro verso criteri eccessivamente burocratizzati. A ciò si unisce la possibile perdita di "appeal" per i soggetti privati, che potrebbero essere maggiormente restii ad investire i propri capitali in imprese troppo regolamentate, con conseguente perdita di importanti mezzi monetari e competenze manageriali.

La mancata emanazione nei tempi previsti dei succitati regolamenti ha indotto il legislatore a tornare sul tema dei servizi pubblici locali con il Decreto Legge 1 Luglio 2009, n. 78, convertito con modifiche nella Legge 3 Agosto 2009, n. 102. Tale provvedimento introduce nuovamente per le società 100% pubbliche o miste, ma controllate dalle amministrazioni territoriali, l'obbligo di sottostare al patto di stabilità interno e di osservare gli obblighi in materia di assunzione di personale validi per l'ente di riferimento. Più precisamente, sono interessate da tale provvedimento solo le società con capitale sociale detenuto esclusivamente da enti locali o da questi controllate, a patto che siano titolari di un affidamento diretto, svolgano funzioni di interesse generale (ma senza il requisito della rilevanza economica) e che esercitino attività di supporto di natura pubblicistica alla P.A. (si tratta delle società strumentali individuate dalla Legge 248/2006, la definizione adottata dalla Legge 102/09 è infatti assai simile)⁷⁴. Si tratta, quindi, di un vero e proprio riavvicinamento, dal punto di vista giuridico, tra i vincoli validi per l'ente locale e quelli gravanti sulle società da esso controllate.

Il provvedimento in questione, inoltre, vieta la detenzione di partecipazioni in società non strettamente necessarie al perseguimento dei fini istituzionali degli enti locali: tale previsione, già introdotta dalla Legge 24 Dicembre 2007, n. 244, è stata ripresa a causa della sua ampia inapplicazione. Viene ribadita quindi l'impossibilità di detenere quote di aziende non strategiche, in modo tale da consentire, da un lato, all'amministrazione di concentrarsi sulle proprie finalità

⁷⁴ L'articolo 19 della Legge 102/09 parla infatti di "società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica".

fondamentali, dall'altro di favorire l'iniziativa privata. A tal fine è previsto l'obbligo di alienazione delle partecipazioni non strategiche tramite procedura ad evidenza pubblica: per l'acquisizione di nuove quote o per il mantenimento di quelle già possedute, è necessaria una delibera dell'organo competente che ne giustifichi le ragioni. Tale delibera, in più, deve essere inviata alla Corte dei conti per verificarne la congruità⁷⁵.

Ulteriori innovazioni sono state introdotte dal Decreto Legge 25 Settembre 2009 n. 135, (Decreto Ronchi), convertito con modifiche nella Legge 20 Novembre 2009, n. 166, che corregge in parte l'articolo 23 bis del Decreto Legge 112/08. Tale provvedimento fugge alcuni dubbi interpretativi e introduce alcune novità, soprattutto in tema di società miste e di "in house providing".

Particolarmente interessanti sono le precisazioni in tema di società miste: viene infatti sottolineato come tale forma di gestione sia da considerarsi ordinaria, e non derogatoria come l'"in house", a patto che la selezione del socio privato avvenga tramite gara, che deve avere ad oggetto sia la qualità di socio sia l'attribuzione di compiti operativi inerenti la gestione del servizio, e che a quest'ultimo sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40%. Viene quindi sancita nuovamente la necessità, in linea con gli orientamenti dell'Unione Europea, di attribuire compiti operativi al socio privato (e non solo di natura finanziaria, come già affermato nella sentenza del Consiglio di Stato del 16/3/2009, n.1.555), che deve avere peraltro un peso rilevante all'interno dell'impresa.

Circa l'"in house", esso viene espressamente nominato, sostituendo la dicitura "*forme rispettose della disciplina comunitaria*" (i cui requisiti, proprietà 100% pubblica, controllo analogo, prevalente attività con l'ente controllante, vengono anch'essi appalesati), e si sottolinea la sua natura straordinaria, laddove si afferma che esso può essere adottato solo in situazioni "*eccezionali*". Gli enti dovranno motivare il ricorso all'"in house" solamente all'Antitrust (e non anche all'autorità di regolazione del settore), che esprimerà un parere preventivo; le soglie oltre le quali gli affidamenti assumono rilevanza ai fini di tale parere dovranno essere individuate con regolamento governativo.

Vengono poi stabilite le regole inerenti il **regime transitorio**: la scadenza è prevista per il 31/12/2011, nel caso di gestioni "in house" conformi alla normativa UE, a meno che l'ente controllante non ceda almeno il 40% del capitale posseduto tramite le modalità stabilite dalla norma in oggetto valide per la creazione di società miste: in tal caso l'affidamento cessa alla naturale scadenza prevista dal Contratto di Servizio. Cessano al 31/12/2011 anche le gestioni attuate tramite

⁷⁵ Per ulteriori approfondimenti sul Decreto Legge 78/2009 si veda Rossi M., *Società partecipate dagli enti locali. Nuove disposizioni del D. L. 78/2009*, La settimana fiscale, n. 36, 2009, Il Sole 24 Ore, Milano, pagg. 37-39.

società mista, per le quali non sia stata esperita la gara per l'affidamento del servizio contestualmente a quella per la scelta del socio privato (in caso contrario la scadenza è quella inserita nel Contratto di Servizio).

Particolare è la disciplina valida per le società quotate al 1/10/2003 e loro controllate destinatarie di affidamenti diretti: esse possono gestire il servizio fino alla scadenza fissata dal Contratto di Servizio qualora la quota pubblica si riduca, tramite procedura ad evidenza pubblica, almeno al 40% entro il 30/06/2013 e almeno al 30% entro il 31/12/2015. In caso contrario gli affidamenti scadono, rispettivamente al 30/06/2013 o al 31/12/2015. In tutti gli altri casi gli affidamenti cessano al 31/12/2010.

Il divieto di acquisire la gestione di nuovi servizi per i soggetti affidatari diretti viene esteso anche alle società miste che rispettano i dettami del provvedimento in analisi e alle società non appartenenti a Stati UE, mentre sono escluse le quotate ed il socio privato di società mista, che sia stato scelto tramite le regole definite dal nuovo **articolo 23 bis**. Infine, si segnala che il termine per l'emanazione dei regolamenti attuativi da parte del Governo è spostato al 31/12/2009 e che, tramite l'eliminazione della lettera *e*, viene fatto ricadere nelle fattispecie cui si applica il presente provvedimento anche il servizio idrico, che viene quindi aperto alla concorrenza.

A conclusione della trattazione sulle normative in tema di servizi pubblici locali appare utile uno schema riassuntivo dei principali interventi in materia.

Tabella 2.1: Principali interventi legislativi nel settore dei servizi pubblici locali

<i>Intervento legislativo</i>	<i>Distinzione tra servizi</i>	<i>Proprietà/gestione delle reti</i>	<i>Modalità di gestione dei servizi</i>
<i>Legge 103/1903 e Testo Unico 2.578/1925</i>	Previsto un elenco dei servizi pubblici erogabili a livello locale	-	<ul style="list-style-type: none"> • in economia • azienda speciale • concessione
<i>Legge 142/1990</i>	Servizi a rilevanza imprenditoriale	-	<ul style="list-style-type: none"> • in economia • in concessione • azienda speciale • S.p.A. a maggioranza pubblica
	Servizi privi di rilevanza imprenditoriale	-	<ul style="list-style-type: none"> • in economia • in concessione • istituzione

<i>Legge 448/2001</i>	Servizi a rilevanza industriale	Proprietà pubblica. Gestione (se separata da gestione servizio): • direttamente a società di capitali a maggioranza pubblica • ad imprese idonee, tramite gara	• società di capitali tramite gara
	Servizi privi di rilevanza industriale	-	• istituzione • azienda speciale • società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali • in economia • ad imprese idonee, tramite gara • fondazioni o associazioni per i soli servizi culturali e del tempo libero
<i>Decreto Legge 269/2003 e Legge 350/2003</i>	Servizi a rilevanza economica	Proprietà pubblica. Gestione (se separata da gestione servizio): • direttamente a società di capitali 100% pubbliche • ad imprese idonee, tramite gara	• direttamente a società a capitale misto pubblico/privato • direttamente a società a capitale interamente pubblico • società di capitali tramite gara
	Servizi privi di rilevanza economica (disposizioni abrogate in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 27 Luglio 2004, n. 272. Tale materia è assegnata alla competenza legislativa regionale)	-	• istituzione • azienda speciale • società di capitali 100% pubbliche • in economia • fondazioni o associazioni per i soli servizi culturali e del tempo libero
<i>Decreto Legge 112/2008</i>	Servizi a rilevanza economica	Proprietà pubblica. Gestione (se separata da gestione servizio): • direttamente a società di capitali 100% pubbliche • ad imprese idonee, tramite gara	• tramite gara a imprenditori o società • direttamente a società pubbliche o miste, nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario
<i>Legge 166/2009</i>	Servizi a rilevanza economica	Gestione: • direttamente a società di capitali con quota del socio privato non inferiore al 40% • natura straordinaria dell'in house providing, adottabile solo in situazioni di eccezionalità	• tramite gara a società miste, nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario

Fonte: ns. elaborazione

Tabella 2.2: Il regime transitorio dell'art. 23-bis

Cessano al 31 dicembre 2011	Cessano alla scadenza del contratto/concessione	Cessano al 31 dicembre 2010
Le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell' <i>in house</i>	Le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell' <i>in house</i> a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso le modalità della gara "a doppio oggetto"	Tutte le altre gestioni affidate senza gara
Le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara che non abbia avuto ad oggetto anche l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio	Le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi	
	Gli affidamenti diretti esistenti alla data del 1° ottobre 2003 a favore di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data (comprese le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 C.C.), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente: <ul style="list-style-type: none"> - ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013; - ad una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015 	

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del comune di Roma

2.4 L'esternalizzazione dei servizi pubblici locali: elementi definatori ed obiettivi

I principali interventi legislativi che hanno interessato ed innovato il settore dei servizi pubblici locali hanno modificato il ruolo svolto dall'ente locale.

Infatti, si è assistito ad un passaggio da una modalità di gestione dei servizi pubblici locali che vedeva impegnato l'ente locale in maniera diretta ad una caratterizzata dall'assunzione di un ruolo di regolatore. Questo processo che vede l'ente locale svolgere essenzialmente funzioni di indirizzo e controllo, ossia di scelta di soluzioni che possono meglio soddisfare le legittime aspettative dei cittadini e la naturale e conseguente verifica della bontà delle soluzioni adottate, senza perciò interessarsi agli aspetti organizzativi interni del gestore ma esclusivamente agli aspetti prestazionali, è la conseguenza del processo di **esternalizzazione**. Con la gestione esternalizzata dei servizi pubblici il legislatore ha voluto essenzialmente adeguarsi alle pressioni comunitarie indirizzate ad una maggiore apertura del mercato dei servizi alla concorrenza. Ciò ha consentito alle imprese private, nel rispetto delle normative di settore, di intervenire direttamente nella gestione, sempre previo controllo dell'ente locale, al fine di assicurare al cittadino una erogazione più efficace ed efficiente specie da un punto di vista del miglioramento della qualità, sancendo nei fatti il passaggio da un orientamento alla produzione verso un orientamento al mercato.

Dunque, essendo l'esternalizzazione il fulcro del presente lavoro, risulta opportuno soffermandosi sull'origine del fenomeno, sugli obiettivi che si intendono perseguire, sull'oggetto e i soggetti che intervengono, ed ancor più utile per il lavoro sono i vantaggi e gli svantaggi che si generano in seguito alla scelta di affidare all'esterno per gli enti locali e nello specifico per i comuni.

Pertanto, in molti paesi stranieri, dalla Francia, alla Gran Bretagna, agli Stati Uniti, alla Nuova Zelanda, fino agli Stati dell'Europa centrale e orientale, sono stati compiuti passi significativi nella modernizzazione delle PA, grazie soprattutto all'utilizzo di alcuni strumenti ed istituti giuridici, tra cui principalmente la riduzione delle funzioni amministrative (*contracting out* e *out-searching*), il ridimensionamento delle strutture amministrative (*agencification*), il ridisegno dei processi di organizzazione (*process reengineering*), l'introduzione del calcolo economico e della comparazione dei costi (*value for money*) e la devoluzione a privati di compiti pubblici (*privatepublic partnership*).

L'elemento di notevole interesse, ed utile alla spiegazione del suddetto processo, è stato la diffusione, scaturita nel mondo anglosassone e favorita dalle iniziative dell'*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD, della dottrina del *new public management*⁷⁶.

⁷⁶ Per *new public management* si intende un nuovo regime che, in contrapposizione evolutiva alla tradizionale idea di pubblica amministrazione, caratterizzata da concetti quali burocrazia e gerarchia, enfatizza e attribuisce priorità assoluta all'introduzione di strumenti e tecniche, proprie del settore privato, finalizzate al miglioramento dell'efficienza del settore pubblico. Per maggiori approfondimenti, si cfr. Pollitt C., Bouckaert G., *Public management reform*, 2000, trad. it. *La riforma del management pubblico*, Milano, Egea, 2002; Lewis N., *Reviewing Change in Government: New Public Management and Next Steps*, in *Public Law*, 1994, pag. 105 e ss.; Freedland M., *Government by Contract and Public Law*, in *Public Law*, 1994, pagg. 86 ss.; Drewry G., *The New Public Management*, in *The changing constitution*, ed. by Jowell J. e Oliver D., Oxford, 2000, pagg. 167 ss.; Ferlie E., *New Public Management. Current trends and future*

Tale dottrina, come già visto in precedenza, implica il ripensamento dei processi organizzativi e decisionali dell'amministrazione stessa, l'adozione di metodologie e logiche proprie della gestione di impresa, l'orientamento alla *performance* e al controllo di gestione e l'adozione di strumenti basati sulla *public-private partnership* quali l'*outsourcing*⁷⁷.

Quindi, l'obiettivo finale della riforma posta in essere è quello di creare una amministrazione che sappia "fare di più spendendo di meno"⁷⁸.

L'orizzonte logico che orienta questa tendenza è stato brillantemente definito come l'orizzonte di uno "Stato modesto" e proprio per questo meno pervasivo ma più efficace, perché più selettivo e meno costoso⁷⁹.

In queste trasformazioni del tessuto dell'amministrazione pubblica, si è ampiamente registrato il fenomeno dell'esternalizzazione⁸⁰, il cui utilizzo è intimamente legato, come si è visto, a molteplici fattori, quali l'introduzione e la diffusione della cultura manageriale all'interno delle strutture pubbliche; le sempre più esigenti richieste da parte del pubblico in merito alla qualità delle prestazioni offerte dall'amministrazione in relazione ai costi sostenuti; le esigenze di contenimento della spesa e razionalizzazione del sistema; infine, la maggior percezione da parte dell'amministrazione stessa di non avere valide alternative a tale soluzione di fronte al rischio incombente di dover cedere definitivamente e completamente a privati la gestione di servizi pubblici in caso di *performance* non soddisfacenti da parte propria⁸¹.

Da un punto di vista generale, non v'è dubbio che il fenomeno dell'esternalizzazione sia del tutto nuovo. Da sempre l'impresa, nell'intento di ridurre i costi e aumentare l'efficienza, si è posta l'interrogativo circa la convenienza economica del *make or buy* e quindi fra le alternative *produrre* o *acquistare*.

Anche il pubblico ha largamente usato, già in un passato non troppo recente, fornitori esterni per determinati servizi, in specie per quelli a carattere strumentale; ormai da molti decenni, per fare un esempio, i servizi di logistica o di pulizie sono appaltati, nei ministeri come negli enti locali, a ditte private.

prospects, New York, Routledge, 2002, pagg. 78 ss.; Davies A.C. L., *Accountability. A public law analysis of government by contract*, New York, Oxford University Press, 2001; Grimshaw D., Vincent S., Willmott H., *Going privately: partnership and outsourcing in UK public services*, in *Public Administration*, 3, 2002.

⁷⁷ Cfr. Cassese S., *La riforma amministrativa in Europa e in Italia*, in *La modernizzazione dello Stato*, a cura di Fiorentino L. e Pacini M., Milano, Franco Angeli, 2002, p. 13.

⁷⁸ Cfr. Osborne D. e Gaebler T., *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995, pag. 52.

⁷⁹ Cfr. Crozier M., *Stato modesto, stato moderno: strategie per un cambiamento diverso*, Lavoro, Roma, 1988.

⁸⁰ *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).

⁸¹ Cfr. Lombrano A., "L'autonomia degli enti locali e le politiche di esternalizzazione: basi per la creazione di reti di servizi", in *Economia & Management*, n. 6, 1998.

Inoltre, a fronte dell'emergere di nuove necessità operative e della pressione ad adottare nuove funzioni, il pubblico, in una prima fase, ha spesso usato la mano privata per evitare insuccessi organizzativi e darsi il tempo di acquisire il know how necessario a svolgere i compiti imposti dalla necessità o dalle leggi.

Ciò che negli ultimi tempi permea di novità questo fenomeno all'interno delle pubblica amministrazione non è, tanto, la sua esistenza, ma la sua natura e il suo oggetto. Se per molti anni, infatti, l'esternalizzazione ha interessato solo singole attività intermedie e marginali, oggi la sua diffusione riguarda sempre più spesso interi processi produttivi, strategici per la loro criticità rispetto all'espletamento di altre attività istituzionali (quando si tratta di servizi intermedi) o per il loro impatto diretto sulla qualità della vita dei cittadini (quando si tratta di servizi finali). In ambito locale, si pensi, ad esempio, alla enorme incidenza di una buona o cattiva gestione del servizio informatico di un Comune (servizio intermedio) rispetto al regolare, efficiente ed efficace svolgimento delle altre sue attività, o, con riguardo ai servizi finali, al forte impatto che una gestione più o meno soddisfacente di servizi pubblici essenziali quali il servizio idrico integrato, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto pubblico locale, ecc. senz'altro determina sul benessere socio-economico della comunità.

In questa nuova prospettiva, l'esternalizzazione non si concretizza semplicemente nella delega a terzi di fasi elementari di una più ampia filiera produttiva, ma assume i connotati di una vera e obbligata scelta strategica, che riguarda interi processi produttivi e incide profondamente sulla *mission* dell'ente locale, sulla sua struttura organizzativa e sui suoi rapporti con gli altri attori dell'ambiente politico, sociale ed economico circostante. Una scelta, quindi, di grande impatto e rilevanza, non solo per l'ente locale promotore, ma anche per le imprese e i cittadini su cui ne ricadono, direttamente o indirettamente, gli effetti.

Il termine "esternalizzazione" identifica, quindi, il trasferimento a soggetti terzi, in base ad un contratto, il compito di svolgere talune attività o di erogare determinate prestazioni in precedenza gestite internamente.

Nella letteratura economico-aziendale, pertanto, il termine "esternalizzazione" può essere impiegato in due accezioni principali:

- in senso **tradizionale**, per indicare l'affidamento a un *provider* esterno di attività elementari e collaterali rispetto alla attività principale (*core business*) dell'azienda-cliente. In questa ipotesi, il rapporto fra l'azienda-cliente (ovvero l'ente locale) e l'impresa-fornitrice è disciplinato principalmente secondo i criteri della negoziazione contrattuale (logica classica);

- in senso **strategico**, per esprimere la scelta di delegare ad un fornitore esterno la realizzazione di interi processi produttivi o di attività fondamentali rispetto al *core business* aziendale. In questa ipotesi, l'azienda-cliente e l'impresa-fornitrice mirano alla creazione non di un semplice e più o meno occasionale rapporto contrattuale, ma di un più intenso e durevole rapporto di *partnership* (logica relazionale), ispirato a principi di integrazione e cooperazione fra le rispettive strutture organizzative e attività gestionali.

Le menzionate forme, tradizionale e strategica, rappresentano le alternative di esternalizzazione più “estreme”, così inquadrata dalla dottrina per evidenti esigenze di interpretazione e catalogazione del fenomeno⁸², ma difficilmente rintracciabili nella realtà. L'evidenza empirica, infatti, si compone piuttosto di una gran varietà di forme ibride, più o meno vicine all'uno o all'altro estremo in relazione alle caratteristiche assunte, di volta in volta, dai rapporti formali e informali che concretamente si instaurano fra le parti⁸³.

L'esternalizzazione di un servizio pubblico locale coinvolge sempre tre attori principali:

- il committente (o *outsourcee*), cioè il comune che affida a terzi la gestione del servizio;
- il gestore (definito anche *provider*, fornitore o *outsourcer*), ovvero il soggetto incaricato dal Comune della gestione del servizio;
- i cittadini-utenti finali, cioè coloro che usufruiscono delle prestazioni offerte dal gestore su incarico del committente.

Uno degli aspetti più interessanti dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali riguarda la responsabilità politica nei confronti dei cittadini in merito alle condizioni di fornitura delle prestazioni essenziali, che comunque permane in capo all'ente locale committente. A prescindere dalla identità del soggetto gestore, infatti, il Comune resta l'organismo istituzionalmente preposto a rappresentare i bisogni fondamentali della comunità di riferimento e a garantire che tali bisogni vengano soddisfatti.

In caso di esternalizzazione **tradizionale** di un servizio intermedio, l'amministrazione locale si limita, di fatto, a delegare a terzi l'espletamento di una determinata attività, in alternativa alla sua realizzazione in economia, accettando un'offerta piuttosto che un'altra, ma senza interferire sulle modalità concrete di produzione implementate dal *provider* prescelto.

⁸² Per maggiori approfondimenti sulla duplice accezione delle esternalizzazioni, si vedano Bartolacci (2004), pagg. 118-124, De Vita (2003), pag. 39-42, Milone (2001), pag. 38-39, Ricciardi (2001), pagg. 57-67, e, con particolare riguardo alla pubblica amministrazione, Dipartimento della Funzione Pubblica (2006). Sulla particolare “criticità” dei servizi pubblici locali oggetto di *outsourcing* strategico si veda Padovani, Young (2006).

⁸³ Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica (2005)

Nell'ipotesi di esternalizzazione **strategica** di un servizio pubblico, invece, l'ente locale non solo deve selezionare le più opportune condizioni di fornitura (protezione, finanziamento e organizzazione del servizio) e, intrapresa la strada del *contracting out*, l'offerta più aderente alle esigenze della comunità, ma, proprio nell'interesse della collettività cui il servizio è destinato, deve anche concordare nel dettaglio, con il gestore affidatario, gli *standard* minimi (qualità, quantità, continuità e prezzo) delle prestazioni essenziali, nonché le modalità attraverso cui tali *standard* potranno essere costantemente e puntualmente monitorati. In conseguenza all'affidamento in *outsourcing* di un servizio pubblico, pertanto, l'ente locale riconosce al gestore aggiudicatario il diritto di scegliere in autonomia le più opportune formule organizzative e tecnico-produttive (in funzione e a presidio della economicità aziendale), ma resta comunque impegnato nel presidiare gli effetti di tali scelte sulle condizioni di offerta ai cittadini delle prestazioni essenziali. Anzi, ben lontano dal rappresentare un pretesto per liberarsi di un'attività scomoda, l'esternalizzazione di un servizio pubblico dovrebbe proprio scaturire dalla volontà dell'ente locale di affidarne la gestione ad un esperto, per concentrarsi maggiormente sulle proprie, precipue funzioni di indirizzo e controllo. Tali funzioni spettano istituzionalmente al Comune anche qualora questi provveda in modo diretto alla gestione del servizio, ma in caso di esternalizzazione il loro espletamento può e deve avvenire in modo ancora più rigoroso.

Attraverso l'organizzazione di un servizio pubblico, l'ente locale provvede alla scelta e alla definizione della sua forma di gestione più appropriata, in relazione alle specifiche condizioni socio-culturali ed economiche del contesto di riferimento.

Appurati l'esistenza di un determinato bisogno collettivo e di un servizio pubblico locale idoneo a soddisfarlo, di cui l'amministrazione comunale intende assumere la protezione, la scelta della forma di gestione è (o meglio, dovrebbe essere) il risultato di un articolato percorso di analisi e valutazioni, sinteticamente riconducibile alle seguenti fasi principali:

- analisi delle fondamentali caratteristiche tecnico-produttive del servizio e dei tratti economico-finanziari che tali caratteristiche imprimono alla gestione (ad esempio, in relazione al fabbisogno finanziario, alla configurazione dei costi fissi e variabili di produzione, ecc.);
- analisi del contesto ambientale di riferimento;
- analisi dei modelli di gestione concretamente adottabili, con particolare attenzione al confronto incrociato fra i benefici e i limiti delle diverse alternative.

A prescindere dall'ambito comunale o sovra-comunale di implementazione, comunque, tutti i modelli di gestione dei servizi pubblici locali presentano i propri vantaggi e i propri limiti, che l'ente locale deve valutare attentamente, in una logica comparata e con il supporto di informazioni sia quantitative sia qualitative, tanto prima della scelta iniziale della forma di gestione quanto, successivamente, ogni volta in cui tale scelta viene rimessa in discussione.

Nei paragrafi che seguono, vengono illustrati i principali aspetti di forza e di debolezza che la letteratura economico-aziendale attribuisce alla gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali rispetto alla gestione diretta, nella prospettiva dell'ente locale responsabile per le condizioni di fornitura.

In sintesi, le più significative ragioni della crisi del modello municipale della gestione diretta dei servizi possono essere così sintetizzate:

- il crescere della complessità del sistema dei servizi per l'emergere di nuovi e più articolati bisogni;
- l'insostenibilità dei costi connessi alla gestione diretta dei servizi;
- l'esigenza di strutture di gestione dei servizi più agili ed estranee ai vincoli del diritto amministrativo;
- il processo di integrazione europea e la relativa pressione comunitaria per l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza;
 - azione di liberalizzazione a livello nazionale di alcuni settori dei servizi pubblici;
 - articolazione di molti servizi su base sovracomunale (ad esempio il servizio idrico integrato ed il trasporto pubblico locale);
- la generale crisi del modello dell'intervento pubblico in economia, aggravata in alcuni casi da fenomeni degenerativi quale quello della corruzione.

2.4.1 Obiettivi dell'esternalizzazione

I principali motivi che hanno suggerito sino a oggi il ricorso all'esternalizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche non si discostano di molto dal mondo delle imprese. In generale si tratta di ragioni appartenenti alla sfera economica, strategico-organizzativa e operativa della gestione. Le motivazioni di matrice economica fanno riferimento al contenimento dei costi di gestione, grazie alla realizzazione di economie di scala; alla riduzione del capitale immobilizzato e la trasformazione (e flessibilizzazione) della struttura dei costi. Le ragioni di natura strategica e organizzativa riguardano la possibilità di concentrarsi al massimo sulle cosiddette *core competence*

(ossia le competenze distintive dell'azienda che la distinguono dalle altre e sono fonte di vantaggio competitivo), liberando risorse umane da compiti di *routine* e da attività non rilevanti dal punto di vista strategico; una migliore misurabilità dei costi e delle performance, che obbliga l'amministrazione a essere più aperta all'esterno e a confrontarsi con altri tipi di gestione e di struttura; rapido accesso a competenze esterne; le motivazioni operative riguardano il miglioramento della qualità, dell'efficienza, ecc.

Occorre notare, a questo proposito, che un eccessivo orientamento ai guadagni di breve periodo (tipicamente quindi alla riduzione dei costi operativi) non è una specificità delle amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese, benché nelle prime tale malessere sia aggravato dal cosiddetto *ciclo politico* e dalla presenza stringente di vincoli di bilancio. Da questo punto di vista, un approccio strategico all'esternalizzazione può caratterizzare non solo l'ampliamento dei possibili oggetti di esternalizzazione, fino a comprendere attività centrali, ma anche le motivazioni di tale scelta, che influenzano l'intero ciclo dell'esternalizzazione. Da questo punto di vista, non vi è dubbio che l'approccio *strategico* presupponga una modifica piuttosto radicale della funzione dell'oggetto dell'esternalizzazione, che può essere riassunto nella maniera seguente (tabella 2.2):

Tabella 2.3: Principali differenze tra esternalizzazione tradizionale ed esternalizzazione strategica

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

Fonte: ns. rielaborazione da Accabi C.L., Lopez L., *L'outsourcing estremo per situazioni complesse*, in "L'impresa", n. 10, 1995.

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

- riduzione dei costi derivante dalla maggiore specializzazione e professionalizzazione del soggetto esterno;
- carenza di alcune professionalità (*skill shortage*) o superamento di alcune rigidità dovute al "blocco delle assunzioni" attraverso il reimpiego e la riqualificazione del personale;

- sburocratizzazione dei processi, in quanto la cessione all'esterno, si giustifica in termini di legge solo nel momento in cui si determina un accrescimento di efficienza ed efficacia; la gestione da parte dei fornitori avviene infatti all'interno di strutture e ambienti organizzativi più agili, flessibili e meno burocratici;

- possibilità di concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche, liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti;

- disponibilità di supporti informativo-gestionali;

- corrispettivo vincolato a un risultato o performance;

- unico responsabile del risultato contrattuale.

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

2.5 Vantaggi e svantaggi dell'esternalizzazione

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 affidamento 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 all'*outsourcing*, 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.

2.5.1 Principali vantaggi

Nell'approfondire gli aspetti di forza che la letteratura economico-aziendale tradizionalmente riconosce all'*outsourcing* si ritiene di potere distinguere tre tipologie principali:

- 1) aspetti **strategico-organizzativi**⁸⁴: anche per il comune, così come per le imprese private, l'esternalizzazione di determinate attività, con particolare riguardo ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, può trovare un valido movente nella volontà di concentrarsi sulla *mission* istituzionale (concetto corrispondente al *core business* delle imprese private) di promozione dello sviluppo sociale, economico e competitivo della comunità locale, da realizzarsi attraverso le proprie fondamentali funzioni di indirizzo e controllo, delegando invece a operatori specializzati (per capitali, tecnologie e *know-how* disponibili) i compiti operativi della gestione.

Sempre sul fronte strategico e organizzativo, l'*outsourcing* rappresenta anche un fondamentale spiraglio di flessibilità. La possibilità di accedere rapidamente a competenze esterne e specializzate libera il comune dalla necessità di predisporre una organizzazione *ad hoc* per l'erogazione di ciascun servizio; questa circostanza, evidentemente, si mostra particolarmente vantaggiosa con riguardo allo sviluppo di nuove attività in tempi abbastanza ristretti, o di attività a carattere temporaneo, con una domanda in rapida crescita o con una notevole variabilità dei carichi di lavoro. Con riferimento alla gestione delle risorse umane, l'affidamento di un servizio in *outsourcing* consente all'amministrazione locale di sopperire con facilità alla eventuale carenza interna di determinate professionalità, sollevandola dalla difficoltà di reperire, formare e aggiornare personale con *skill* adeguati e, al contempo, sottraendola al rischio di demotivare i propri dipendenti con l'assegnazione di compiti estranei alle loro capacità e competenze. L'esternalizzazione consente altresì al Comune di liberare risorse umane e finanziarie da attività marginali per indirizzarle verso altre attività ritenute di maggiore valore strategico, ad esempio perché particolarmente critiche per lo

⁸⁴ Cfr. Anselmi L., "Autonomia e capacità manageriale per le gestioni competitive", in Robotti L. (a cura di), *I servizi pubblici locali in uno scenario competitivo*, Supplemento a Economia Pubblica n. 3, 1997, pagg. 105-116; Farneti G., "Il controllo di gestione nelle amministrazioni e nelle aziende pubbliche locali", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997, pagg. 73-99; Grossi G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economicogestionali*, CEDAM, Padova, 2001; Mulazzani M., op. cit., Maggioli, Rimini, 2005, pagg. 9-18; Pavan A., Mudu G., Zuccardi Merli M., Grossi G., "I servizi pubblici locali per lo sviluppo", in AA.VV., *L'innovazione nei servizi delle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI*, Giuffrè, Milano, 2004, pagg. 271-361; Pezzani F., "Le società miste nei pubblici servizi", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997, pagg. 217-230; Savioli G., "Gli effetti del processo di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali", in *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara 4-5 ottobre 2002, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 1169-1203; Volpato O., *Quale privato, in quale contesto pubblico*, in *Azienda Pubblica* n. 2, 1994, pagg. 243-247.

sviluppo socio-economico della comunità locale e/o strettamente correlate alla *mission* istituzionale e alle competenze distintive dell'ente.

- 2) Aspetti **economico-finanziari**⁸⁵: l'affidamento in *outsourcing* può garantire molteplici vantaggi anche sotto il profilo economico. Sul fronte della gestione, l'affidamento di un servizio pubblico ad un *provider* specializzato dovrebbe favorire l'implementazione delle tecnologie, delle procedure e delle combinazioni produttive più efficienti, lo sfruttamento ottimale delle dotazioni infrastrutturali e la conseguente massimizzazione delle economie di scala, con conseguente riduzione dei costi di produzione e, di riflesso, delle tariffe applicate all'utenza finale. Del resto, uno dei principali fattori discriminanti nella scelta fra gestione interna e *outsourcing* di un servizio pubblico risiede spesso proprio nel costo delle due alternative. Il costo della gestione esternalizzata è dato, in prima approssimazione dalla somma fra il prezzo di fornitura applicato dal *provider* e il costo sostenuto dall'ente locale per l'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e controllo. Il costo della gestione interna, invece, riflette, oltre ai costi per l'attività di coordinamento, i costi scaturenti dalla attività di produzione ed erogazione diretta. Come è evidente, entrambe le configurazioni di costo tengono conto dell'attività di supervisione, in quanto, pur con modalità diverse secondo la tipologia di gestione prescelta, l'amministrazione comunale non dovrebbe mai mancare di espletarla. Il confronto fra il costo della gestione diretta e il costo dell'*outsourcing* dovrebbe concludersi, ovviamente, a favore dell'alternativa meno onerosa.

Nel bilancio dell'ente locale, l'*outsourcing* conduce alla flessibilizzazione della struttura dei costi. Attraverso l'esternalizzazione, i costi fissi della gestione diretta, particolarmente riconducibili alle dotazioni infrastrutturali e alla forza lavoro, si "trasformano" in costi variabili; per l'amministrazione comunale diventa pertanto potenzialmente più facile - salvo gli eventuali vincoli derivanti dalla particolare rilevanza socio-economica dei servizi pubblici esternalizzati e dalle clausole contrattuali che regolano il rapporto con l'*outsourcer* - procedere alla riduzione o alla conversione di tali costi, ad esempio deliberando di rinunciare a determinate prestazioni, di sostituire alcuni servizi con altri, di cambiare *provider*. Qualunque possa esserne la causa, l'interruzione o la riconversione di una gestione esternalizzata, salvo una adeguata disciplina del rapporto negoziale fra amministrazione comunale e *outsourcer*, sono tendenzialmente meno complesse rispetto alla dismissione o alla riconversione di un apparato produttivo interno.

⁸⁵ Cfr. Domberger S., *The contracting organization. A strategic guide to outsourcing*, Oxford University Press, Oxford, 1998; Merchant K. A., Riccaboni A., *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano, 2001; Terzani S., *op. cit.*, CEDAM, Padova, 1999.

Sotto il profilo finanziario, l'*outsourcing* consente di liberare risorse, che l'ente locale può impiegare o, come già anticipato, in altre attività di maggiore valore strategico, o per ridurre il proprio indebitamento. L'esternalizzazione, infatti, abbattendo il fabbisogno finanziario dell'amministrazione comunale, le offre la possibilità di ridurre l'ammontare dei propri investimenti e, di riflesso, le proprie passività.

Il minore ricorso all'indebitamento migliora l'assetto del bilancio pubblico locale, non solo sotto il profilo finanziario, ma anche sotto il profilo economico; da un lato, vengono meno i costi per interessi passivi sui debiti rimborsati e, dall'altro, la minore esposizione finanziaria consentirà all'amministrazione comunale di accedere a nuovi finanziamenti, quando necessari, con maggiore facilità e a condizioni senz'altro più vantaggiose di quelle che, invece, gli sarebbero riconosciute in caso di situazione patrimoniale già fortemente sottocapitalizzata. In anni di notevole crisi del sistema della finanza derivata, peraltro, non si nega come la scelta di esternalizzare possa non di rado sottendere un obiettivo di "sostentamento" delle casse comunali; ai sensi dell'art. 113 T.U.E.L., comma 12, infatti, l'ente che separa la proprietà degli *asset* dalla gestione dei servizi può cedere la partecipazione detenuta nella stessa società di servizi nella misura che ritiene più opportuna e porsi, pertanto, rispetto ad essa come un qualsiasi altro investitore, desideroso di massimizzarne il valore e il rendimento (dividendi).

- 3) Aspetti **operativi**⁸⁶: l'esternalizzazione con gara a favore di un *provider* specializzato promette una gestione più efficiente ed efficace e, di riflesso, un miglioramento generale del servizio pubblico reso - in termini di quantità, qualità, continuità, capillarità delle prestazioni e riduzione dei prezzi all'utenza - e una maggiore reattività dell'offerta rispetto alle mutevoli esigenze della domanda. Tali aspettative scaturiscono, da un lato, dal rapporto di competizione che il meccanismo di gara dovrebbe instaurare fra gli aspiranti gestori e, dall'altro, dal fatto che l'*outsourcing*, se opportunamente gestito, dovrebbe condurre ad affidare il servizio a un professionista, munito appunto di capitali, tecnologie e *know how* "su misura". Notevole giovamento alle condizioni di erogazione del servizio pubblico esternalizzato può altresì derivare dalla separazione fra le funzioni di indirizzo e controllo, in capo all'amministrazione comunale, e l'attività di produzione, delegata all'*outsourcer*; tale separazione, riducendo i rischi di indebite, reciproche ingerenze fra politica e gestione, può senz'altro favorirne il contemperamento degli obiettivi, con principale riguardo, rispetti-

⁸⁶ Cfr. Anselmi L., "Le politiche di privatizzazione", in Anselmi L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli, Rimini, 1995, pagg. 53-64; Garlatti A., *op. cit.*, Maggioli, Rimini, 2004, pagg. 323-350; Mele R., *op. cit.*, CEDAM, Padova, 2003; Merchant K. A., Riccaboni A., *op. cit.*, McGrawHill, Milano, 2001; Riccaboni A., *op. cit.*, Firenze, 2003, pagg. 323-353; Terzani S., *op. cit.*, CEDAM, Padova, 1999.

vamente, alla promozione della equità, della efficacia sociale e della universalità delle prestazioni essenziali e al presidio della economicità aziendale.

2.5.2 Principali limiti

Ai possibili benefici dell'*outsourcing* si contrappongono rischi altrettanto numerosi e non meno evidenti, che permeano tutte le fasi della procedura, dalla progettazione alla implementazione del *contracting out*, dalla transizione verso la gestione esternalizzata al suo successivo governo.

Pertanto, i principali limiti dell'*outsourcing*, vengono individuati:

- 1) nella possibilità che fenomeni di «assunzioni clientelari», corruzione nella scelta del *provider* e collusione fra gli aspiranti gestori intacchino il corretto funzionamento delle procedure di gara⁸⁷.
- 2) Nel rischio di ingerenza politica nell'attività di gestione del servizio esternalizzato⁸⁸.
- 3) Nelle difficoltà che l'ente locale può incontrare nel riallocare le risorse umane divenute "eccedenti" per effetto dell'esternalizzazione e, conseguentemente, nell'arginare il possibile stato di demotivazione dei propri dipendenti⁸⁹.
- 4) Nell'insorgenza dei costi di transazione e dei costi di transizione⁹⁰. Alcune tipologie di costo caratteristiche della gestione esternalizzata sono oggettivamente difficili da quantificare, a priori, con ragionevole certezza. Il riferimento riguarda, in particolare, i costi di transazione e i costi di transizione. I **costi di transazione** sono i costi d'uso del mercato e comprendono, in particolare, tutti gli oneri che l'amministrazione comunale deve sostenere per la selezione del *provider* e la gestione del rapporto di *outsourcing*⁹¹. I **costi di transizione** (detti anche *costi di sostituzione, o switching cost*), invece, scaturiscono dal passaggio da un modello di

⁸⁷ Francesconi A., "La scelta del modello di gestione dei servizi", in Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994, pagg. 283-325; Pozzoli S., "Riforma dei servizi pubblici locali: i nuovi assetti per l'ente locale", in Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005, pagg. 19-31.

⁸⁸ Farneti G., *op. cit.*, Maggioli, Rimini, 1997, pagg. 73 – 99; Mussari R., Grossi G., *op. cit.*, Aracne, Roma, 2004; Pavan A., Mudu G., Zuccardi Merli M., Grossi G., *op. cit.*, Giuffrè, Milano, 2004, pagg. 271-361; Pozzoli S., *op. cit.*, in *Azienditalia* n. 6, 2005, pagg. 388-391.

⁸⁹ Cfr. Farneti G., *op. cit.*, Giappichelli, Torino, 1995, pagg. 29 e ss.

⁹⁰ Cfr. Domberger S., *op. cit.*, Oxford University Press, Oxford, 1998; Porter M. E., *Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1985, traduzione italiana a cura di Pacifico M., *Il vantaggio competitivo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1987; Williamson O. E., *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*, Free Press, New York, 1985; Williamson O. E., *Economic organization*, Wheatsheaf Books, 1986, edizione italiana a cura di Lambertini L., *L'organizzazione economica: imprese, mercati e controllo politico*, Il Mulino, Bologna, 1991.

⁹¹ Cfr. Domberger S., *op. cit.*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pagg. 60-63; Peters Guy, "Contracts As A Tool For Public Management: Their Strange Absence In North America", in Fortin Y., Hassel H. V. (a cura di), *Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*, IOS Press, Amsterdam, 2000, pagg. 33-47; Williamson O. E., *op. cit.*, Free Press, New York, 1985, pagg. 15-42; Williamson O. E., *op. cit.*, Wheatsheaf Books, 1986, pagg. 135-173.

- gestione ad un altro o, quando è adottato un modello che prevede la periodica sostituzione del soggetto erogatore (come accade, appunto, nel caso di affidamento con gara di un servizio pubblico locale), dal passaggio di consegne da un provider ad un altro⁹².
- 5) Nel rischio di impoverimento delle competenze e del capitale intellettuale interno alla pubblica amministrazione, anche se lo “smantellamento” dell’organizzazione interna per la produzione del servizio *outsourced* non dovrebbe tradursi in un totale disinteressamento da parte dell’ente locale per le attività della specie, ma in un rafforzamento delle competenze necessarie all’espletamento dell’attività di controllo, fondamentali per una verifica sulla validità e congruenza dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati⁹³.
 - 6) Nella possibile mancanza di alternative gestionali concrete, con conseguente sostanziale irreversibilità della scelta di esternalizzazione compiuta dall’ente locale⁹⁴. Infatti, qualora l’affidamento in *outsourcing* non producesse i risultati attesi, risulta essere estremamente oneroso ritornare alla gestione in proprio (c.d. processo di *insourcing*⁹⁵). Inoltre, nel caso di servizi, che richiedono risorse e tecnologie difficili da garantire per un ente locale, in questo caso la scelta ricadrebbe sull’outsourcing e, pertanto l’*insourcing* deve essere inevitabilmente scartata a priori. In questo caso, l’ente locale si pone in una situazione di evidente debolezza rispetto al *provider* e, in particolare, al *provider* monopolista, poiché, in mancanza di valide alternative, sarà costretto ad accettarne passivamente l’operato, pena l’interruzione del servizio pubblico.
 - 7) Nella insufficienza degli investimenti effettuati dai gestori privati, con conseguente depauperamento della qualità dell’offerta⁹⁶.
 - 8) Nell’insorgenza di asimmetrie informative fra ente locale e *outsourcer*, da cui scaturiscono palesi difficoltà di indirizzo e controllo per l’amministrazione e altrettanto evidenti problematiche di scarsa trasparenza e *accountability* della gestione⁹⁷. Infatti, per quanto l’ente locale (principale) possa dedicarvi impegno e risorse, l’azione di indirizzo e controllo

⁹² Cfr. AA.VV., *Il triangolo dei servizi pubblici. L’organizzazione economica dei servizi fra governi locali, imprese erogatrici e cittadini-utenti*, Marsilio, Venezia, 1999, pagg. 63-74; De Vita P., “Decentramento e *outsourcing* nella prospettiva organizzativa globale”, in *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara 4-5 ottobre 2002, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 33-53; Domberger S., *op. cit.*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pag. 73; Testa F. (2004), “Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali: alcuni spunti di riflessione”, in Mele R., Parente R., Popoli P. (a cura di), *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Maggioli, Rimini, 2004, pag. 355; Porter M. E., *op. cit.*, The Free Press, New York, 1985.

⁹³ Cfr. De Paolis A., *Outsourcing e valorizzazione delle competenze. Le regole base per un governo efficace*, FrancoAngeli, Milano, 2000; Domberger S., *op. cit.*, Oxford University Press, Oxford, 1998; Merchant K. A., Riccaboni A., *op. cit.*, McGrawHill, Milano, 2001; Terzani S., *op. cit.*, CEDAM, Padova, 1999.

⁹⁴ Cfr. Ventricelli G., *Outsourcing. Conviene davvero esternalizzare?*, ETAS, Milano, 2004; Williamson O. E., *op. cit.*, Wheatsheaf Books, 1986.

⁹⁵ Cfr. Rey M., “Pubblico e privato nei servizi pubblici locali”, in Robotti L. (a cura di), *I servizi pubblici locali in uno scenario competitivo*, Supplemento a Economia Pubblica n. 3, 1998, pagg. 13-28.

⁹⁶ Cfr. Ventricelli G., *op. cit.*, ETAS, Milano, 2004.

⁹⁷ Cfr. Merchant K. A., Riccaboni A., *op. cit.*, McGrawHill, Milano, 2001.

sul servizio pubblico esternalizzato risentirà comunque di una certa inadeguatezza, in ragione del fatto che le informazioni a disposizione del *provider* (agente) sulla configurazione del mercato, sulle caratteristiche della propria gestione, sulle condizioni di fornitura teoricamente applicabili e concretamente praticate saranno sempre, inevitabilmente più tempestive e complete di quelle a disposizione dell'amministrazione affidante⁹⁸. La letteratura economica identifica questo fenomeno di asimmetria informativa con l'espressione "azzardo morale"⁹⁹, proprio per sottolinearne, nell'ottica dell'amministrazione e della comunità locale, gli evidenti rischi di ripercussione sulle condizioni di fornitura di prestazioni essenziali, a fronte di altrettanto evidenti vantaggi per il *provider*, con riguardo al rafforzamento del potere contrattuale e alle prospettive di lucro.

2.6 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, 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 fra e parti cioè creando ordine)¹⁰⁰.

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

⁹⁸ Nella relazione **principale-agente**, questi fattori di complessità sono ampliati. Quando un ente pubblico implementa un programma direttamente, attraverso il proprio apparato burocratico, gli obiettivi sono definiti e perfezionati attraverso prove ed errori. Se emergono problemi, gli obiettivi possono essere adeguati. In una relazione contrattuale, invece, gli obiettivi devono essere definiti molto più chiaramente, in anticipo e in modo strettamente vincolato al carattere impositivo del linguaggio legale. Per l'ente pubblico "principale", il compito è arduo, in quanto gli obiettivi pubblici raramente restano immutati sufficientemente a lungo da consentirne una formulazione precisa. Per il dirigente che contrae per conto dell'ente, tali obiettivi confusi e mutevoli rendono difficile comprendere le aspettative della propria amministrazione. E senza obiettivi legalmente difendibili e chiaramente specificati nel contratto, non ci sono chiari *standard* rispetto ai quali misurare la *performance* dell'*outsourcer*. La definizione degli obiettivi è pertanto, al contempo, la più importante e più evasiva componente del rapporto principale-agente». Cfr. Kettl D. F., *Sharing power. Public governance and private markets*, Brookings Institution, Washington, 1993, pag. 21.

⁹⁹ Cfr. Kettl D. F., *op. cit.*, Brookings Institution, Washington, 1993, pag. 25; Delbono F., Zamagni S., *Microeconomia*, Il Mulino, Bologna, 1997, pagg. 580-588.

¹⁰⁰ Cfr. Rehfuss J. A., *Contracting Out in Government: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford Press, Oxford, 1989; O'Looney J. A., *Outsourcing State and Local Government Services*, Quorum Books, Westport, 1998.

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.

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.
- 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.

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 **oggetti** 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.

Nel sistema dei servizi si sono venuti a distinguere due differenti posizioni cui fanno capo due fondamentali funzioni: da un lato l'ente locale con la sua attività di indirizzo e controllo, dall'altro il soggetto erogatore incaricato di organizzare materialmente il servizio.

Il Ruolo dell'ente locale

• Indirizzo

La scelta delle soluzioni che, compatibilmente con la disponibilità di risorse dell'ente affidante o dell'utenza (sopportabilità della tariffa), possono meglio soddisfare le legittime aspettative dei cittadini, non termina con l'affidamento dell'esecuzione del servizio. Spetta, infatti, all'amministrazione la valutazione della bontà e/o attualità e adeguatezza dei servizi previsti nei contratti di affidamento. Ogni soluzione adottata, tanto più se innovativa (come nel caso di settori ad alta innovazione tecnologica o nei quali la variabilità socio-culturale sia alta) contiene elementi di previsione di fatti futuri che sono da verificare.

È compito dell'ente affidante, pertanto, la costante verifica della bontà delle soluzioni adottate e l'iniziativa di adeguare il servizio alle mutate esigenze dei cittadini.

Esso si avvarrà del supporto tecnico-operativo dell'erogatore, poiché dovrà operare scelte che si riferiscono non solo al servizio vero e proprio, ma anche ai servizi connessi ed alle politiche generali o intersettoriali; non dovrà né delegare al gestore né rendere vacante questa funzione.

• Controllo

L'ente locale dovrà esercitare, limitandosi esclusivamente agli aspetti prestazionali e non a quelli organizzativi interni del gestore, l'effettiva e corretta erogazione di quanto previsto contrattualmente. Tale attività, che assume particolare importanza in una visione temporale pari a quella della durata dell'affidamento, dovrà essere svolta attraverso una serie di strumenti di rilevamento e controllo che garantiscano un reale e costante monitoraggio delle prestazioni erogate e dei loro risultati.

L'ente locale potrà avvalersi del gestore per ottenere, contrattualmente, dati relativi alla gestione.

L'integrazione di questi con quanto risultante da altri sistemi di informazione permetterà di attivare la fase di valutazione dei risultati e di indirizzo che verrà descritta successivamente.

Il Ruolo del soggetto gestore

• Organizzazione servizio

L'affidatario individuato dall'ente locale organizza l'erogazione del servizio seguendo gli indirizzi dell'amministrazione affidante, ma mantenendo piena autonomia nella gestione. Pertanto, il soggetto affidatario organizza le risorse strumentali ed umane disponibili secondo modalità di cui assume la responsabilità ed al di fuori delle ingerenze della P.A. affidante

- *Erogazione servizio*

L'affidatario, sulla base della propria autonomia organizzativa e seguendo gli indirizzi ed obiettivi fissati dall'Amministrazione affidante, eroga il servizio, garantendo il conseguimento degli standard prestazionali pattuiti.

Ulteriore 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 estesa¹⁰¹.

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 intellettuali¹⁰².

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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

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).

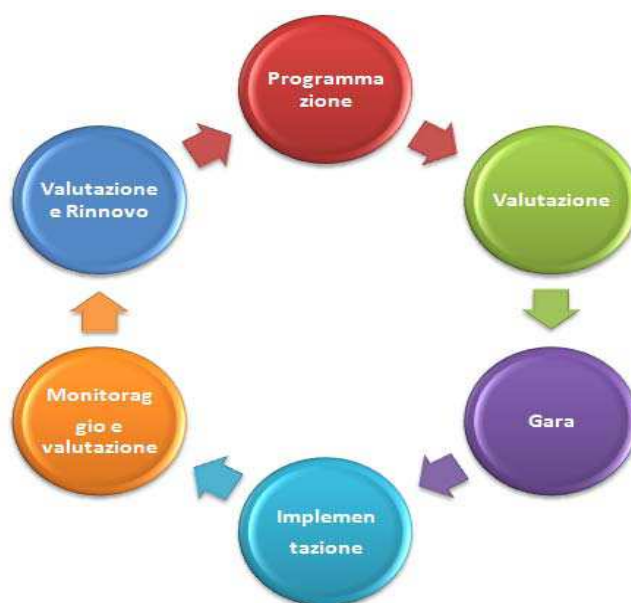
Tuttavia, a prescindere dalla circostanza che sia obbligatorio ricorrere a forme di competizione per l'acquisizione dell'affidamento, sembra che una parte significativa degli effetti positivi che la teoria economia e manageriale attribuisce all'esternalizzazione vengano meno nell'ipotesi in cui sia comunque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

2.7 Le fasi di un processo di esternalizzazione

Dall'analisi dei soggetti del fenomeno, è possibile proseguire a rappresentare schematicamente il "ciclo di vita" di un processo di esternalizzazione per la pubblica amministrazione che, tipicamente, si articola in 6 diverse fasi.

Figura 2.1: Le fasi di un processo di esternalizzazione per la Pubblica Amministrazione



F

Fonte: ns. adattamento da *Guida all'Esternalizzazione di Attività e servizi nella Pubblica Amministrazione*.

Ognuna delle fasi sopra rappresentate deve essere in grado di produrre due ordini di risultati: consentire l'assunzione di decisioni in merito all'esternalizzazione informate e corrette nel singolo caso, ma anche generare informazioni e sviluppare conoscenza in ordine al processo decisionale che conduce ad una esternalizzazione virtuosa. Perché questo possa avvenire è importante che, per ogni fase, venga prodotta una adeguata reportistica che consenta di ripercorrere agevolmente 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 acquisto del servizio. Per questo motivo la reportistica, pur dovendo necessariamente essere sintetica, dovrà contenere, a corredo delle valutazioni gestionali e giuridiche, i dati relativi agli aspetti finanziari ed economici ed agli standard qualitativi di servizio attesi in modo da poterle poi confrontare con le performance realmente rese.

2.7.1 Programmazione

La prima e forse più importante scelta da fare in un processo di esternalizzazione nella PA è senza dubbio quella dei servizi e delle attività che si ritiene possano meglio essere svolti dal settore privato. Uno dei metodi più utili per individuare l'opportunità di esternalizzare una attività/processo è quella di valutarne l'impatto strategico rispetto alle attività primarie dell'azienda. Posto che sembra oggi, in un mondo dove le tecnologie, le priorità, la finanza e la domanda di servizi dei cittadini sono sempre più volatili, molto più difficile suddividere le attività in *core* e *not core business* e che anche le tre domande di Corbett¹⁰³ per definire un'attività di profilo strategico e quindi non esternalizzabile, sembrano un metodo di scelta quanto meno semplicistico, pertanto, può essere certamente affermato che nel caso della PA sembra certamente inopportuno affidare all'esterno funzioni o servizi quali: la definizione delle politiche, l'allocazione delle risorse e la stessa funzione di gestione dell'esternalizzazione.

Altre funzioni o servizi per i quali non è consigliabile l'esternalizzazione hanno le seguenti caratteristiche¹⁰⁴:

- non possono essere determinati in termini di livelli di servizio o *output*;
- non possono essere misurati;
- sono altamente rischiosi;
- sono distintivi e richiedono competenze uniche;
- nel mercato sono forniti in assenza di competizione;

¹⁰³ If starting today, would you do it today? – Would other companies hire you to do it for them? – Will tomorrow's CEO come from here? : Yes + Yes + Yes = Core.

¹⁰⁴ Cfr. Office of Information Technology (2002). *Contracting out guideline*. OIT Guidelines, July 2002.

- riguardano aspetti di management o di controllo dell'amministrazione;
- sarà impossibile per gli altri potenziali fornitori ri-competero quando il contratto giunge a termine;
- i benefici di lungo periodo della scelta di esternalizzazione sono incerti.

In questa fase è necessario effettuare una puntuale mappatura del potenziale di esternalizzazione che porterà ad una segmentazione delle diverse aree di attività, proprio sul modello delle scelte di portafoglio adottate nei sistemi di pianificazione e gestione di molte amministrazioni pubbliche. La mappatura delle attività potenziali e la loro segmentazione, che devono necessariamente essere caratterizzate da valutazioni multidimensionali in quanto è necessario prendere in considerazione una pluralità di impatti, dovranno essere affidati a staff specializzati o a gruppi di lavoro intersettoriali, piuttosto che a centri di servizio esterni alle amministrazioni stesse, che potranno essere soggetti pubblici o privati, che dovranno prendere in considerazione diversi aspetti, economici ed organizzativi, in coerenza con le logiche di *balanced scorecard*. La mappatura dovrà portare, in estrema sintesi, ad una chiara distinzione tra le attività non esternalizzabili e quelle per cui è possibile pensare ad un superamento della gestione diretta.

2.7.2 Valutazione delle condizioni di esternalizzazione

Scopo principale di questa fase è fornire evidenza delle ragioni che spingono all'esternalizzazione di determinate attività o segmenti di esse, individuando non solo gli specifici benefici attesi, ma verificando anche le condizioni generali di effettuazione del servizio che dovranno poi orientare la formulazione degli atti di gara e del contratto. Per ogni linea di attività giudicata esternalizzabile dovranno quindi essere evidenziate: le motivazioni che spingono al superamento della gestione diretta; i possibili benefici conseguibili con loro descrizione quantitativa e qualitativa; un *benchmarking* con esperienze già effettuate in percorsi di esternalizzazione simili da parte di altre amministrazioni pubbliche.

Questa fase evidenzia due principali criticità: la prima è che una gestione concorrenziale deve prevedere una chiara distinzione tra il centro di responsabilità che avvia il processo e il centro operativo che opera da gestore, in concorrenza con i fornitori esterni al fine di evitare possibili ipotesi di automatica trasformazione organizzativa da centro di spesa a centro di acquisto nelle aree coinvolte dall'esternalizzazione. Il secondo problema è costituito dalla corretta individuazione dei costi che il centro gestore sostiene attualmente per il nucleo di attività da esternalizzare; tali costi

devono inoltre tenere conto anche degli eventuali maggiori costi connessi alla verifica e supervisione del contratto per il centro di acquisto, ai costi per sostenere il personale in esubero, precedentemente impiegato presso il centro gestore, che andrà in prospettiva smobilitato¹⁰⁵.

Ad un processo di esternalizzazione possono essere essenzialmente associate due tipologie di costi significativi: i costi amministrativi e i costi della transizione tra le diverse modalità di erogazione del servizio. I primi includono i costi legati alle diverse fasi dell'intero processo ed i costi di opportunità del personale coinvolto nei gruppi di lavoro previsti, i secondi comprendono i costi derivanti dallo smantellamento e riconversione del centro gestore e dall'inizio dell'attività con un nuovo fornitore esterno.

2.7.3 Gestione della gara

La scelta di affidare all'esterno servizi ed attività richiede da parte della PA una particolare attenzione all'aspetto negoziale che deve trovare un difficile equilibrio tra le esigenze del cliente pubblico e le imprese private fornitrici. Il quadro normativo in tema di esternalizzazione nella PA fa principalmente riferimento alla disciplina comunitaria degli appalti pubblici di servizi recata dal d.lgs. 163 del 2006. Le procedure possono essere classificate in aperte o ristrette a seconda dello svolgimento o meno di una attività di preselezione di imprese esterne.

Le evidenze degli ultimi anni dimostrano come la definizione ben bilanciata degli atti di gara e del contratto abbia un ruolo centrale nel successo dell'intero processo di esternalizzazione in quanto di fondamentale importanza per la qualità della collaborazione tra il fornitore del servizio (provider) ed il cliente pubblico. In questa fase deve essere chiaramente esplicitata, anche nella documentazione di gara e nei documenti contrattuali, la logica cooperativa e collaborativa tra i diversi soggetti in gioco, così da garantire una vera e propria partnership tra l'amministrazione contraente ed il provider. Ancora una volta appare del tutto evidente come sia fondamentale il ricorso, anche in questa fase, a soggetti competenti e specializzati per non affidare al caso il successo del progetto.

La logica del prezzo più basso non può certamente rappresentare un criterio di scelta della PA nel caso di progetti di esternalizzazione; questo deve necessariamente essere integrato da altri criteri quali le modalità di esecuzione, l'assistenza tecnica e il servizio e la qualità in una logica di valutazione del sistema di servizi venduto alla PA. Una efficace individuazione degli elementi necessari alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa non può non tenere conto di

¹⁰⁵ Negli Stati Uniti per esempio si può esternalizzare una attività al settore privato solo se il costo totale del servizio esternalizzato è minore del costo del servizio realizzato in economia ed il risparmio deve essere almeno del 10% dei costi di personale del servizio realizzato internamente.

elementi quali: il prezzo, l'affidabilità economica del proponente, il suo curriculum, adeguate referenze bancarie, la certificazione di qualità, la modalità di erogazione dei servizi, l'organizzazione del fornitore stesso, i processi di controllo, la capacità imprenditoriale diretta.

2.7.4 Transizione, implementazione e gestione del contratto

Per quanto riguarda le primissime fasi di gestione di un contratto di esternalizzazione, il centro di responsabilità di acquisto dovrà essere in grado di introdurre forti meccanismi di raccordo con il gestore della attività sin dalle fasi di avvio del passaggio dalla gestione diretta alla gestione indiretta. Questa fase di passaggio, cruciale, richiede una serie di azioni in grado di governare e mitigare i potenziali rischi dovuti ad una transizione affrettata o superficiale. Sulla base della dottrina del *change management* devono essere definite a priori specifiche politiche di intervento formativo ed informativo destinate, in primis al personale dell'unità organizzativa cui subentra il gestore esterno ed al gestore esterno stesso; poi a tutti coloro che in modo diretto od indiretto sono coinvolti. In particolare, nel caso del personale dell'unità organizzativa interessata dall'esternalizzazione, non è sufficiente studiare la possibilità di collocazione in altre unità operative dell'amministrazione attraverso forme di mobilità interna o un possibile reimpiego del personale dell'amministrazione presso le aziende fornitrici, ma deve essere progettato un percorso informativo prima e formativo poi per guidare le persone verso nuovi orizzonti e per metterle in grado di svolgere al meglio le nuove mansioni. La strategia del personale intesa come programmazione dei fabbisogni del personale della PA, del suo inserimento, addestramento e formazione, che sono alcune leve di manovra rilevanti nella gestione del personale degli enti pubblici, deve essere raccordata con le possibili strategie di esternalizzazioni. D'altra parte una efficace gestione della transizione non può prescindere dalla definizione di politiche ed azioni operative finalizzate alla formazione del personale dell'azienda privata esterna impegnata sulle aree di attività esternalizzate, al fine di evitare che la modifica del produttore del servizio possa avere riflessi negativi sulla qualità e sugli utenti. Quest'ultimo aspetto appare abbastanza delicato se si considera, per esempio, l'esternalizzazione di servizi generali negli ospedali quali le pulizie nei reparti, apparentemente non strategici ma che sono altamente condizionati dalla capacità degli operatori, provenienti dal privato, di condividere il clima complessivo del servizio e di rapportarsi con il personale medico ed infermieristico.

2.7.5 Gestione, monitoraggio e valutazione

L'attività della PA in un progetto di esternalizzazione non può certamente dirsi conclusa con l'aggiudicazione del contratto in esito alla fase di gara. Al contrario, la fase di gestione del contratto con il provider esterno richiede all'amministrazione di sviluppare internamente o ricorrere a professionalità esterne per effettuare un efficace monitoraggio e valutazione dei servizi acquisiti.

Fondamentale in questa fase il ruolo del contratto di servizio che se ben progettato nella fasi precedenti e ben gestito in questa, permette alla PA di avviare, fin dalle primissime fasi della transizione, il percorso di miglioramento continuo delle performance erogate dal provider esterno nell'interesse pubblico.

Come già ricordato, una scelta di esternalizzazione esige la progettazione prima e l'attuazione poi di un efficace sistema di monitoraggio, in special modo in un contesto quale quello delle amministrazioni pubbliche, spesso caratterizzato da carenze ed inadeguatezze nei sistemi di controllo direzionale e di controllo di gestione e che non sembra ancora aver introdotto e sperimentato sistemi di controllo strategico, basati sulla valutazione di potenziali concorrenti e collaboratori¹⁰⁶.

Come principale strumento di implementazione, gestione e monitoraggio della qualità del servizio erogato il contratto deve essere progettato in modo da raggiungere un equilibrio tra flessibilità e precisione ed incorporare procedure di *change management* in risposta ad eventuali cambiamenti imprevisti, così da permettere - al provider dei servizi - di avere sufficiente flessibilità operativa per innovare ed - all'amministrazione - di modificare, se necessario, le proprie scelte politiche. Nel contratto di esternalizzazione devono inoltre essere chiaramente individuate, oltre i servizi che ne sono oggetto, le attività e le responsabilità demandate al provider, i livelli di qualità minimi, modalità e criteri per misurare l'efficienza, conseguenze economiche e contrattuali del mancato rispetto degli standard minimi di servizio garantiti.

Alcune clausole contrattuali utili possono essere inserite per facilitare alla PA il monitoraggio della qualità erogata e migliorare ed accrescere l'efficienza del servizio erogato, ci si riferisce, ad esempio, all'obbligo di trasmettere periodicamente all'amministrazione dati ed informazioni relative all'andamento del servizio, così da avere una costante attestazione e verifica della qualità del servizio; partecipare con propri tecnici a riunioni periodiche di monitoraggio della qualità; alla previsione di obblighi di cooperazione vera e propria diretti a migliorare ed accrescere l'efficienza del servizio erogato. In ordine agli allegati al contratto vale la pena soffermarsi brevemente sui cosiddetti *Service Level Agreements* (SLA) con i quali vengono solitamente definiti ed indicati, con

¹⁰⁶ Cfr. Rebola G., Menguzzo M., *op. cit.*, Utet, Torino, 1990.

la massima precisione, i livelli qualitativi minimi al di sotto dei quali la prestazione del fornitore si considera insufficiente. Degli SLA ben definiti devono contenere indicatori di prestazione in grado di restituire una fotografia nitida del livello qualitativo erogato dal provider e devono essere molto facilmente rilevabili, possibilmente in maniera automatizzata. Durante tutto il processo è fondamentale, nel caso della PA, mantenere un adeguato livello di trasparenza nell'interesse della salvaguardia dell'interesse pubblico, ottenibile solo in presenza di tempestive ed attendibili informazioni sul servizio erogato e sulla sua qualità.

In conclusione lo strumento di esternalizzazione può realmente rendere più competitiva l'amministrazione che lo utilizza, se poggia su una buona base contrattuale, punto di arrivo di corrette scelte manageriali su costi e benefici dell'esternalizzazione ed al contempo punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche necessario per accertare sistematicamente utilità e funzionalità dello strumento rispetto agli obiettivi prefissati. Anche in questo caso, non può sfuggire l'importanza di poter contare su professionalità in grado di accompagnare l'amministrazione nella stesura di tutta la documentazione contrattuale prima e nel monitoraggio delle prestazioni erogate poi, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di efficienza posti in fase di progettazione e valutazione.

2.7.6 Valutazione dell'esperienza e rinnovo del contratto

Obiettivo principale di questa ultima fase è valutare la gestione delle attività o del servizio esternalizzato ed i risultati raggiunti per decidere se continuare e magari estendere ad altri servizi, lo strumento o migrare a nuove formule. Tipicamente in questa fase deve essere verificato:

- se i termini e le condizioni concordati nel contratto sono stati soddisfatti;
- il valore creato dal provider del servizio in cambio del corrispettivo concordato;
- il raggiungimento di altri eventuali benefici previsti;
- il reale soddisfacimento delle aspettative espresse ed inesprese dell'amministrazione;
- l'aggiornamento della tecnologia ed il grado di innovazione nei processi registrati;
- 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 (*benchmarking*);
- quali altre opzioni sono oggi disponibili per l'erogazione del servizio.

E' comunque importante prevedere procedure che affrontino una anticipata conclusione del 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 del contratto.

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

- conservare la stessa tipologia di servizi esternalizzati ed un modello di contratto analogo a quello scaduto;
- modificare le condizioni di affidamento del servizio, in relazione alle evidenze emerse nella fase di erogazione del servizio;
- riportare il servizio dentro l'amministrazione.

La scelta tra le variabili non deve avvenire in maniera estemporanea, ma deve essere il risultato logico e coerente dell'intero ciclo di gestione dell'esperienza di esternalizzazione e deve essere valutata sulla base di dati qualitativi e quantitativi raccolti dalla reportistica, strumento fondamentale di conduzione del processo di esternalizzazione.

CAPITOLO III

LA GOVERNANCE LOCALE NEI SERVIZI PUBBLICI ESTERNALIZZATI: PROFILO STRATEGICO E MANAGERIALE OPERATIVO

3.1 L'ente locale tra government e governance

La crescente domanda di servizi, sia da un punto di vista quali/quantitativo che temporale, unita alla riduzione delle risorse disponibili, e la connessa necessità di agire nel rispetto del principio di economicità, impone all'ente locale di abbandonare le tradizionali logiche di erogazione dei servizi.

A tali motivazioni si aggiunge un percorso normativo, di ispirazione europea, volto a garantire concorrenza in vasti comparti del settore.

Nell'attuale ambiente fortemente perturbato e mutevole, l'ente locale non può più pensare di essere l'unico soggetto in grado di gestire quanti e quali servizi erogare, sulla base di un imperio stabilito dalla legge, né può continuare ad erogare i medesimi secondo modalità spesso inefficaci ed inefficienti.

Nel settore dei servizi pubblici locali si affaccia un numero sempre maggiore di soggetti, quali ad esempio altre amministrazioni, imprese, fornitori di input, finanziatori, cittadini, nel duplice ruolo di utenti dei servizi ma anche di investitori. In tale contesto muta sensibilmente il ruolo dell'ente locale, che è sempre meno gestore diretto del servizio e sempre più regolatore della complessa rete di relazioni che legano la variegata platea dei soggetti rilevanti ai fini dell'erogazione dei servizi: tali relazioni si caratterizzano per essere asimmetriche (non paritetiche su base bilaterale), mutevoli (nel tempo e nello spazio), varie (di specie diversa) e anarchiche (senza un chiaro punto di controllo e di governo complessivo)¹⁰⁷.

La necessità di governare tali relazioni complesse, di varie tipologie ed intensità, specifiche per ogni contesto, impone un cambio di ruolo per l'amministrazione territoriale: da gestore in prima persona a regolatore delle relazioni rilevanti a livello locale ai fini del coinvolgimento dei vari stakeholder nel processo di erogazione dei servizi pubblici. Occorre quindi un'adeguata *governance*, che consenta il coinvolgimento di tutti gli attori che possono contribuire, a diverso

¹⁰⁷ Cfr. Garlatti A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, Cedam, Padova, 2005, pag. 113.

titolo, al miglioramento dell'efficacia/efficienza nel territorio, contribuendo alla creazione e distribuzione di un maggior valore per la collettività di riferimento¹⁰⁸.

Con il termine “governance locale” si intende quindi “*il governo delle interazioni tra soggetti locali rilevanti e delle condizioni per influenzare le prime*”¹⁰⁹.

A tal fine si impone un cambio di paradigma: se le teorie del New Public Management hanno avuto indubbiamente il merito di focalizzare l'attenzione degli enti sulle necessità di una corretta programmazione e controllo della propria attività, nonché sull'opportunità di “dialogare” con i propri stakeholder (rendendo l'amministrazione “accountable”), oggi il riferimento alla singola azienda appare riduttivo, in quanto, vista la moltitudine di soggetti in gioco e le complesse interrelazioni tra di loro, si rende necessario un allargamento della visuale, mettendo a fuoco soprattutto la capacità dell'ente locale di governare reti di diversi attori in funzione dell'accrescimento del valore complessivo creato¹¹⁰.

¹⁰⁸ In estrema sintesi la creazione di valore economico-sociale a favore della cittadinanza si ha quando l'ente locale è in grado di erogare beni/servizi tali da fornire benefici agli stakeholder superiori ai sacrifici imposti agli stessi per la fruizione di tali beni/servizi. Un ente che crea valore è quindi in grado di utilizzare in maniera economica le risorse scarse affluite e di funzionalizzarle all'erogazione di servizi percepiti come realmente utili dalla collettività (e in quantità/qualità adeguate). Per approfondimenti sulla creazione di valore nell'ente locale si veda Deidda Gagliardo E., *La creazione del valore nell'ente locale*, op. cit., pagg. 149 e segg..

Sull'importanza di creare valore tanto nelle aziende pubbliche quanto in quelle private Madonna afferma che ad oggi si osserva una “progressiva sostituzione del tradizionale obiettivo della massimizzazione del profitto con quello, più attuale, della massimizzazione del valore economico dell'azienda: vero e proprio orientamento strategico di fondo dell'istituzione economica destinata a perdurare nel tempo, in condizioni di durevole equilibrio economico e finanziario. Secondo questo approccio, cambiano i parametri presi a riferimento nelle misure di efficacia ed efficienza della gestione: se l'elemento centrale diviene il valore del capitale economico, allora occorrerà valutare i risultati delle decisioni aziendali sulla base del valore creato dalla stessa”. Cfr. Madonna S., *La valutazione del capitale economico*, in Poddighe F. (a cura di), *Manuale di tecnica professionale: valutazioni d'azienda, operazioni straordinarie e fiscalità d'impresa*, Cedam, Padova, 2008, pag. 7.

Sempre sul concetto di valore, con specifico riferimento alle aziende private, è di grande interesse il contributo di Bruni sul tema della creazione, trasferimento, ripartizione e destinazione del valore. Per approfondimenti si veda Bruni G., *Analisi del valore. Il contributo dell'“Activity based Management”*, Giappichelli, Torino, 1994, pagg. 1-17. Sul punto si veda anche Cinquini L., *Rilevanza delle moderne iniziative strategiche per il valore aziendale*, Finanza, marketing e produzione, n. 4, 1997, Egea, Milano, pagg. 167-196.

¹⁰⁹ Cfr. Deidda Gagliardo E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 132.

¹¹⁰ Sul punto è particolarmente rilevante l'opera di Osborne. L'autore, analizzando l'evoluzione della pubblica amministrazione, con particolare attenzione per il contesto anglosassone, individua tre periodi fondamentali: il Public Administration and Management (PAM), il New Public Management (NPM) e la New Public Governance (NPG). Il primo, in voga fino ai primi anni ottanta, è stato caratterizzato da un dominio della Legge, in funzione del rispetto della quale operava la burocrazia; in tale periodo prevaleva una logica programmatica di tipo autorizzatorio e meramente incrementale, con una forte ingerenza dei politici nella gestione della macchina amministrativa. Il NPM, a partire dalla fine degli anni settanta – inizio anni ottanta, ha cercato di superare tali limiti postulando una netta separazione tra politici e tecnici e focalizzando l'attenzione sulla misurazione della performance, sull'introduzione di criteri di gestione manageriali e sulla concorrenza nella fornitura dei servizi pubblici. La NPG, a partire dalla fine degli anni Novanta, cerca di porre rimedio alla frammentazione tipica del NPM, evidenziando le interconnessioni, che devono essere governate dalla pubblica amministrazione, tra tutti i soggetti rilevanti (pubblici, privati e non profit) coinvolti nel processo di definizione e distribuzione dei servizi. In un mondo pluralista la pubblica amministrazione diviene il centro di una rete di interrelazioni: viene meno quindi il focus sulla misurazione della performance del singolo snodo per allargare la visione all'intero sistema. L'autore arriva ad affermare che, a ben vedere, il NPM non può essere visto come un vero e proprio paradigma, ma solo come un momento di passaggio dalla PAM alla NPG. Per approfondimenti si consulti Osborne S. P., *The new public governance*, op. cit., pagg. 377-387.

Un ulteriore passaggio appare necessario, ovvero l'abbandono delle consuete logiche di *government* tradizionalmente adottate dagli enti locali, adottando un'ottica di *governance*¹¹¹. La questione non è solo semantica, ma di sostanza: il modello di *government* implica che la legittimità dell'autorità decisionale deriva dal sistema istituzionale formale e viene esercitato prevalentemente attraverso poteri sovraordinati che si concretizzano in strumenti formali e conseguenze "obbligatorie"; il modello di *governance*, ossia di "esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di "creare consenso" intorno a determinate scelte". Questo secondo modello, piuttosto che ricorrere agli obblighi formali, si caratterizza per creare le condizioni e modificare gli incentivi affinché gli attori compiano determinate scelte¹¹². Secondo questa prospettiva, la *governance* non è "decidere sui problemi autonomamente, dopo aver consultato altri soggetti" ma determinare i criteri ed i processi per decidere sui problemi di interesse comune". Le condizioni che portano a preferire un modello di *governance* rispetto ad uno di *government* sono identificate nella trasformazione della realtà sociale ed economica, del sistema istituzionale e politico. La logica di *governance* significa "tener conto della diversità degli interessi per poter adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili" e "può essere riferita sia al funzionamento interno dell'amministrazione (modello organizzativo di tipo partecipativo), sia nei rapporti tra diversi enti pubblici (*governance* di sistema pubblico), sia nei rapporti con soggetti esterni, specie imprese e forze sociali (sistema di *governance* globale tramite programmazione concertata e/o negoziata) (cfr. figura 3.1)¹¹³.

¹¹¹ Sul passaggio da *government* a *governance* Atelli e D'Aries osservano che "quasi sempre il concetto di *governance* è contrapposto al concetto di *government*, in cui si compendia il tradizionale modello di esercizio dell'autorità pubblica; un modello che era basato, quanto alle funzioni, sulla produzione diretta di un numero crescente nel tempo di beni e servizi a fruizione collettiva. Al suo posto, oggi, emerge un nuovo modello. Come l'impresa, anche l'amministrazione nel nuovo clima impara a "fare sistema", ad operare in modo condiviso in contesti di incertezza e scarsità di risorse, a relazionarsi – piuttosto che ad imporsi – e a far fare – piuttosto che a fare". Cfr. Atelli M., D'Aries C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006, pagg. 11-12.

¹¹² Cfr. Borgonovi E., *op. cit.*, Milano, Egea, 2002.

¹¹³ Cfr. Borgonovi E., *op. cit.*, Milano, Egea, 2002.

Tabella 3.1: Government vs. Governance

	Government	Governance
Definizione	Esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale	Esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di "creare consenso" intorno a determinate scelte
Attori	Numero contenuto di partecipanti, prevalentemente pubblici	Numero elevato di partecipanti, pubblici e privati
Focus	Strutture organizzative e istituzioni	Processi, politiche e <i>out come</i>
Struttura	Sistemi chiusi, limiti territoriali alle competenze, partecipazione obbligatoria. Gerarchica	Sistemi aperti, confini funzionali, partecipazione volontaria. Reti e partnership
Funzioni	Scarsa consultazione, nessuna cooperazione nella definizione e attuazione delle politiche	Maggiore consultazione, possibilità di cooperazione tra gli attori nella formulazione e attuazione di politiche settoriali
Strumenti	Prevalentemente formali (leggi, decreti, regolamenti, circolari)	Spesso informali che "creano condizioni favorevoli" all'accettazione di strumenti e atti formali
Modalità di interazione	Autorità gerarchica, relazioni conflittuali e interazioni ostili, contatti informali e segretezza. Comando e controllo, diretta erogazione di servizi	Consultazione orizzontale, relazioni collaborative e consenso su norme tecnocratiche, contatti estremamente informali ed apertura Ruolo abilitante (<i>enabling</i>) della PA
Contenuti decisionali	Specifici e rigidi	Indicazione di criteri per decidere e per valutare la validità delle decisioni
Conseguenze verso i soggetti esterni	Obbligatorie (giuridicamente o perché esiste un forte condizionamento), divieti ed obblighi ad agire anche contro la propria convenienza	Creare per i soggetti esterni la convenienza a fare o a non fare ottenendo l'adesione convinta e sostanziale agli obiettivi posti dalla PA

Fonte: ns. adattamento da Borghonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2002.

Il concetto di governance, infine, al contrario del concetto di government, impone all'ente locale di guadagnare la propria legittimazione tramite l'erogazione di servizi di qualità per gli stakeholder, creando valore per il territorio. L'amministrazione, in questo mutato contesto, si pone non come soggetto sovraordinato, forte di un potere attribuito dalla legge, ma si inserisce allo stesso livello degli altri attori rilevanti, in un'ottica di collaborazione nei confronti di questi ultimi. L'ente locale deve quindi imparare a "fare sistema" assieme agli altri soggetti rilevanti a livello territoriale, tramite¹¹⁴:

- la condivisione di un macro-progetto di sviluppo locale, specificabile in micro-progetti;
- la decisione, assieme ai partner, sulle modalità più efficaci ed efficienti per erogare i diversi tipi di servizi pubblici;
- la realizzazione dei progetti tramite il coinvolgimento dei soggetti interessati e tramite la valorizzazione delle loro competenze;
- il controllo delle azioni intraprese per valutare la loro coerenza nei confronti del percorso di crescita locale.

¹¹⁴ Per approfondimenti si rimanda a Deidda Gagliardo E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 133-134.

La necessità di cambiamento che investe l'ente locale richiede, quindi, l'adozione di un adeguato modello di governance, ispirato all'economicità, che consenta il coinvolgimento dei soggetti rilevanti, indirizzandone l'azione verso la creazione di valore per il territorio.

Sarebbe tuttavia riduttivo pensare che l'ente locale possa utilizzare un unico modello di governance per tutti i molteplici e complessi compiti che lo attendono. Per poter individuare corretti modelli di governance, ispirati all'efficacia, efficienza ed economicità, è innanzitutto necessario individuare i vari ruoli che l'ente locale può ricoprire all'interno del proprio territorio.

3.1.1 I modelli di governance e i ruoli ricoperti dall'ente locale

L'amministrazione territoriale, come già osservato, non sempre agisce direttamente, tramite le proprie strutture, ma sempre più spesso coinvolge soggetti terzi, indipendentemente dalla loro natura pubblica, privata o non profit. L'obiettivo fondamentale di creazione del valore a favore della collettività, verrà, così perseguito direttamente, nel primo caso, oppure indirettamente, qualora l'ente si avvalga di soggetti terzi per l'erogazione del servizio, assumendo un ruolo di regolatore.

In relazione al mutevole contesto socio-economico in cui l'amministrazione territoriale è inserita si possono quindi individuare due ruoli fondamentali: attore/erogatore e regista/proprietario-committente¹¹⁵.

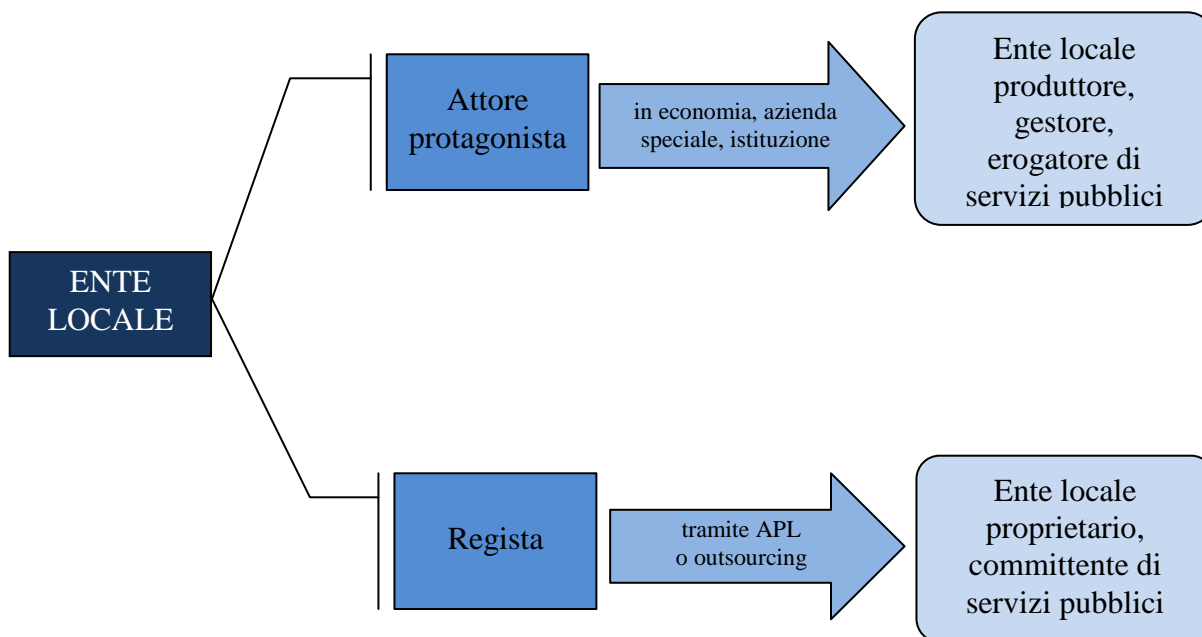
- **Attore/erogatore:** si tratta del ruolo tradizionalmente giocato dagli enti locali. In questo caso l'amministrazione gestisce ed eroga in prima persona i servizi, assumendo quindi il ruolo di attore protagonista. Si ha quindi il tentativo di creare direttamente valore a favore della collettività locale. Tale forma di gestione, particolarmente praticata fino agli anni 90 (cfr. paragrafo 2.2.1), vede come attore principale l'ente locale che risultava detenere oltre la titolarità anche la gestione dei servizi pubblici. La gestione in economia ha lasciato il passo, seppur con qualche eccezione, in seguito a spinte europeiste tese a garantire la competitività dei mercati e delle reti, ma anche in seguito al crescere delle aspettative della cittadinanza verso l'ottenimento di servizi più qualitativi (conseguenza anche della maggiore capacità di "esborso" da parte della collettività, per la quale era divenuto maggiormente sostenibile il peso finanziario di tariffe più alte in cambio di una maggiore qualità delle prestazioni). Si sposta l'attenzione, pertanto, allo strumento societario seppur conservando la possibilità della gestione in economia solo nei casi in cui per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione o un'azienda.

¹¹⁵ I concetti di seguito presentati si devono a Deidda Gagliardo E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 55 e segg. e pag. 129 e segg..

- Regista/proprietario-committente: si tratta di un ruolo che sta assumendo una grande importanza grazie alle riforme introdotte a partire dagli anni Novanta in poi, che hanno spinto fortemente verso l'esternalizzazione dei servizi pubblici. In questo caso la titolarità della funzione pubblica resta in mano all'amministrazione locale, mentre la gestione del servizio è da essa staccata ed è assegnata ad un'azienda terza, che può essere mista pubblico-privata. All'ente spetta quindi il compito di indirizzare l'azione del soggetto gestore verso fini sociali, il cui totale perseguimento non è di per sé garantito dall'azienda stessa, che tende ad utilizzare logiche di gestione improntate ad un concetto di economicità di tipo privatistico¹¹⁶. L'ente assume quindi un ruolo di regista/committente, che si somma a quello di proprietario quando l'amministrazione detiene quote del capitale dell'azienda terza così come stabilito dalla più recente normativa in materia (legge 166/2009). La necessità di indirizzo e controllo sulle aziende esterne diviene particolarmente stringente laddove si riduce la presenza dell'amministrazione nel capitale delle stesse, e con essa la capacità di influire sulle scelte strategiche di queste ultime. In questo caso la creazione di valore avviene in modo indiretto, ovvero attraverso l'azione dell'azienda di gestione dei servizi pubblici locali.

¹¹⁶ “Adesso i compiti riconducibili all'Ente sono legati all'interpretazione dei bisogni della propria collettività e all'individuazione delle attività di interesse generale in grado di soddisfare tali bisogni; spetta poi all'azienda concretizzare tali indicazioni in servizi efficienti per gli utenti e successivamente sarà sempre compito dell'Ente controllare e valutare gli standard del servizio”. Cfr. Bassi G., Capacci S., Massari A., Moretti F., *Le società a partecipazione pubblica locale*, op. cit., pag. 304.

Figura 3.1: I diversi ruoli dell'Ente locale rispetto ai servizi pubblici locali



Fonte: ns. rielaborazione da Deidda Gagliardo E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 58.

Per poter svolgere compiutamente i due ruoli ad esso spettanti, schematizzati nella figura 3.1, l'ente locale dovrà quindi adottare altrettanti modelli di governance.

- Nel caso di ente locale attore/gestore si avrà un modello di governance *interna*, volto a regolare le relazioni tra se stesso e la propria struttura deputata all'erogazione del servizio, nonché tra tale struttura e gli stakeholder esterni. L'amministrazione, secondo l'ottica di programmazione e controllo, dovrà prima di tutto analizzare l'ambiente esterno ed interno per comprendere le esigenze dei cittadini e prendere consapevolezza delle risorse disponibili. Dopodiché sarà necessario definire, possibilmente tramite la partecipazione di organi che rappresentano la collettività, gli obiettivi e i programmi e progetti funzionali al raggiungimento degli stessi, attribuendo parimenti precise responsabilità sull'attuazione di quanto programmato. Nel corso della gestione l'ente, tramite la sua emanazione funzionale, sarà chiamato ad erogare il servizio nel rispetto degli obiettivi predefiniti, monitorando già in corso d'opera, e non solo ex post, il grado di conseguimento dei programmi e progetti disegnati nella fase della programmazione. Frutto di questa attività di controllo è la possibilità di reimpostare l'azione dell'amministrazione, tramite l'analisi degli scostamenti, attribuendo parimenti premi/sanzioni ai responsabili (dirigenti e politici) qualora essi abbiano fornito/non fornito un contributo positivo alla realizzazione degli obiettivi loro assegnati.

- In presenza di ente locale regista/proprietario-committente avremo un modello di governance *esterna*, tramite il quale si cerca di governare le interazioni tra amministrazione e soggetto gestore del servizio, tra quest'ultimo e gli utenti, nonché tra gli utenti stessi e l'ente locale. L'amministrazione, come ricordato, rimane titolare della funzione pubblica: il cittadino, tramite il proprio consenso politico, la "autorizza" a dar vita alla fornitura di determinati servizi. Sulla base della normativa vigente e tramite apposite analisi di opportunità, l'ente assegna la concreta gestione del servizio ad una azienda esterna, definendo indirizzi e controllandone l'operato. Infine, l'azienda di gestione provvede alla fornitura del servizio, nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione territoriale, in favore della collettività, ricevendo un prezzo come contropartita di ciò. Occorre precisare, tuttavia, che l'ente, essendo titolare della funzione pubblica, rimane il responsabile principale, agli occhi dei cittadini, della corretta erogazione del servizio, da un punto di vista sia quali/quantitativo e temporale, sia da un punto di vista economico (sostenibilità della tariffa). Tutte le relazioni appena esposte devono essere tra di loro governate, pur essendo spesso confliggenti (si pensi all'esigenza di ampia accessibilità e alla ricerca del profitto per l'azienda esterna): tramite il modello di governance esterna l'ente dovrà quindi trovare un adeguato bilanciamento tra:
 - livello quanti/qualitativo dei servizi erogati dalle aziende;
 - sostenibilità sociale delle tariffe applicate;
 - redditività delle aziende partecipate¹¹⁷.

In sostanza, l'amministrazione territoriale deve considerare gli interessi di tutti gli attori in gioco, indirizzando e monitorando costantemente l'operato dell'azienda di gestione, per evitare che pericolose ed inevitabili asimmetrie informative costringano l'ente a seguire logiche meramente imprenditoriali, mettendo in secondo piano quelle prettamente istituzionali.

Il modello di governance esterna dovrà prevedere innanzitutto una fase di analisi dell'ambiente, volta ad individuare esigenze della collettività, risorse disponibili e forme di esternalizzazione ritenute opportune. L'assegnazione del servizio, in particolare, dovrà avvenire previa analisi di *make or buy*, considerando cioè i pro e i contro dell'esternalizzazione, per evitare che essa si traduca in un peggioramento della qualità del servizio o in una sua eccessiva onerosità¹¹⁸. Occorrerà poi definire, in ottica partecipativo-

¹¹⁷ Cfr. Atelli M., D'Aries C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 410-411.

¹¹⁸ Nell'ambito del processo di esternalizzazione Atelli e D'Aries delineano sei fasi: 1) Individuazione dei servizi da esternalizzare 2) Fattibilità giuridica ed economica dell'esternalizzazione 3) Definizione delle modalità di esternalizzazione 4) Gestione dei rapporti, monitoraggio e valutazioni correttive 5) Gestione del cambiamento anche in

negoziale con il soggetto ritenuto idoneo, le linee strategiche fondamentali in termini di qualità, quantità, sicurezza dei servizi, tutela degli utenti, investimenti da realizzare, struttura della tariffa, sanzioni in caso di inadempimento, canali di comunicazione. Lo strumento fondamentale per definire tali linee guida è il contratto di servizio¹¹⁹. Si crea così il quadro generale all'interno del quale si dovrà formare la performance dell'azienda di gestione. Con la fase della programmazione, sulla base dei dettami del contratto di servizio, l'ente provvederà a definire le strategie volte al perseguimento dei fini sociali, declinandole poi in indirizzi gestionali, che verranno attribuiti al soggetto esterno unitamente, eventualmente, a risorse umane, strumentali e finanziarie. L'azienda di gestione sarà chiamata a recepire tali indirizzi gestionali, traducendoli in obiettivi specifici e operando per perseguirli, nell'ambito della propria autonomia, nel corso della gestione. L'amministrazione è chiamata a verificare il rispetto delle linee gestionali e, tramite queste, degli indirizzi strategici da parte dell'azienda terza, provvedendo a dar vita ad eventuali azioni correttive o ad applicare sanzioni in presenza di violazione degli accordi.

3.1.2 Problematiche di governance nella gestione dei servizi pubblici locali

Dopo aver individuato i possibili ruoli giocati dall'amministrazione sul palcoscenico locale, occorre ora verificare come l'amministrazione possa interagire con i soggetti chiamati a gestire i servizi pubblici locali. Qualora si consideri la rilevanza ed il forte dinamismo nell'attuale contesto economico delle aziende di gestione dei servizi pubblici, non è possibile negare che l'ente locale debba definire un'organizzazione, processi e strumenti di programmazione e controllo volti a garantire una regolazione dei rapporti (quindi una governance) tra se stesso e tali aziende, in funzione dell'erogazione di servizi di qualità ampiamente accessibili per la collettività.

Il problema, a ben vedere, è in realtà duplice: esiste, infatti, una governance *esterna* dell'amministrazione nei confronti del soggetto gestore ed una *interna* all'azienda di gestione. Nel primo caso occorre considerare soluzioni organizzative, processi e strumenti che consentano all'ente locale di esercitare una funzione di indirizzo e controllo dell'azienda di gestione, in modo tale da assicurare che essa persegua il benessere della collettività e non unicamente il profitto¹²⁰.

termini organizzativi e strategici 6) Valutazione e riprogettazione dei risultati attesi. Per approfondimenti si rimanda a Atelli M., D'Aries C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 645 e segg.

¹¹⁹ Il TUEL, all'articolo 113, comma 11, stabilisce che "i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti".

¹²⁰ Il rischio legato all'accantonamento delle finalità sociali a favore del profitto, in seguito al processo di esternalizzazione dei servizi verso le nuove società di gestione, è sottolineato anche da Guthrie, che afferma "while the corporate form may allow these enterprises to compete on a more equal basis commercially, it does not guarantee, in

Nel secondo caso l'attenzione si sposta su quali siano gli organi che detengono il potere di indirizzo e controllo sulla gestione della singola azienda e sulle modalità di esercizio di tali poteri. La verifica di tali relazioni, tuttavia, richiede prima di tutto una precisazione all'interno del vasto contesto dei servizi pubblici locali. Infatti, la distinzione tra servizi a rilevanza economica e non ha determinato una dinamica assai diversa per le modalità di gestione di queste due tipologie di servizi.

Se la rilevanza del fenomeno "gestione dei servizi pubblici" è evidente, come hanno mostrato, negli ultimi anni, i numerosi interventi del legislatore e della giurisprudenza europea, è altrettanto vero che solo per i servizi a rilevanza economica, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 27 Luglio 2004, n. 272, è possibile reperire una normativa valida sull'intero territorio nazionale, mentre la restante tipologia si caratterizza per una maggiore differenziazione in virtù dell'intervento delle diverse regioni.

Proprio il settore dei servizi di natura economica ha fatto registrare importanti mutamenti nel corso degli ultimi vent'anni, giungendo a produrre elevati volumi di reddito e ad innovare il mercato dei servizi stessi. Alcune delle realtà operanti in tale settore sono giunte fino alla quotazione in borsa, mostrando quindi la volontà di ricorrere a diversi canali per la raccolta di capitali.

I dati relativi alle aziende controllate dagli enti locali e operanti nel comparto delle cosiddette "utility" ovvero produzione di energia elettrica, gas, acqua, trasporti e gestione dei rifiuti (che rappresentano la parte principale dei servizi a rilevanza economica) mostrano una realtà assai rilevante.

Nell'ambito dei servizi privi di rilevanza economica, parimenti, non si registrano altrettanto importanti innovazioni, dato che la gestione rimane quasi sempre in mano all'ente locale che, direttamente oppure tramite proprie emanazioni funzionali (quali, ad esempio, aziende speciali o istituzioni), si occupa in prima persona della fornitura di tali servizi a contenuto fortemente sociale¹²¹. Risulta quindi chiaro come, nella realtà, la governance nei confronti di queste aziende sia decisamente semplificata rispetto al caso di grandi società di capitali, che operano nel territorio di una moltitudine di enti locali e che prevedono la partecipazione, più o meno intensa, di soggetti privati, portatori di istanze non sempre convergenti con quelle dei soggetti pubblici.

fact it may be incompatible with, the preservation of a broader range of economic and social responsibilities, over and above profit-making". Cfr. Guthrie J., *Australian public business enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 9, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 1993, pag. 111.

¹²¹ Non mancano, tuttavia, proposte inerenti un maggiore coinvolgimento degli operatori privati in tale ambito. La Bulmer, commentando l'esito di un progetto pilota nel campo dei servizi sociali, propone di sostituire l'offerta pubblica con quella totalmente privata, assegnando agli utenti dei "budget" da spendere secondo le loro preferenze. In tal modo, secondo l'autrice, non solo si migliorerebbe, grazie ad una maggiore personalizzazione, la soddisfazione dell'utente, ma si ridurrebbero anche i costi a carico dei pubblici poteri. Per approfondimenti si consulti Bulmer F., *A new model for public services*, Economic affairs, volume n. 28, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 47-51.

Una volta preso atto della diversa “velocità” con cui si muovono i soggetti gestori di servizi pubblici locali, è opportuno focalizzare l’attenzione sulla necessità di governance sia dell’ente locale sull’universo delle aziende di servizi pubblici sia interna alle singole imprese di gestione.

La crescente importanza della governance esterna, in quanto l’ente locale, a seguito dei numerosi interventi normativi, assume sempre meno il ruolo di produttore diretto e sempre più quello di regista dello sviluppo del territorio di riferimento, porta ad un radicale cambiamento di ruolo dell’amministrazione sul palcoscenico locale. Essa, infatti, diviene una vera e propria holding di un gruppo pubblico locale, per il quale è chiamata a definire strategie efficaci per soddisfare le complesse esigenze della vasta platea di stakeholder.

3.1.3 La governance esterna dell’ente locale sulle aziende di gestione dei servizi pubblici locali

La governance esterna, come già precedentemente affermato, è di grande importanza, soprattutto ai giorni nostri, in cui l’amministrazione è sempre meno produttrice diretta di servizi e sempre più regista di una vasta gamma di aziende di gestione.

L’ente locale, quindi, tende sempre più ad assumere il ruolo tipico di una holding di gruppo, che si occupa principalmente di fornire indirizzi strategici e di verificare, sia in corso di gestione che al termine di quest’ultima, i risultati conseguiti e la loro coerenza con gli obiettivi prefissati. Si tratta di un ruolo assai complesso da svolgere, sia per le competenze tecniche richieste (spesso assenti nelle amministrazioni territoriali), sia per la complessità del gruppo locale, nel quale convivono aziende in forma societaria fortemente orientate al profitto (come le imprese che gestiscono servizi pubblici economici) ed emanazioni funzionali dell’ente di riferimento, quali istituzioni, aziende speciali, chiamate ad erogare prestazioni a contenuto sociale, dietro la corresponsione di prezzi politici.

L’ente locale sarà quindi chiamato a delineare un disegno strategico di sviluppo locale, in coerenza col quale dovranno essere definite le scelte circa le modalità di gestione dei servizi pubblici e le modalità per assicurare che i soggetti gestori si uniformino a tale disegno¹²².

Nel tentativo di realizzazione del proprio disegno strategico, con specifico riferimento ai rapporti con le aziende di gestione, l’ente giocherà un triplice ruolo di proprietario, committente e

¹²² Per approfondimenti sulle strategie adottabili dagli enti locali in tema di organizzazione dei servizi pubblici si consulti Badia F., Beni O., Donato F., *Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica in un contesto di cambiamento*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 22/2005, pagg. 9-11; Marinò L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale: privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Giappichelli, Torino, 2005.

regolatore; si tratta di ruoli già di per sé ampi, che divengono ancor più complessi qualora debbano essere condotti congiuntamente¹²³, con il forte rischio di conflitto di interessi: si pensi, ad esempio, all'irrogazione di una sanzione nei confronti di una propria partecipata, che potrebbe tradursi in una perdita economica che l'ente stesso potrebbe essere chiamato a ripianare.

All'amministrazione spetta poi il difficile compito di contemperare istanze tra loro diverse: da un lato la necessità di autonomia per l'azienda di gestione, in modo tale da poter utilizzare appieno le competenze manageriali sulle quali può contare, senza eccessive ingerenze di natura politica, per poter raggiungere l'economicità, dall'altro il dovere istituzionale di controllare adeguatamente l'operato dei soggetti gestori, al fine di verificare il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Si instaura quindi un trade-off tra autonomia e controllo, che richiede un'adeguata governance per evitare degenerazioni da un lato o dall'altro, ovvero:

- l'utilizzo dell'azienda di gestione quale mezzo per ottenere consenso politico, che si traduce, come troppo spesso è avvenuto nell'esperienza delle municipalizzate, in assunzioni di favore o tariffe che mettevano a rischio l'economicità della gestione;
- l'interpretazione del ruolo di regolamentazione come mero controllo burocratico, che si traduce in un forte rischio di blocco nella gestione dell'azienda esterna, senza un ritorno effettivo di conoscenze utili per comprendere l'andamento della gestione stessa;
- il rischio legato alla capacità del management di sfruttare le asimmetrie informative, influenzando l'ente locale e riducendo l'efficacia della sua attività di indirizzo e controllo.

In ragione di questo nuovo ruolo è lecito chiedersi **se l'organizzazione e gli odierni processi strategici e strumenti manageriale-operativi a disposizione dell'ente locale sono adeguati a supportare la governance sulle aziende esterne**¹²⁴. La domanda posta coincide, in definitiva, all'ipotesi di ricerca del presente lavoro, verificata nel capitolo successivo, che parte dall'assunto secondo cui il successo della esternalizzazione di un determinato servizio pubblico sia subordinato alla sussistenza di una serie di condizioni minimali (cfr. introduzione e nota

¹²³ “Nel caso di un affidamento diretto a un'azienda pubblica a prevalente proprietà dell'ente locale, il ruolo di governo e quello proprietario coincidono con una commistione di obiettivi tra loro spesso in conflitto. La proprietà di tutto o comunque gran parte del capitale delle aziende trasformate viene infatti mantenuta presso l'ente locale che dunque si caratterizza a un tempo come soggetto affidante del servizio, soggetto regolatore e soggetto proprietario. Il rischio, in queste circostanze, consiste in una perdita di coerenza degli indirizzi formulati dall'ente locale che possono così risultare incompatibili con l'efficienza e l'economicità della gestione”. Cfr. Ricci P., Landi T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n. 2, 2009, Maggioli, Rimini, pagg. 124-125.

¹²⁴ La stessa Corte dei conti sottolinea la rilevanza delle dimensioni considerate ai fini della governance delle aziende terze. Essa, infatti, rileva l'importanza della “creazione di una corretta e complessiva governance che investa l'aspetto programmatico, organizzativo, gestionale e contabile del fenomeno”. Corte Dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2007 – 2008*, www.cortedeiconti.it, 2 Ottobre 2009, pag. 8.

metodologica) tra le quali rientrano i processi strategici e manageriali operativi che di seguito verranno analizzati.

3.2 Le funzioni dei comuni nel governo dei servizi pubblici esternalizzati

Le funzioni comunali di governo dei servizi pubblici si articolano su due livelli principali, diversi ma nel contempo strettamente correlati fra loro:

1. livello strategico;
2. livello manageriale-operativo.

Il livello strategico riguarda la rilevazione e l'interpretazione dei bisogni pubblici, l'individuazione dei servizi più idonei a soddisfarli e, per ciascun servizio, la definizione delle modalità di organizzazione e finanziamento più appropriate. Tali funzioni competono all'amministrazione comunale indipendentemente dal modello di gestione concretamente implementato, di volta in volta, per ciascun servizio. La responsabilità politica nei confronti dei cittadini per le condizioni di erogazione (qualità, quantità, continuità e prezzo) delle prestazioni essenziali, infatti, fa sempre capo al comune, a prescindere dalla forma di gestione prescelta e dalla identità del soggetto gestore.

Le funzioni di natura manageriale-operativa, invece, variano notevolmente in relazione al modello di gestione concretamente adottato: ad esempio, nella gestione in economia riguardano direttamente l'espletamento dell'attività produttiva, in caso di affidamento ad imprese pubbliche sono principalmente riconducibili alla gestione dei rapporti con le società partecipate, nell'*outsourcing* si riferiscono allo svolgimento della procedura di esternalizzazione e al controllo della gestione esternalizzata, ecc.

Pur diverse, per finalità, strumenti e organi responsabili, e da tenersi auspicabilmente ben distinte, per scongiurare indebite, reciproche ingerenze, le due tipologie di funzioni, strategica e manageriale-operativa, esigono però una rigorosa attività di coordinamento. I contenuti concreti delle funzioni manageriali-operativi dipendono, inevitabilmente, dalle scelte strategiche; le scelte strategiche, a loro volta, non possono compiersi senza tenere conto delle competenze e delle risorse finanziarie, umane e tecnologiche concretamente disponibili a livello manageriale-operativo. La capacità della funzione manageriale - operativa di conseguire i propri, tipici obiettivi di efficienza ed efficacia gestionale dipendono in larga misura dalla chiarezza, dalla coerenza e dalla adeguatezza

(rispetto alle risorse disponibili) degli obiettivi fissati a livello strategico; parallelamente, gli obiettivi strategici dell'amministrazione comunale non possono trovare compimento, nel medio-lungo periodo, a prescindere dalla economicità (efficienza ed efficacia) della gestione manageriale-operativa.

I paragrafi che seguono sono dedicati all'approfondimento delle funzioni dei Comuni nel governo dei servizi pubblici esternalizzati, distinte fra livello strategico e livello manageriale-operativo, come sopra illustrato.

3.2.1 Il livello strategico: pianificazione e controllo

La pianificazione e il controllo strategico riguardano la rilevazione dei bisogni pubblici della comunità locale, la scelta dei servizi più idonei a soddisfarli, la definizione dei criteri di organizzazione e finanziamento più appropriati per ciascun servizio, la puntualizzazione degli *standard* minimi irrinunciabili (qualità, quantità, capillarità, continuità e prezzo) relativi alle prestazioni essenziali.

Si tratta di attività imperniate sul rapporto fra l'amministrazione comunale e il suo ambiente esterno. Dall'analisi del contesto socio-economico di riferimento, gli organi politici ricavano informazioni utili alla definizione degli obiettivi, delle priorità e delle linee-guida della propria azione; dal giudizio di desiderabilità e adeguatezza riconosciuto dai cittadini all'azione e ai risultati della pubblica amministrazione locale, gli organi politici traggono legittimazione e consenso.

La pianificazione e il controllo strategico sono due facce della stessa medaglia; dal punto di vista logico, l'una precede l'altra, ma dal punto di vista temporale-operativo, si tratta di funzioni destinate a intrecciarsi e a sovrapporsi in modo ineluttabile¹²⁵.

La **pianificazione** attiene alla definizione degli obiettivi strategici, che scaturiscono e al contempo danno contenuto alla *mission* istituzionale dell'ente locale, precisando in quale direzione le decisioni e i comportamenti dell'amministrazione devono muoversi per essere coerenti con le finalità del soggetto economico (ovvero, dei cittadini), che gli organi politici sono chiamati a rappresentare. Per quanto di maggiore interesse in questo lavoro, la pianificazione strategica riguarda le scelte generali relative alla protezione, alle modalità di finanziamento e alle forme di organizzazione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai criteri-guida delle scelte di *outsourcing* (se e quando adottarle, per quali tipologie di servizi e presidiando quali aspetti, ecc.).

¹²⁵ Per gli approfondimenti sul tema della programmazione e del controllo (sotto i profili strategico, manageriale e operativo) nelle aziende, cfr. Bergamin Barbato (1991), Brunetti (2004), Merchant, Riccaboni (2001), Mintzberg (1994), Mussari (1999), Terzani (1999). Con particolare riguardo alle aziende pubbliche, cfr. Anthony, Young (2003), Borgonovi (2002), Dipartimento della Funzione Pubblica (2001), Del Vecchio (2001), Farneti (1995), Farneti, Vagnoni (1997), Volpato (1987).

Il **controllo**, invece, è indispensabile ad assicurare il perseguimento degli “obiettivi di servizio pubblico” definiti dall’ente locale in fase di pianificazione strategica e, se necessario, a consentirne il perfezionamento e/o l’adeguamento in relazione ad eventuali esigenze sopravvenute¹²⁶.

Il suo espletamento, pertanto, non può concentrarsi unicamente a posteriori, al termine di un contratto di esternalizzazione o di un mandato elettorale, ma deve accompagnare l’implementazione delle scelte strategiche passo dopo passo. Un semplice controllo a posteriori, infatti, non potrebbe che condurre ad una presa d’atto dei risultati conseguiti, senza alcuna possibilità di correzione retrospettiva; il monitoraggio in itinere, invece, presenta l’indubbio pregio di consentire interventi di revisione sull’attività di pianificazione (a medio/lungo termine), programmazione (a breve termine) e indirizzo fin dal momento in cui questa comincia a produrre i suoi primi, parziali risultati.

Come momento di sintesi e riflessione sui risultati di un assetto o di un periodo di gestione, peraltro, anche il controllo a consuntivo è e resta comunque indispensabile, senz’altro con riferimento alle formule in economia, redistributiva e imprenditoriale, ma principalmente proprio in relazione al *contracting out* e alla scadenza dei singoli contratti di affidamento. Con particolare riguardo all’*outsourcing*, al termine del rapporto con il *provider* uscente e in preparazione alla gestione successiva, gli organi politici devono senz’altro riflettere sui risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi prefissati, per comprendere se l’esperienza di esternalizzazione è stata o meno positiva, se è il caso di ripeterla, per quali servizi e migliorando quali aspetti. Il controllo a consuntivo, pertanto, serve all’amministrazione comunale per verificare a posteriori la bontà delle proprie scelte strategiche e rialimentare, in un processo virtuoso, la pianificazione, migliorando via via la propria capacità di organizzazione dei servizi pubblici e, di riflesso, la loro aderenza alle esigenze del contesto socio-economico locale.

3.2.2 Il livello manageriale-operativo: programmazione dell’outsourcing e governo della gestione esternalizzata

Le funzioni di natura manageriale-operativa attengono strettamente a una *prospettiva interna* all’amministrazione comunale, riguardante la definizione del suo assetto organizzativo e della sua attività. Fissati gli obiettivi strategici da parte degli organi politici, alla struttura operativa compete

¹²⁶ Borgonovi parlando di controllo manageriale, sostiene che il controllo assume un ruolo di vero e proprio sistema direzionale, di meccanismo operativo preordinato a rendere efficiente ed efficace il funzionamento di strutture organizzative complesse. Cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, pag. 355.

la loro traduzione in programmi e azioni concrete, l'integrazione dei compiti e delle risorse in funzione al raggiungimento di tali finalità.

A **livello manageriale**, la *programmazione* si concretizza nella definizione delle operazioni da compiere per il conseguimento degli obiettivi strategici e nella assegnazione delle relative risorse e responsabilità a ben precisi segmenti o soggetti della struttura organizzativa; il *controllo*, invece, si traduce in una costante azione di monitoraggio di tali operazioni, delle risorse disponibili e dei risultati raggiunti, volta a verificare in itinere l'effettivo orientamento dell'organizzazione verso gli obiettivi prefissati.

Il **livello operativo**, invece, riguarda l'azione delle singole unità organizzative. In relazione ai compiti, ai mezzi e agli specifici obiettivi assegnati dal *top management*, ogni unità organizzativa deve sforzarsi di condurre la propria attività in modo economico, ovvero efficiente nell'uso delle risorse ed efficace nel conseguimento delle finalità. Sul piano operativo, la *programmazione* attiene proprio alla impostazione della gestione secondo criteri di efficienza ed efficacia aziendale; il *controllo*, invece, riguarda la verifica in itinere e a posteriori circa il rispetto di tali parametri.

Con riguardo alla organizzazione dei servizi pubblici locali, la formula "in economia" impegna l'amministrazione comunale nella programmazione e nel controllo della gestione intesa quale vera e propria attività di produzione.

Nell'ambito delle forme di gestione che prevedono l'affidamento del servizio ad una organizzazione esterna all'amministrazione comunale (modelli redistributivo, imprenditoriale e contrattuale), invece, le funzioni manageriali operative di programmazione e controllo si traducono, nella prospettiva dell'ente locale, nell'indirizzo e nel monitoraggio dell'attività produttiva espletata dal soggetto affidatario. Con specifico riferimento all'*outsourcing*, tali funzioni riguardano:

1. la programmazione del processo di esternalizzazione, con particolare riferimento alle seguenti fasi: a. individuazione del servizio pubblico da affidare esternamente; b. formulazione del *service level agreement* (Accordo sul livello del servizio); c. conduzione della procedura di selezione e scelta del fornitore; d. definizione del contratto di servizio; e. reingegnerizzazione organizzativa;

2. la gestione del rapporto, principalmente inteso come monitoraggio del *provider* e del rispetto, da parte sua, degli obblighi assunti in sede di gara e di sottoscrizione del contratto di servizio;

3. il controllo a consuntivo.

3.2.2.1 La programmazione

La prima fase del processo di esternalizzazione consiste nella programmazione, ovvero nella puntuale definizione del servizio da affidare in gestione a terzi e delle modalità secondo cui procedere a tale affidamento, con particolare riguardo alla scelta del fornitore e alla definizione del contratto.

La programmazione può anche essere definita come una forma di controllo ex-ante, poiché concretamente si traduce in una verifica a priori della convenienza dell'*outsourcing* rispetto ad altre possibili forme di gestione (specie, rispetto alla gestione diretta), fondata sul confronto fra costi e benefici. Stabilito, a livello di pianificazione strategica, il maggiore o minore favore degli organi politici verso le gestioni esternalizzate, con riguardo a quali servizi e nel rispetto di quali condizioni (modalità di organizzazione, criteri di finanziamento, rispetto di determinati *standard* minimi per le prestazioni essenziali, ecc.), sul piano operativo occorre poi verificare, caso per caso, la concreta fattibilità e convenienza dell'*outsourcing*, in relazione alle specifiche caratteristiche del servizio, di eventuali servizi complementari/surrogati, della domanda, dell'offerta e di ogni altra variabile rilevante.

3.2.2.1.1 Definizione e formulazione del service level agreement

Il primo passo della programmazione consiste nella individuazione dell'attività o del servizio rispetto al quale valutare l'opportunità di una possibile esternalizzazione. A prescindere dal fatto che si tratti di un servizio interno all'amministrazione locale o di un servizio pubblico, è fondamentale che l'attività da esternalizzare venga identificata non con riguardo ad una singola funzione, ma come un processo completo (*input – processing – output*), «che l'*outsourcer* sia in grado di controllare dall'inizio alla fine»¹²⁷. Solo in questo modo, infatti, la bontà della gestione potrà essere valutata, come è opportuno che sia, non in una logica di adempimento di un singolo compito, ma in relazione alla efficienza e all'efficacia con cui gli obiettivi prefissati (es. copertura dei costi di produzione con i ricavi di vendita; quantità, qualità, continuità e prezzo del servizio erogato) saranno raggiunti.

¹²⁷ A proposito della necessità di ragionare sui processi, piuttosto che sulle singole attività, si riportano le parole di Zappa G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1956, pag. 141, secondo cui quando i fatti aziendali «non sono visti nell'ampio e dinamico sistema di fenomeni economici del quale sono porzione esigua, perdono quasi ogni significato economico e non sono suscettibili di logica interpretazione».

Tali obiettivi, peraltro, devono essere definiti dall'amministrazione comunale fin dalle prime fasi della programmazione, attraverso la predisposizione, più o meno formale, di un apposito documento: il *service level agreement* (SLA) (cfr. paragrafo 2.7.5)¹²⁸.

Attraverso il SLA, l'ente locale chiarisce, a sé stesso e ai potenziali *provider*, ciò di cui ha bisogno, ovvero le caratteristiche salienti del processo da esternalizzare e i risultati attesi dalla gestione in *outsourcing*; per tale strada, gli aspiranti gestori vengono guidati nella definizione di proposte "su misura" rispetto alle esigenze dell'ente e questo, a sua volta, vede ridursi il rischio di accettare passivamente offerte che, a fronte di obiettivi rimasti confusi, contrastanti o latenti, non sarebbe in grado di valutare appieno.

Il SLA non vuole descrivere nel dettaglio come l'attività deve essere svolta; salvo il rispetto dei vincoli che consentono l'integrazione del processo *outsourced* con altri processi dell'amministrazione comunale o che attengono alle relazioni con il cittadino-utente finale, infatti, l'organizzazione del servizio esternalizzato è di competenza del *provider*. Tale documento, invece, deve concentrarsi sulla definizione delle finalità che il gestore è chiamato a realizzare e rispetto alle quali sarà valutato; per incentivare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, infatti, fin dalla definizione del SLA è opportuno vincolare la remunerazione dell'*outsourcer* alla qualità dei risultati che questi andrà a conseguire.

Gli obiettivi che l'amministrazione comunale stabilisce in fase di programmazione del processo di esternalizzazione devono essere:

- coerenti;
- misurabili;
- raggiungibili;
- significativi.

La coerenza è volta ad assicurare che gli obiettivi prefissati siano conformi alla *mission* istituzionale e alla strategia dell'ente locale, nonché alle caratteristiche peculiari del servizio.

¹²⁸ Un processo di definizione e monitoraggio degli SLA si articola secondo le seguenti fasi:

- definizione degli indicatori di riferimento e dei relativi algoritmi di calcolo;
- realizzazione del sistema di produzione e di reportistica degli indicatori;
- condivisione dei valori soglia (target) degli SLA;
- monitoraggio degli indicatori rilevati ed eventuale rinegoziazione periodica dei valori soglia.

Particolare importanza assumono nella erogazione di servizi sulla rete i cosiddetti SLA prestazionali (disponibilità, tempi di risposta, ecc.) che, rispetto agli SLA generici, offrono un consistente vantaggio competitivo soprattutto se a questi viene associata una sorta di personalizzazione del livello parametrizzata in base alle esigenze del singolo cliente.

La misurabilità degli obiettivi attraverso opportuni parametri oggettivi (indicatori), invece, consente all'ente locale di ridurre al minimo le controversie con il gestore e, al contempo, rappresenta un presupposto indispensabile per il controllo a posteriori dei risultati raggiunti. La misurabilità degli obiettivi prefissati e dei risultati conseguiti dipende peraltro in misura molto forte da una definizione semplice e chiara dell'attività oggetto di *outsourcing*.

Gli obiettivi, inoltre, devono essere raggiungibili; sarebbe irrazionale, infatti, impegnare risorse per il conseguimento di risultati che, in assoluto o in relazione alle peculiarità del contesto sociale, economico e culturale di riferimento, non potrebbero mai trovare realizzazione.

Raggiungibilità, però, non equivale a banalità. Gli obiettivi, infatti, devono anche essere significativi: il loro conseguimento, in altri termini, non deve apparire ovvio, ma richiedere un certo sforzo.

Tale ultimo requisito, peraltro, assume particolare importanza alla luce del fatto che molto spesso l'*outsourcer* sarà un operatore privato, orientato verso finalità proprie (ad es., di profitto) che divergeranno di vari gradi da quelle dell'ente locale; egli, pertanto, sarà disposto a garantire all'amministrazione committente solo i risultati che gli verranno formalmente richiesti attraverso il contratto di servizio, mentre tenderà a trattenere per sé tutti i risultati "aggiuntivi" che, durante la gestione, sarà in grado di realizzare. Ne consegue la necessità, per l'ente locale, di definire i propri obiettivi in modo idoneo ad "incamerare" almeno una parte dei risultati aggiuntivi, rispetto alle aspettative iniziali, che durante l'esecuzione del contratto si renderanno accessibili.

Il concetto appena esposto può essere chiarito mediante un esempio. In fase di definizione del contratto di servizio, si potrebbe ragionevolmente pensare di fissare la tariffa da applicare agli utenti in funzione del costo unitario iniziale di produzione. Durante l'esecuzione del contratto, però, tale costo unitario potrebbe subire un abbassamento, grazie ad un incremento dei volumi di produzione (con conseguente abbattimento del costo fisso sostenuto per ogni unità di *output*) o, più semplicemente, per effetto di una maggiore efficienza gestionale derivante dall'esperienza acquisita dall'*outsourcer*. In tal caso, evidentemente, l'obiettivo tariffa inizialmente definito perderebbe rapidamente la propria significatività: il gestore, infatti, sarebbe in grado di conseguirlo senza alcuno sforzo, anzi, addirittura incrementando i propri profitti. Tale problematica, tuttavia, potrebbe essere presto superata qualora l'ente locale, fin dalla definizione del SLA, imponesse un sistema tariffario capace di riflettere, o addirittura di incentivare, la possibile riduzione dei costi unitari di produzione durante l'avanzamento del rapporto di *outsourcing*.

3.2.2.1.2 La scelta del fornitore

Se dall'analisi costi-benefici emerge la preferibilità dell'esternalizzazione rispetto ai possibili modelli di gestione alternativi e la effettiva sostenibilità di tale scelta nella prospettiva dell'amministrazione comunale, la fase successiva del percorso di *outsourcing* consiste nella selezione del *provider*.

La selezione del *provider* avviene mediante gara, a favore dell'offerta più aderente ai parametri fissati nel bando. Tali parametri riguardano, principalmente, gli *standard* minimi di qualità, quantità, continuità e prezzo del servizio. Nella scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tuttavia, l'ente locale dovrebbe prendere in considerazione anche altre caratteristiche dell'aspirante gestore¹²⁹:

- la solidità finanziaria, alla quale è strettamente correlata la sua capacità di effettivo adempimento degli impegni contrattuali che andrà ad assumere;
- la composizione del portafoglio clienti: un aspirante *provider* che non ha altri clienti rischia di essere inaffidabile, ma anche il ruolo di cliente marginale non è consigliabile, poiché, come ovvio, l'*outsourcer* tenderà a soddisfare con precedenza le richieste dei clienti più importanti;
- il *know-how* e le tecnologie disponibili con riguardo al servizio specifico;
- la capacità di adeguarsi alle esigenze del committente;
- la possibilità di instaurare rapporti e sinergie anche con riguardo ad altre attività.

Se l'aspirante gestore è un monopolista, il rapporto di *outsourcing* rischia di porre l'ente locale in una posizione di subordinazione, sia in relazione alla definizione iniziale e alla eventuale revisione periodica delle clausole contrattuali, sia in merito alle modalità effettive di svolgimento del servizio.

Le offerte caratterizzate da un prezzo troppo basso, inoltre, dovrebbero portare ad attente valutazioni sull'affidabilità del *provider*. Infatti, in vigenza dell'affidamento, il gestore potrebbe non essere in grado di rispettarle e costringere l'amministrazione comunale a scegliere fra una brusca interruzione del servizio e, in mancanza di alternative, l'accettazione di un prezzo più alto. L'aumento del corrispettivo di fornitura in un momento successivo alla aggiudicazione della gara, peraltro, rischia di penalizzare fortemente l'ente committente, poiché, da un lato, può invalidare le considerazioni preliminari sulla scelta della forma di gestione e dell'offerta più conveniente e,

¹²⁹ Cfr. Valentini S., *Gestire l'outsourcing*, FrancoAngeli, Milano, 1999, pag. 67 e ss.

dall'altro, può condurre a un prezzo ultimo superiore a quello che avrebbe potuto essere ragionevolmente fissato durante la contrattazione iniziale.

3.2.2.1.3 La definizione del contratto di servizio

Conclusa la procedura di selezione del fornitore, la fase successiva della esternalizzazione riguarda la definizione del contratto diretto a regolare il rapporto fra l'ente committente e l'*outsourcer* affidatario del servizio pubblico: il c.d. "contratto di servizio"¹³⁰.

Alcuni autori¹³¹ ritengono che il contratto di servizio possa essere ricondotto alla fattispecie giuridica del contratto con clausole a favore di terzi, di cui all'articolo 1411 del Codice Civile¹³². In effetti, il contratto di servizio pone a carico del gestore degli obblighi che si concretizzano in altrettanti diritti dei cittadini a pretendere una prestazione conforme agli *standard* prefissati; l'interesse dello stipulante di cui parla la disposizione civilistica sarebbe pertanto da ricercare nella volontà dell'ente locale di garantire ai terzi, cioè agli utenti, il libero accesso ai servizi essenziali secondo condizioni accettabili e non discriminatorie.

Il legislatore ha introdotto il concetto di contratto come "regolazione dei rapporti tra Ente e azienda speciale" per effetto della previsione contenuta nell'art. 4 L. 95/95 (art. 114 TUEL).

Un riferimento allo stesso come "convenzione con le società miste" si trova anche nell'art. 5 D.P.R. 533/96.

Le normative di settore ("Ronchey" L.4/93, "Galli" L.36/94, "Burlando" D.Lgs. 422/97, "Letta" D. Lgs. 164/00) fanno riferimento allo strumento contrattuale rapportandolo agli elementi di valutazione dei risultati del servizio affidato.

L'art. 35 L.448/01 (riformando gli artt. 113 e 113 bis TUEL) ha:

- introdotto l'obbligo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra P.A. e soggetto erogatore del servizio pubblico in relazione ad ogni ipotesi di affidamento di servizio pubblico locale;

¹³⁰ Per approfondimenti sul contratto di servizio si vedano, per tutti, Centro Studi Nuova Ricerca (2000), pagg. 107-110; Garlatti (2001); Migale (2004); Pericu (2001); San Mauro (2004).

¹³¹ Si veda, anche per i riferimenti bibliografici, Pericu A., *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 455.

¹³² «È valida la stipulazione a favore di un terzo, qualora lo stipulante vi abbia interesse. Salvo patto contrario, il terzo acquista il diritto contro il promittente per effetto della stipulazione. Questa può essere revocata o modificata dallo stipulante, finché il terzo non abbia dichiarato, anche in confronto del promittente, di volerne profittare. In caso di revoca della stipulazione o di rifiuto del terzo di profittarne, la prestazione rimane a beneficio dello stipulante, salvo che diversamente risulti dalla volontà delle parti o dalla natura del contratto.»

- previsto che il contratto di servizio vada allegato al bando di gara, nella fase di scelta del soggetto gestore¹³³.

Pertanto, alla luce delle evoluzioni normative descritte, il contratto di servizio ha acquisito una determinante centralità nel sistema dei servizi pubblici locali.

Il contratto di servizio è, quindi, un negozio giuridico di natura privatistica; anch'esso, come tutti i contratti, si fonda sul consenso, anche se il libero accordo delle parti è parzialmente vincolato dalle clausole dei capitolati di gara. I suoi contenuti anticipano (e, in un certo senso, vincolano) quelli dei contratti individuali che verranno stipulati fra il soggetto gestore e i singoli utenti; da un lato, l'ente locale richiede al *provider* le prestazioni necessarie a realizzare le finalità d'interesse collettivo e, dall'altro, si assume l'impegno di sostenerne l'attività attraverso finanziamenti anticipati o posticipati, conferimenti di beni pubblici in proprietà o ad uso gratuito e/o agevolazioni di altra natura¹³⁴.

Il contratto di servizio realizza perfettamente il principio di separazione fra la funzione di regolazione e l'attività di gestione; grazie ad esso, gli obblighi di servizio pubblico si trasformano in obbligazioni contrattuali e l'ente locale diventa a tutti gli effetti controparte negoziale.

Per ridurre al minimo il rischio che insorgano controversie durante lo svolgimento del rapporto di *outsourcing*, le clausole del contratto di servizio dovrebbero essere definite in modo molto rigoroso e dettagliato. Tuttavia, in considerazione della oggettiva impossibilità di prevedere, in fase di definizione del contratto, tutte le specifiche contingenze che dovranno essere regolamentate durante la sua esecuzione, è evidente come la "bontà" del rapporto di esternalizzazione dipenda in misura determinante dallo sviluppo, o meno, di un clima di reciproca collaborazione e fiducia fra le parti.

I rapporti che attribuiscono estrema rilevanza ai vincoli giuridici, alla completezza delle clausole e alla precisione degli accordi formali (con particolare riguardo agli *standard* delle prestazioni, ai meccanismi di controllo della gestione e alle modalità di risoluzione delle controversie) sono identificati in dottrina con l'aggettivo "classici". Viceversa, i rapporti fondati sulla condivisione degli obiettivi, delle informazioni, delle conoscenze, dei capitali, ecc. e, quindi,

¹³³ Le prescrizioni relative al contratto di servizio, introdotte dall'art. 35 L. 448/01, sono poi state confermate anche dalla nuova riforma dei servizi pubblici locali operata dall'art 14 D.L. 269/03 (come convertito in L. 326/03) e dalla collegata Legge finanziaria 2004 (L. 350/03).

¹³⁴ A prescindere dalla forma che può assumere, il sostegno rivolto dall'ente locale al gestore del servizio pubblico a rilevanza economica deve comunque essere rispettoso della libera concorrenza, ovvero svilupparsi in conformità ai principi di:

- proporzionalità, rispetto alle perdite derivanti dagli obblighi di servizio pubblico;
- parità di trattamento delle aziende operanti nel settore di riferimento.

Sui principi generali relativi al finanziamento degli obblighi di servizio pubblico si vedano: Commissione delle Comunità Europee, COM 598/2001, Relazione al Consiglio Europeo di Laeken, pag. 6 e ss.; Commissione delle Comunità Europee, COM 270/2003, Libro verde sui servizi di interesse generale, pag. 26 e ss.

sulla cooperazione delle parti per il raggiungimento delle finalità comuni sono definiti “relazionali”¹¹. Si tratta, evidentemente, di due estremi, entrambi difficilmente rintracciabili nella realtà; l’evidenza empirica, piuttosto, mette frequentemente in luce delle tipologie di rapporto intermedie, più o meno vicine all’uno o all’altro estremo in relazione al clima più o meno formale o collaborativo che si instaura, di volta in volta, fra l’*outsourcer* e l’ente locale committente.

Senza entrare nel dettaglio delle singole clausole, i contenuti essenziali del contratto di servizio dovrebbero specificare:

- la natura delle prestazioni che ne costituiscono l’oggetto e i relativi *standard* minimali di qualità, quantità, continuità e prezzo;
- l’ambito territoriale di riferimento e i criteri identificativi dei destinatari del servizio;
- la durata dell’affidamento;
- le responsabilità del *provider* con riguardo al rispetto della carta dei servizi, all’eventuale sostenimento dei costi relativi agli interventi di manutenzione ordinaria sugli *asset* messi a disposizione dall’ente locale, ecc.;
- le eventuali incombenze a carico dell’ente locale a sostegno dell’attività del gestore;
- i tempi e le modalità di revisione periodica delle clausole contrattuali;
- le conseguenze economiche e contrattuali di eventuali inadempimenti;
- i tempi e le modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo da parte dell’ente locale.

3.2.2.1.4 La reingegnerizzazione dell’organizzazione

L’esternalizzazione di un servizio pubblico locale ha sempre un evidente impatto diretto sulle economie personali dei cittadini e delle aziende utenti, ripercuotendosi sulle condizioni di erogazione delle prestazioni essenziali, e del gestore affidatario, in relazione alla improrogabile necessità di adeguare l’organizzazione e le procedure di produzione all’incarico assunto.

Quando l’*outsourcing*, come propriamente suggerisce il termine, riguarda però un servizio precedentemente gestito internamente alla amministrazione comunale, tale impatto si estende prepotentemente anche all’assetto organizzativo della amministrazione comunale stessa.

In verità, anche quando l’oggetto è costituito da un servizio assunto ex novo, l’organizzazione comunale non è comunque insensibile alla scelta di esternalizzazione, stante l’esigenza di munirsi di adeguate strutture e procedure per il governo della gestione affidata esternamente. Se però l’*outsourcing* riguarda un servizio precedentemente gestito direttamente, l’impatto della scelta è

indubbiamente più forte, in relazione all'esigenza non solo di "aggiungere" qualche struttura e procedura ad hoc all'organizzazione preesistente, ma proprio di "modificare" i precedenti assetti organizzativi e procedurali in funzione della nuova modalità di gestione del servizio¹³⁵.

Non deve trattarsi di un impatto necessariamente drammatico, ma di certo si tratta di un impatto che richiede di essere adeguatamente gestito, pena il mettere a repentaglio gli obiettivi che l'amministrazione comunale si pone attraverso la scelta di esternalizzazione.

La reingegnerizzazione (cioè, la revisione) dell'organizzazione e delle procedure dell'azienda-comune in funzione dell'*outsourcing* di un servizio inizia indubbiamente fin dalla individuazione del processo da esternalizzare. Siccome, nell'ambito di qualsiasi attività aziendale, ogni processo è inscindibilmente connesso a molti altri, è infatti evidente come, in fase di selezione del servizio da affidare esternamente, l'ente locale non possa esimersi dal considerare tale servizio nell'ambito del contesto produttivo/erogativo in cui si colloca, mettendo in luce tutte le sue correlazioni e interferenze con le altre attività, nonché l'impatto della sua eventuale "estrapolazione" su tali altre attività e sull'organizzazione comunale complessiva.

Completata questa analisi e scelta la strada della esternalizzazione, il passo successivo della reingegnerizzazione dell'organizzazione comunale riguarda la focalizzazione degli obiettivi che hanno ispirato l'esternalizzazione medesima, non tanto in relazione al miglioramento delle caratteristiche del servizio pubblico, quanto con riferimento proprio alla revisione e alla flessibilizzazione della organizzazione comunale, alla liberazione di risorse umane e capitali da dedicare ad altre attività, ecc..

A fronte di tali obiettivi e delle correlazioni che l'attività esternalizzata presenta con gli altri suoi processi operativi, l'amministrazione comunale deve infine mettere a punto un vero e proprio piano di riorganizzazione interna, definendo con precisione le soluzioni da implementare, con riguardo sia alle tipologie di interventi (reindirizzamento delle risorse capitali, umane e tecnologiche liberate verso nuove o diverse attività; attivazione di organismi e procedure specifici per il governo della gestione esternalizzata; ecc.) sia alle persone cui affidarne la realizzazione.

I tempi della reingegnerizzazione possono essere più o meno lunghi, in relazione alle dimensioni (territoriali, infrastrutturali, economiche, ecc.) e alla complessità dell'organizzazione comunale e del servizio oggetto di *outsourcing*. Durante la fase di transizione, inoltre, gli interventi di riorganizzazione possono essere definitivi o anche solo sperimentali, diretti alla graduale individuazione, direttamente sul campo, delle soluzioni organizzative più confacenti alle esigenze dell'amministrazione comunale.

¹³⁵ Cfr. Domberger S., *The contracting organization. A strategic guide to outsourcing*, Oxford University Press, Oxford. 1998, pagg. 133-154; si veda anche Dipartimento della Funzione Pubblica, *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Catanzaro, 2006, pagg. 106-112.

3.2.2.2 La gestione del rapporto di *outsourcing*: il controllo concomitante

Ai sensi dell'art. 113 T.U.E.L., comma 11, «I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio [...] sono regolati dai contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti».

Ogni servizio pubblico locale affidato in *outsourcing* deve pertanto essere oggetto di una attenta e costante attività di monitoraggio. In mancanza di una puntuale e sistematica disciplina normativa a riguardo, occorre però interrogarsi:

- sulle sue finalità;
- sull'identità dell'organismo deputato ad espletarla;
- sugli strumenti idonei alla sua realizzazione.

L'obiettivo del controllo concomitante sui servizi esternalizzati è, in verità, abbastanza evidente: verificare che il *provider* rispetti il contratto di servizio, con particolare riguardo agli *standard* di qualità, quantità, continuità e prezzo delle prestazioni, e prendere gli opportuni provvedimenti sanzionatori in caso di inadempimento. Nel contempo, tale attività di monitoraggio pone altresì le basi per la revisione periodica delle clausole contrattuali, particolarmente rilevante con riguardo agli affidamenti di durata medio-lunga per assicurare il regolare adeguamento delle condizioni di espletamento del servizio alle mutevoli esigenze dei contraenti e della comunità locale.

Poiché il rapporto di *outsourcing* è principalmente regolato dal contratto di servizio, il monitoraggio sull'attività del gestore compete in primo luogo alla controparte negoziale, ovvero all'ente locale.

Su questo punto, però, si rendono necessarie due riflessioni.

In primo luogo, occorre evidenziare come l'evoluzione normativa concernente le forme di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica si rifletta anche sulla "fonte di legittimazione" del controllo esercitato dall'ente locale. Superato il controllo di natura gerarchica caratteristico dei servizi gestiti in economia, o attraverso le municipalizzate, le forme di controllo cui si prestano i modelli di gestione ammessi dalla normativa vigente sono:

- il controllo di natura proprietaria, derivante dal possesso da parte dell'ente locale di una partecipazione totalitaria o maggioritaria nel capitale della società di gestione;
- il controllo di natura contrattuale, che trova il proprio fondamento nel contratto di servizio che regola il rapporto fra l'ente committente e l'*outsourcer*.

In questa fase del lavoro si ritiene opportuno sottolineare come il controllo di natura contrattuale tragga dal contratto di servizio non solo la propria legittimazione, ma anche i limiti e gli strumenti della propria azione. In altri termini, poiché il controllo che l'ente locale esercita sull'*outsourcer* è un controllo intersoggettivo, questo non può essere liberamente svolto alla stregua di un qualsiasi controllo interno di gestione, ma può avvenire solo nel rispetto delle clausole negoziali che regolano il rapporto di *outsourcing*. Ne consegue che, passando dal controllo di gestione (tipico della gestione in economia) al controllo del gestore (tipico della gestione esternalizzata), l'efficacia del controllo dell'ente locale sui servizi esternalizzati viene a dipendere in misura determinante dai tempi, dagli strumenti e dalle modalità che, con riguardo al suo espletamento, sono previsti nel contratto di servizio.

La seconda riflessione, invece, riguarda il fatto che, per alcuni servizi pubblici locali, la normativa vigente (a livello nazionale o locale) attribuisce importanti compiti di controllo anche ad organismi diversi dal Comune, quali le Authority nazionali, le Regioni, le Autorità d'ambito, le Agenzie Locali, ecc.

Senza entrare nel dettaglio delle funzioni di ciascun organismo, che peraltro possono anche variare notevolmente in relazione all'ambito territoriale e al servizio di riferimento, è tuttavia importante sottolineare come la presenza di altri organismi di controllo non faccia venire meno la responsabilità dell'amministrazione comunale nei confronti dei propri cittadini per la qualità dei servizi affidati in *outsourcing*. Ne consegue che l'ente locale deve sempre e comunque continuare a presidiare i servizi pubblici locali, in un rapporto di stretto coordinamento con gli altri (eventuali) organismi per ciò concerne la precisa determinazione dell'oggetto dell'attività di indirizzo e controllo, l'individuazione degli strumenti più idonei ad espletarla, la definizione dei compiti specifici spettanti a ciascuno e la condivisione delle informazioni raccolte¹³⁶. La semplice "moltiplicazione" degli organismi di controllo, infatti, di per sé non garantisce né un monitoraggio più puntuale, né servizi di qualità migliore, ma, al contrario, rischia di favorire un esercizio solo formale (in una logica di mero adempimento) delle funzioni di monitoraggio, nonché un rimbalzo di competenze e responsabilità da un organismo all'altro.

Per ciò che concerne, infine, l'organizzazione dell'attività di controllo, si vuole qui focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti fondamentali per il suo proficuo svolgimento, rinviando invece per una panoramica generale sui principali strumenti di monitoraggio.

¹³⁶ Savioli G., "Tendenze evolutive del controllo di gestione nei servizi pubblici", in AA.VV., *L'evoluzione del controllo di gestione. Modelli ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

Affinché l'azione di controllo della gestione esternalizzata possa risultare efficace, è necessario che l'amministrazione comunale definisca fin dall'inizio, e con estrema precisione, gli obiettivi verso i quali la scelta di *outsourcing* vuole tendere. Deve trattarsi di obiettivi coerenti, misurabili, raggiungibili e significativi. E, soprattutto, di un insieme di obiettivi completo, idoneo a riflettere tutti gli aspetti della scelta.

In particolare, gli obiettivi che indirizzano l'amministrazione locale verso l'esternalizzazione di un servizio pubblico possono essere distinti in due grandi gruppi:

- **obiettivi interni**, strettamente riguardanti le ripercussioni organizzative, infrastrutturali, finanziarie, economiche, ecc. della scelta sull'azienda-Comune;
- **obiettivi esterni**, concernenti le condizioni di erogazione delle prestazioni all'utenza (qualità, quantità, capillarità, continuità, prezzo, ecc.).

Gli obiettivi esterni, in quanto strettamente correlati agli *standard* delle prestazioni, sono direttamente affidati al *provider* esterno e, pertanto, devono trovare immediato riscontro nel bando di gara e nel contratto di servizio. Gli obiettivi interni, invece, in quanto più specifici dell'organizzazione comunale e non necessariamente esplicitati nel rapporto con l'*outsourcer*, non trovano sempre specificazione nel bando di gara e nel contratto di servizio, ma non per questo meritano, da parte dell'amministrazione locale, una definizione meno completa e rigorosa.

Fissati gli obiettivi, il passo successivo del processo di esternalizzazione consiste nella loro assegnazione ai rispettivi responsabili, unitamente alle risorse necessarie e specificandone i tempi e le modalità di realizzazione, oltre all'eventuale (e auspicabile) correlazione fra il loro grado di conseguimento e le condizioni di remunerazione.

Inoltre, tornando al requisito di "misurabilità", ogni obiettivo (interno ed esterno) dovrebbe essere associato ad uno o più indicatori¹³⁷, idonei a "quantificarne" il grado di raggiungimento nel modo più oggettivo e rigoroso possibile.

¹³⁷ «Gli indicatori sono quozienti fra valori e/o quantità tratte dai documenti programmatici e consuntivi dell'ente locale», cfr. Farneti G., Mazzara L., Savioli G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 1996, pag. 13. Con particolare riguardo al governo di un servizio pubblico, gli indicatori possono essere distinti in tre tipologie principali: indicatori di *outcome*; indicatori di risultato; indicatori di processo.

Gli indicatori di *outcome* misurano l'impatto generale del servizio erogato sul contesto socioeconomico di riferimento. Ne costituiscono alcuni esempi il tasso di inquinamento ambientale, il tasso di diffusione a livello locale di una determinata malattia, il tasso di criminalità, ecc. Gli indicatori di *outcome*, di norma, sono influenzati da una pluralità di fattori (sociali, ambientali, ecc.) e, pertanto, anche quando fra tali fattori è ragionevole includere le condizioni di erogazione di un determinato servizio pubblico, è indubbio che fra tale servizio e l'indicatore di *outcome* sia comunque difficilmente ipotizzabile una correlazione biunivoca causa-effetto. Proprio in funzione della loro dipendenza da una pluralità di cause, gli indicatori di *outcome* sono spesso inclusi nei bilanci sociali e di mandato (Hinna, 2004; Farneti, Pozzoli, 2005) come strumenti di rappresentazione di un contesto o di un fenomeno locale e della sua evoluzione in un certo arco temporale, in dipendenza di una strategia complessiva implementata dall'amministrazione comunale (es. rappresentazione dell'andamento del tasso di criminalità nel corso di un mandato elettorale e delle strategie adottate dall'amministrazione comunale per favorirne la riduzione); possono rappresentare, quindi, validi strumenti di

Gli indicatori rappresentano uno degli capisaldi del monitoraggio in itinere e del controllo a consuntivo della gestione esternalizzata: sulla base degli scostamenti fra gli obiettivi prefissati e i risultati conseguiti, sistematicamente misurati attraverso tali indici, l'amministrazione comunale può infatti:

- rilevare tempestivamente, fin dalle loro prime manifestazioni, le eventuali divergenze fra le condizioni di *outsourcing* prefissate - nei piani e nei programmi dell'amministrazione comunale, nonché, formalmente, nel contratto di servizio - e le modalità effettive di svolgimento della gestione;
- adottare le opportune misure correttive e, ove necessario e possibile (in relazione agli accordi contrattuali), anche eventuali provvedimenti sanzionatori nei confronti del gestore.

Attraverso la revisione critica degli indicatori, inoltre, l'amministrazione comunale può periodicamente ripensare alla attualità delle condizioni di *outsourcing* inizialmente fissate (in relazione all'eventuale mutamento delle esigenze dell'amministrazione comunale, delle caratteristiche della domanda e dell'offerta del servizio, ecc.) e, ove opportuno, procedere al loro aggiornamento, anche attraverso la revisione del contratto di servizio¹³⁸.

misurazione della efficacia delle strategie generali dell'amministrazione comunale, ma non si prestano, invece, alla misurazione delle "dimensioni" di un servizio pubblico finalizzata al suo governo.

Gli indicatori di risultato, invece, misurano direttamente il servizio finale (es. numero di posti disponibili rispetto alla domanda potenziale; numero di lamentele raccolte rispetto al numero di prestazioni erogate, ecc.). In quanto legati da un rapporto causa-effetto agli obiettivi di servizio pubblico che l'amministrazione locale si pone, tali indicatori sono quelli che meglio si prestano ad essere impiegati come strumenti di valutazione della efficacia di una determinata gestione e, con particolare riguardo all'*outsourcing*, ad essere inseriti nel contratto di servizio come parametri di giudizio della adeguatezza del servizio offerto dal *provider*, cui eventualmente vincolarne la remunerazione.

Gli indicatori di processo, infine, misurano le attività (processi produttivi) funzionali al raggiungimento degli obiettivi, ovvero, alla erogazione del servizio finale secondo gli *standard* prestabiliti. Si distinguono, a loro volta, in indicatori di *input*, orientati alla misurazione dei fattori produttivi impiegati (es. numero di persone mediamente coinvolte in ciascun processo produttivo) e indicatori di *output*, orientati alla misurazione del "prodotto" di ciascuna attività (es. numero medio mensile degli interventi di manutenzione delle infrastrutture). A differenza degli indicatori di risultato, gli indicatori di processo «misurano i mezzi e non i fini» (Padovani, 2004, pag. 112). Nel momento in cui si ritiene che l'impiego di determinati *input* (es. personale munito di competenze specifiche) o l'ottenimento di determinati *output* "intermedi" (es. lo svolgimento di un numero minimo di interventi di manutenzione periodica) sia propedeutico all'ottenimento di un servizio finale conforme agli *standard* prefissati, gli indicatori di processo possono, al pari degli indicatori di risultato, essere impiegati come strumenti di valutazione di una gestione - con particolare riguardo alla "intensità" e alla accuratezza dell'attività svolta - e, con specifico riferimento all'*outsourcing*, essere inseriti nel contratto di servizio. Per ulteriori approfondimenti sul tema degli indicatori si vedano Anthony, Young (2003); Dipartimento della Funzione Pubblica (2006), pagg. 121-123; Del Vecchio (2001), pagg. 61-123; Farneti, Mazzara, Savioli (1996); Padovani (2004).

¹³⁸ L'aggiornamento dei piani e programmi comunali e del contratto di servizio non può, tuttavia, condursi allo stesso modo. La modifica dei piani e dei programmi richiede, evidentemente, la sola volontà dei soggetti e degli organismi comunali deputati alla loro formulazione, revisione e approvazione (organi politici, dirigenti, ecc.). Il contratto di servizio, invece, al pari di tutti i contratti, può essere modificato solo con il consenso di tutte le parti coinvolte; più precisamente, la revisione del contratto di servizio è possibile solo se tale eventualità è prevista, dal contratto stesso, fin dalla sua originaria formulazione e, ovviamente, a condizione che l'ente committente e il gestore affidatario riescano, di volta in volta, a raggiungere un accordo sui contenuti delle clausole revisionate.

In funzione del ruolo primario che svolgono nella fase di monitoraggio e valutazione dell'esperienza di esternalizzazione, gli indicatori devono essere coerenti agli obiettivi che vanno a misurare. Anche se tale principio può apparire ovvio, in realtà non lo è affatto. Siccome il ruolo degli indicatori è proprio quello di misurare oggettivamente dei fenomeni che, di per sé, possono risultare abbastanza complessi e aleatori, non è infatti sempre così semplice identificare per ogni obiettivo la batteria di indicatori che meglio ne coglie l'essenza. Ad esempio, quale è l'indicatore più adeguato per misurare il grado di soddisfazione degli utenti con riguardo a una determinata prestazione? Il rapporto fra il numero delle lamentele raccolte e il numero delle prestazioni erogate? Il rapporto fra la domanda effettiva e la domanda potenziale? O quale altro? Evidentemente, non è possibile fornire a priori una risposta sempre valida: la numerosità e l'identità degli indicatori sono infatti strettamente correlate alla natura e alla complessità del servizio esternalizzato, nonché alla maggiore o minore immediatezza dell'obiettivo che si vuole misurare.

Gli indicatori, inoltre, devono essere:

- esaustivi, cioè costituire un sistema idoneo a riflettere adeguatamente tutti gli obiettivi fondamentali della scelta di esternalizzazione;
- chiari, onde evitare confusione nel loro impiego e nella loro interpretazione;
- comparabili, poiché il loro significato si basa proprio su un loro impiego reiterato nel tempo e nel spazio (a fronte, ovviamente, di realtà simili e, quindi, paragonabili), indispensabile per monitorare l'evoluzione dei risultati, ma, soprattutto, per definire e perfezionare una scala di valori rispetto ai quali poterne giudicare, di volta in volta, la maggiore o minore bontà.

Ma, soprattutto, gli indicatori devono essere, al pari degli obiettivi, quanto più possibile condivisi. Condivisi con il personale dell'organizzazione comunale, in relazione agli obiettivi interni, e con il *provider*, con riferimento agli obiettivi esterni.

Condivisione significa che è senz'altro auspicabile che il processo di definizione e assegnazione degli obiettivi veda il coinvolgimento e l'accordo dei soggetti chiamati a realizzarli, sia con riguardo ai contenuti e ai relativi tempi e modi di conseguimento, sia con riguardo ai criteri di rilevazione e valutazione dei risultati. Ma anche che, a prescindere dal fatto che un accordo possa essere più o meno puntualmente raggiunto, gli obiettivi (nei loro contenuti, tempi e modi) e le modalità di valutazione dei risultati (compresa la struttura e il significato degli indicatori) devono comunque essere resi chiaramente noti ai rispettivi responsabili, specificandoli nel contratto di servizio (con riguardo agli obiettivi esterni) o negli altri atti più o meno formali di ripartizione dei

compiti e delle funzioni nell'ambito dell'organizzazione comunale (con riguardo agli obiettivi interni).

Oltre al tema degli indicatori, un altro aspetto particolarmente rilevante del controllo della gestione esternalizzata (in itinere e a consuntivo) riguarda la natura dell'organismo comunale deputato al suo espletamento. In mancanza di indicazioni normative a riguardo, ogni ente può scegliere la soluzione che, di volta in volta, ritiene più appropriata.

A parte il caso, patologico sotto il profilo economico-aziendale, degli enti che abbandonano le gestioni in *outsourcing* a sé stesse, omettendo di effettuare qualsiasi sia pur minimo controllo sul loro andamento, le soluzioni concretamente più diffuse fra i Comuni italiani riguardano l'affidamento del governo dei servizi esternalizzati:

1. direttamente ai propri uffici, secondo un criterio funzionale;
2. ad una unità comunale (es. ufficio, agenzia) specifica;
3. ad una unità (es. ufficio, agenzia) sovracomunale.

La scelta dovrebbe orientarsi, verso l'opzione più efficace, nell'ottica della sistematicità e adeguatezza dell'azione di regolazione, e meno onerosa, nell'ottica delle risorse umane, infrastrutturali, tecnologiche e finanziarie che va stabilmente ad assorbire.

Come noto, infatti, l'attività di indirizzo e controllo sui servizi esternalizzati non è priva di costi. Agli oneri correlati alla gestione delle gare, alla definizione e alla revisione periodica dei contratti di servizio, alla risoluzione di eventuali contenziosi, si associano i costi derivanti dall'impiego permanente di personale dotato di adeguate competenze giuridiche, economiche e tecniche (in relazione alla natura dei servizi affidati in *outsourcing*), nonché i costi ascrivibili all'espletamento delle attività di ispezione e d'indagine.

Conciliare tali costi con le limitate risorse del proprio budget può risultare assai difficile per i comuni, specie per i più piccoli.

In tali casi, alla soluzione dell'unità comunale specificamente dedicata alle attività di indirizzo e controllo dei servizi esternalizzati (alternativa 2), può senz'altro validamente sostituirsi l'affidamento di tali attività al personale impiegato negli uffici comunali da cui "dipendono" i servizi esternalizzati, secondo un criterio funzionale (alternativa 1); ad esempio, il controllo su servizi quali l'illuminazione pubblica o la manutenzione delle aree verdi potrebbe fare capo al settore urbanistico, mentre il controllo sul servizio di trasporto scolastico potrebbe essere assegnato all'ufficio scuola.

O, ancora, i comuni ubicati in un ambito territoriale abbastanza circoscritto possono anche accordarsi per affidare in modo congiunto un determinato servizio a un medesimo *provider* e gestire

poi, in modo altrettanto congiunto, le proprie funzioni di indirizzo e controllo rispetto alle correlate condizioni di espletamento (alternativa 3). Il vantaggio di una scelta di questo tipo è rappresentato, evidentemente, dalla possibilità per le amministrazioni comunali che vi aderiscono di condividere il proprio *know-how* relativo al monitoraggio dei servizi esternalizzati e, al contempo, di ripartirsi le incombenze e i costi correlati a tale attività. Qualora, però, a tale “coalizione” prendano parte molti comuni, eventualmente anche di diverse dimensioni, non si può nascondere il rischio che le specifiche esigenze di servizio pubblico riguardanti alcuni di essi, con particolare riferimento ai più piccoli, possano restare soffocate dalle scelte “imposte” dagli altri e, in particolare, dalla *leadership* dei comuni più grandi.

3.2.2.3 Il controllo a consuntivo

L’ultima fase del percorso di esternalizzazione riguarda il controllo a consuntivo. Scaduto l’affidamento del servizio al gestore, l’ente locale deve riflettere sui risultati conseguiti e sul grado di realizzazione degli obiettivi prefissati, interni ed esterni. Lo scopo di tale analisi “critica”, da effettuarsi sulla base delle informazioni raccolte attraverso il controllo concomitante e in relazione alle vicende intercorse nei rapporti con il gestore in vigenza del contratto, consiste nel verificare i punti di forza e di debolezza dell’esperienza di esternalizzazione appena conclusa, per comprendere se è opportuno o meno ripeterla, per quali servizi e modificando quali aspetti.

Attraverso la verifica a posteriori della “bontà” delle proprie scelte, il comune ri-alimenta la pianificazione e la programmazione, migliorando progressivamente la propria capacità di gestire l’*outsourcing* e, di riflesso, promuovendo lo sviluppo di servizi pubblici locali sempre più aderenti alle attese e alle esigenze della comunità di riferimento.

Il controllo a consuntivo (come, del resto, anche quello in itinere) presenta quindi una duplice dimensione e valenza: strategica e operativa. Strategica, perché il suo scopo ultimo consiste nel rilevare l’impatto che la strategia di esternalizzazione ha avuto sulla azienda-comune e sull’ambiente socio-economico di riferimento, per procedere poi, sulla base di tale esperienza e dei relativi risultati, alla definizione di una nuova strategia, ovvero alla riprogettazione e al perfezionamento sia dell’organizzazione comunale, sia del servizio pubblico. Operativa, perché evidentemente il giudizio globale sulla esperienza di esternalizzazione dipende inscindibilmente dal grado di conseguimento degli obiettivi di natura operativa affidati ai singoli responsabili, dalla bontà dei risultati operativi raggiunti.

In sede di controllo ex-post, l’amministrazione comunale deve pertanto valutare se e in quale misura i vantaggi originariamente attesi dall’*outsourcing* sono stati effettivamente conseguiti e

analizzare le cause degli eventuali scostamenti, per rialimentare, sulla base di tali considerazioni, i processi di pianificazione strategica e programmazione delle modalità di fornitura - ed, eventualmente, di produzione - del servizio cui l'esperienza appena conclusa si riferisce e, nei limiti in cui i relativi risultati possono essere considerati validi (o comunque adattabili) in altri contesti, anche di altri servizi pubblici locali.

3.2.2.3.1 L'impatto dell'outsourcing sull'azienda-comune

Riprendendo l'analisi inizialmente effettuata sui benefici che l'organizzazione comunale si attende dalla esternalizzazione di un servizio pubblico e sui relativi costi, alla scadenza dell'affidamento occorre valutare se e in quale misura gli uni e gli altri - costi e benefici - si sono effettivamente manifestati.

Con riguardo agli aspetti strategico-organizzativi, l'amministrazione comunale deve domandarsi se l'auspicabile separazione fra politica e gestione si è concretamente prodotta o se, invece, sono comunque prevalse le reciproche ingerenze; se effettivamente si sono liberate risorse finanziarie e umane da indirizzare verso attività di maggiore valore strategico o se questo non è accaduto, ad esempio per le resistenze dei dipendenti e delle organizzazioni sindacali, o per la necessità di mantenere comunque impiegate ingenti risorse nella struttura organizzativa preposta al governo della gestione esternalizzata; ecc.

In relazione, appunto, alle modalità di governo della gestione esternalizzata, occorre interrogarsi sulla sistematicità, adeguatezza e onerosità dei controlli effettuati, sulla tempestività ed efficacia degli interventi correttivi delle disfunzioni rilevate, sul livello di cooperazione che si è instaurato con il provider, ecc.

Sotto il profilo economico-finanziario, infine, è necessario analizzare come la struttura dei costi e l'assetto patrimoniale-finanziario dell'amministrazione comunale si sono concretamente modificati in funzione della scelta di esternalizzazione.

Laddove si individuano delle lacune, degli scostamenti fra i risultati attesi e i risultati conseguiti, è indispensabile indagarne le cause, che a loro volta possono essere le più varie: dalla scarsa esperienza dell'amministrazione comunale nella gestione dell'*outsourcing* alla non professionalità del *provider*, da una situazione di "asimmetria informativa" particolarmente grave alla insufficienza delle risorse pubbliche investite nel monitoraggio della gestione esternalizzata, ecc.

Potendo distinguere tali cause fra accidentali, cioè tendenzialmente imprevedibili e irripetibili, e non accidentali, ovvero strettamente correlate a errori iniziali di valutazione e a scelte

consapevolmente condotte, l'analisi critica dell'amministrazione comunale deve principalmente concentrarsi sulle seconde. Se, infatti, le lacune derivanti da circostanze straordinarie e sopravvenute nel corso della gestione esternalizzata sono sostanzialmente inevitabili a priori, quelle scaturenti da considerazioni errate, scelte irrazionali, meccanismi di indirizzo, controllo e revisione in itinere lenti e farraginosi possono invece essere facilmente superate proprio grazie all'acquisizione di esperienza e, quindi, al graduale perfezionamento delle competenze e degli strumenti del Comune funzionali al governo dei servizi pubblici.

3.2.2.3.2 L'impatto dell'outsourcing sul contesto socio-economico locale

Al pari di quanto analizzato nel paragrafo precedente circa l'incidenza sulla organizzazione comunale, anche con riguardo all'impatto sul contesto socioeconomico locale è indispensabile che, a consuntivo, l'esperienza di esternalizzazione sia valutata in base al confronto fra i costi-benefici inizialmente attesi e i risultati effettivamente conseguiti.

Le dimensioni oggetto di valutazione sono essenzialmente due: efficienza ed efficacia.

L'efficienza riguarda le risorse e gli sforzi complessivamente profusi dalla comunità locale per l'ottenimento del servizio. Tale concetto non riflette solo le tariffe pagate dai singoli utenti per la fruizione delle prestazioni, ma vuole richiamare il costo globale del servizio per la collettività, comprensivo degli oneri a carico del bilancio comunale, dei costi di transazione e di transizione. Ci si chiede, quindi: a parità di servizio, il costo globale della gestione esternalizzata si è concretamente dimostrato maggiore o minore del costo globale della gestione diretta?

L'efficacia, invece, deve essere misurata in relazione a due aspetti principali: i programmi dell'amministrazione comunale e le aspettative dei cittadini-utenti¹³⁹. Sul primo fronte, la gestione esternalizzata si dimostra efficace se il servizio reso dal *provider* risponde - per qualità, quantità, capillarità, continuità, prezzo, ecc. - agli *standard* predefiniti dall'ente affidante. Nella seconda prospettiva, invece, l'*outsourcing* è efficace se il servizio reso dal *provider* soddisfa - quantitativamente e qualitativamente - le attese dei cittadini-utenti.

Le eventuali lacune di efficienza e di efficacia emergenti dalla valutazione ex-post devono, a loro volta, essere indagate nelle cause, quale presupposto indispensabile per il miglioramento della futura gestione del servizio.

Salvo la sussistenza di circostanze sopravvenute indipendentemente dalla volontà delle parti (amministrazione comunale e *provider*), gli scostamenti di efficienza sono normalmente causati o da componenti di costo inizialmente trascurate (per errore, dimenticanza, ecc.), o da difficoltà di

¹³⁹ Dipartimento della Funzione Pubblica (2006), pag. 134 e ss.; Grossi, Mussari, *op. cit.*, 2004, pag. 104 e ss.

gestione del rapporto di *outsourcing*, cagionate ad esempio dalla scarsa professionalità o dal comportamento opportunistico del *provider*, da problemi di interazione fra ente affidante e gestore affidatario, ecc.

Con riguardo alle valutazioni di efficacia, invece, si osserva come gli esiti delle valutazioni relative alle due dimensioni sopra descritte dovrebbero auspicabilmente coincidere: se l'amministrazione comunale ha correttamente rilevato e interpretato le esigenze della comunità locale e le ha opportunamente fatte proprie, traducendole in modo adeguato in piani, programmi e condizioni di gestione da inserire nel bando di gara e nel contratto di servizio, alla efficacia o inefficacia del servizio rispetto alle attese dell'ente affidante deve inevitabilmente corrispondere l'efficacia o l'inefficacia del servizio rispetto alle attese dei cittadini-utenti.

Tale corrispondenza, tuttavia, potrebbe anche non verificarsi e questo accade, appunto, quando si manifestano delle disfunzioni nella rilevazione-interpretazione delle esigenze collettive e/o nella loro "trasposizione" nelle clausole dei piani, programmi, bandi di gara, contratti di servizio, ecc. da parte dell'amministrazione comunale. O anche quando, pur rilevate e trattate correttamente nella fase iniziale, le esigenze della comunità locale mutano poi nel corso del rapporto di *outsourcing*, senza che a tale mutamento faccia seguito una idonea revisione delle condizioni di gestione¹⁴⁰.

In particolare, se le aspettative rilevate dall'ente locale sono più ambiziose di quelle effettivamente avvertite dai cittadini-utenti (ad esempio, in relazione alla volontà del *policy maker* di promuovere esigenze di grande rilievo a livello collettivo - tutela dell'ambiente, della salute pubblica, ecc. - ma scarsamente percepite dai singoli), la gestione esternalizzata può manifestarsi inefficace nell'ottica dell'amministrazione comunale (in relazione alla non adeguatezza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati) e, al contempo, assolutamente efficace sotto il profilo sociale (in relazione al carattere ben più che soddisfacente delle *performance* realizzate rispetto alle attese della comunità locale). Viceversa - e questa, mettendone in dubbio la capacità di rappresentare, promuovere e tutelare le istanze della comunità di riferimento, costituisce senz'altro l'ipotesi più deleteria per l'immagine pubblica degli organi politici - se gli obiettivi fissati dalla amministrazione comunale sono insufficienti in confronto alle aspettative dei cittadini-utenti, la gestione esternalizzata può risultare efficace rispetto alle attese dell'amministrazione, ma, simultaneamente, del tutto inefficace sotto il profilo sociale.

¹⁴⁰ Sulle dimensioni della qualità (attesa, progettata, erogata, paragonata e percepita) come componente della *performance* dei servizi pubblici si vedano, per tutti, Grossi, Mussari, *op. cit.*, 2004, pag. 96 e ss.; Mazzara L., "L'orientamento alla qualità totale", in Farneti G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995, pagg. 227-255.

3.3 Gli strumenti adottabili

Fra i più noti strumenti che l'amministrazione comunale può impiegare, congiuntamente o disgiuntamente, per l'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e controllo sulle gestioni esternalizzate dei servizi pubblici locali, si menzionano:

1. il *service level agreement*;
2. il bando di gara e il contratto di servizio;
3. la carta dei servizi;
4. la raccolta periodica presso il gestore di *report* qualitativi, quantitativi e contabili sull'attività svolta;
5. le ispezioni dirette;
6. la raccolta diretta (cioè, senza la mediazione del *provider*) delle segnalazioni e delle lamentele degli utenti;
7. le indagini di *customer satisfaction*;
8. le indagini di *benchmarking*.

Sul *service level agreement*, sul bando di gara e sul contratto di servizio ci si è già soffermati nei paragrafi precedenti. Si tratta, sostanzialmente, di strumenti attraverso i quali l'amministrazione comunale definisce formalmente gli obiettivi che si pone attraverso l'esternalizzazione, rendendoli vincolanti anche per il gestore affidatario.

La carta dei servizi, invece, è una sorta di decalogo dei diritti degli utenti che ogni azienda operante nel settore dei servizi pubblici deve obbligatoriamente predisporre e rispettare¹⁴¹.

Introdotta nell'ordinamento giuridico nazionale da una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, la carta dei servizi non rappresenta un vero e proprio strumento nelle mani dell'amministrazione comunale, quanto piuttosto un mezzo di regolazione dei rapporti fra il gestore affidatario e i cittadini-utenti; poiché, anzi, la qualità dei servizi dipende notoriamente¹⁴² anche dalla collaborazione degli utenti nel garantire le migliori condizioni di

¹⁴¹ Per ulteriori approfondimenti sulla carta dei servizi si vedano, Borgonovi, *op. cit.*, EGEA, Milano, 2002, pag. 355 e ss.; Centro Studi Nuova Ricerca (2000), pagg. 110-114; Grossi, Mussari, *op. cit.*, 2004, pag. 110 e ss.; San Mauro C., *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Maggioli, Rimini, 2004. Più in generale, sulla tutela degli utenti dei servizi pubblici, cfr. Ieva L., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, IPSOA, Milano, 2002; Stefanelli M. A., *La tutela dell'utente di pubblici servizi*, CEDAM, Padova, 1994.

¹⁴² Cfr. Normann (1998), pag. 103 e ss.; Mele (2003), pag. 318 e ss.

erogazione (ad esempio, in relazione alla conoscenza, da parte loro, delle modalità di funzionamento del servizio, dei requisiti necessari per potervi accedere, ecc.), la carta dei servizi costituisce per il gestore non solo un vincolo, ma anche una occasione per spiegare agli aspiranti clienti le norme di comportamento da seguire (es. orari da rispettare, documenti da presentare, ecc.) per potere usufruire al meglio delle prestazioni. Ciò non toglie, però, che la carta dei servizi sia uno strumento di indubbia rilevanza anche per l'amministrazione comunale; in quanto rappresentante e tutore delle esigenze dei cittadini (che la carta dei servizi vuole appunto proteggere nel loro ruolo di utenti di servizi pubblici), infatti, l'ente locale deve necessariamente verificare non solo che il gestore affidatario predisponga e rispetti la carta dei servizi (come, peraltro, normativamente imposto), ma anche che le condizioni ivi riportate siano conformi e compatibili a quelle fissate nel contratto di servizio.

Gli strumenti di cui ai punti 4, 5 e 6 sono diretti a monitorare "sul campo" le condizioni di espletamento della gestione e le caratteristiche quali-quantitative dei servizi erogati. La predisposizione e la concreta possibilità degli organismi comunali deputati al controllo della gestione esternalizzata di raccogliere i dati relativi alla gestione "personalmente", cioè senza l'intermediazione del *provider*, è un aspetto di fondamentale importanza per garantire la migliore attendibilità (cioè, la riduzione dei rischi di distorsioni e manipolazioni fraudolente) sia di tali dati, sia delle analisi che ne conseguono.

Le indagini di *customer satisfaction*¹⁴³, invece, sono degli strumenti specificamente finalizzati a rilevare le aspettative dei cittadini e il grado di soddisfazione degli utenti relativamente a un determinato servizio; l'amministrazione comunale può senz'altro impiegarle per testare direttamente "sul campo" il grado di efficacia sociale di una gestione esternalizzata.

Le indagini di customer satisfaction possono essere condotte con vari criteri (indagine sull'intero universo o su un campione di utenti) e mezzi (questionario scritto o intervista verbale; intervista telefonica o intervista frontale; ecc.), più o meno opportuni a seconda delle caratteristiche

¹⁴³ Già il decreto legislativo n. 29 del 1993 nell'art. 12, così come la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, individuavano la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati.

Nonostante tale esigenza sia oggi largamente riconosciuta, e nonostante le numerose iniziative attivate dalle amministrazioni, permangono ancora incertezze nell'individuazione delle soluzioni più appropriate. Uno degli strumenti più utilizzati è la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti o, in altri termini, del grado della qualità percepita da parte dei cittadini e delle imprese, comunemente denominata indagine di customer satisfaction.

Le indagini sul grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici servono ad ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione tra chi eroga il servizio e chi lo riceve. Rilevare la customer satisfaction consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi.

Occorre quindi che le amministrazioni diventino maggiormente capaci di dare valore al punto di vista del cittadino e occorre che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata dei servizi pubblici.

del servizio indagato, dell'ampiezza del bacino di utenza, dell'entità delle risorse (finanziarie, umane, infrastrutturali) disponibili, ecc. A prescindere dalle concrete modalità di espletamento, però, le indagini di *customer satisfaction* devono sempre riflettere le preferenze e le opinioni di tutti gli utenti o di un campione rappresentativo, e comunque non solo degli utenti che presentano istanze o reclami; questo è senz'altro il loro requisito fondamentale, che le rende particolarmente utili e che, pertanto, non dovrebbe mai venire meno.

Le indagini di *benchmarking*¹⁴⁴, infine, sono dirette ad indagare le *best practice* riscontrabili in altri ambiti territoriali con riguardo alla gestione di un determinato servizio ed eventualmente a "riprodurle" in conformità alle specifiche peculiarità ed esigenze dell'ambito territoriale e della collettività di riferimento.

Le informazioni raccolte attraverso i menzionati strumenti di controllo (particolarmente, punti 4, 5, 6, 7 e 8) e di studio ad ampio raggio (punto 9) devono essere rielaborate in modo tale da ricavarne delle informazioni quali-quantitative (anche in forma di indicatori) da comparare con obiettivi e gli *standard* prefissati ed esplicitati dalla amministrazione comunale attraverso i piani, i programmi e gli altri strumenti di indirizzo (punti 1, 2 e 3).

Come illustrato nei paragrafi precedenti, l'analisi degli eventuali scostamenti fra gli indicatori misurati sui dati effettivi della gestione e gli *standard* predefiniti, fra gli obiettivi prefissati e i risultati conseguiti, nonché l'approfondimento delle relative cause, rappresentano il punto di partenza dell'amministrazione comunale:

- per attivare le eventuali procedure sanzionatorie nei confronti del *provider* inadempienti,
- per rialimentare e perfezionare il processo di pianificazione, programmazione e governo dell'affidamento in *outsourcing*,
- per migliorare la propria capacità di fornire servizi pubblici sempre più adeguati (per natura, caratteristiche e modelli di gestione prescelti) alle effettive e mutevoli esigenze della comunità locale.

¹⁴⁴ Per meglio inquadrare la tecnica ad oggetto, è utile dare una definizione di benchmarking nella PA: il processo, continuo e sistematico, attraverso il quale le pubbliche amministrazioni, partendo da una approfondita fase di analisi finalizzata ad individuare le aree di miglioramento, attuano sia confronti interni a tutti i livelli, sia confronti esterni con aziende private leader, con l'obiettivo di realizzare: integrazione su obiettivi comuni; coerenza con gli obiettivi dello Stato; cooperazione al fine di accrescere il valore per i clienti; pianificazione del miglioramento.

CAPITOLO IV

INDAGINE EMPIRICA: LE FUNZIONI DEI COMUNI CAMPANI NEL GOVERNO DEI SERVIZI PUBBLICI ESTERNALIZZATI

4.1 Approccio metodologico, campo ed ambito di indagine

Nel presente capitolo si vuole fornire un quadro generale delle forme di gestione dei servizi pubblici locali adottate dai comuni campani con riguardo alle esperienze di esternalizzazione, nello specifico si analizzano gli strumenti e le procedure di governo implementate, gli obiettivi prefissati, i meccanismi di controllo utilizzati.

L'approccio metodologico utilizzato è di tipo deduttivo ed induttivo, coerentemente con le indicazioni provenienti da autorevole parte della letteratura concernente le scelte metodologiche nei disegni di ricerca sociale e, in particolare, economico-aziendale¹⁴⁵.

In particolare, la ricerca è stata condotta attraverso un'indagine su tutti i comuni campani con un numero di abitanti non inferiore alle 50.000 unità. Dal confronto dei dati ISTAT e dati dei siti istituzionali dei comuni campani, gli enti che soddisfano tale requisito sono 20, suddivisi, come segue, per provincia di appartenenza: provincia di Avellino: 1 comune; provincia di Benevento: 1 comune; provincia di Caserta: 2 Comuni; provincia di Napoli: 12 comuni; provincia di Salerno: 4 comuni.

¹⁴⁵ Per maggiori approfondimenti si veda: Canziani A., *La ricerca nelle scienze sociali: note metodologiche e pre-metodologiche*, Relazione riassuntiva delle lezioni al Dottorato in Direzione Aziendale, Università di Cassino, 1998; Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, 2003; Ferraris Franceschi R., *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1978; Ferraris Franceschi R., *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Milano, Giuffrè, 1998; Onida P., *Le discipline economico-aziendali. Oggetto e metodo*, Giuffrè, Milano, 1947; Vicari S., "Metodo e linguaggio nell'accademia economico aziendale italiana", in Vicari S. (a cura di), *Metodo e linguaggio in economia aziendale*, EGEA, Milano, 1992, pagg. 101-121; Zappa G., *Il reddito di impresa*, Giuffrè, Milano, 1937.

La scelta del menzionato campo d'indagine è scaturita dalla considerazione congiunta di due fattori:

1. la numerosità della popolazione “rappresentata”. Tale fattore assume estrema rilevanza se si considera che le condizioni di erogazione (quantità, qualità, continuità e prezzo) dei servizi pubblici locali rivestono un ruolo determinante nello sviluppo sociale, economico e competitivo delle comunità cui si rivolgono e, di riflesso, dell'intero Paese. Pertanto, la numerosità della popolazione rappresentata dai comuni oggetto dell'indagine è pari 2.276.356 unità (cfr. tavola A.2.2), ovvero ad oltre il 39% della popolazione campana complessiva (pari a 5.824.662)¹⁴⁶. Poiché, come noto, la distribuzione della popolazione campana è estremamente suddivisa fra i 551 comuni della regione e, in particolare, tra cui molti di minori dimensioni, non sarebbe stato senz'altro possibile raggiungere un analogo “livello di copertura” qualora la selezione di questi ultimi fosse stata effettuata attraverso le tecniche statistiche del campionamento casuale.
2. la frequenza degli affidamenti in outsourcing. Secondo uno studio condotto su scala nazionale dall'ANCI è emerso che, nei servizi di pubblica utilità, la pratica dell'*outsourcing* è tendenzialmente più diffusa tra i comuni con oltre 50.000 abitanti piuttosto che tra quelli con una popolazione inferiore¹⁴⁷.

Lo strumento prescelto per l'indagine è il questionario (cfr. allegato D). Si tratta, in particolare, di un questionario semi-strutturato composto da 21 domande, alcune delle quali presentate nella forma a risposta multipla, le altre strutturate in parte a risposta multipla e in parte a risposta aperta.

I questionari sono stati posti all'attenzione del direttore generale o, in mancanza, del segretario comunale, oppure del dirigente del settore partecipate o settore finanziario. La somministrazione è avvenuta a mezzo e-mail, talvolta, anche tramite fax. I solleciti (come pure le richieste di chiarimenti) sono stati effettuati telefonicamente e tramite posta elettronica. La raccolta dei questionari compilati, infine, si è avuta, tramite e-mail e fax. Il periodo in cui è avvenuta la fase di somministrazione e *feedback* dei questionati va da gennaio ad agosto 2010.

L'indagine è finalizzata all'analisi dell'esternalizzazione di alcune tipologie di servizi pubblici in quanto l'oggetto è costituito da attività/servizi direttamente rivolti ai cittadini (cfr. paragrafo 2.4).

¹⁴⁶ I dati, aggiornati al 2008, sono ricavati dal sito www.comuni-italiani.it

¹⁴⁷ Sulla frequenza degli affidamenti in *outsourcing* per le diverse tipologie di attività e servizi espletati dai Comuni, si vedano i risultati del “Progetto Extra: Servizi e funzioni fuori dal Comune” (2005), condotto dall'ANCI in collaborazione con l'UPI e il Dipartimento della Funzione Pubblica (capitolo 2, “Stato dell'arte del processo di esternalizzazione negli Enti Locali”, pag. 8 e ss.).

Quindi, l'ambito di indagine della ricerca sono i servizi pubblici locali a rilevanza economica, sia per le caratteristiche proprie e per la disciplina giuridica, ma anche perché ritenuti in teoria maggiormente propensi ad una gestione esternalizzata ed imprenditoriale¹⁴⁸. Per non ridurre notevolmente il grado di approfondimento della ricerca, il livello di attendibilità dei dati raccolti e il grado di accuratezza dei risultati finali, si è scelto di non includere tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica. Da un lato, per ogni aspetto della gestione dell'*outsourcing* ciascun comune può verosimilmente comportarsi in modo non uniforme con riguardo a servizi o a contratti di affidamento diversi, così come gli obiettivi prefissati e i risultati conseguiti nei diversi casi di esternalizzazione non sempre coincidono. Dall'altro, all'interno della generica espressione "servizi pubblici locali a rilevanza economica" i diversi enti coinvolti nell'indagine possono ricondurre attività diverse. Il rischio insito nella scelta di porre agli enti locali domande riguardanti le modalità di gestione, in generale, di tutti gli affidamenti in *outsourcing*, sarebbe pertanto stato quello di limitare notevolmente il possibile grado di approfondimento delle domande stesse (come pretendere, ad esempio, che un ente fosse disponibile a "ricostruire", ai fini della partecipazione all'indagine, le vicende relative all'evoluzione dei costi, della qualità, ecc. di tutti i servizi pubblici a rilevanza economica in dipendenza delle scelte di *outsourcing*, specie nel caso di esperienze di esternalizzazione molto numerose?) e, comunque, di mettere a confronto informazioni non precise e non uniformi (poiché fornite dai compilatori facendo riferimento ad un ipotetico e generico rapporto di *outsourcing* e non, invece, ad una specifica e concreta esperienza di esternalizzazione¹⁴⁹). Tale rischio è stato superato, concretamente, limitando il campo di indagine solo ad alcuni servizi pubblici locali a rilevanza economica o, più precisamente, ad alcuni segmenti degli stessi: la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; il trasporto pubblico urbano; il trasporto pubblico extra-urbano.

¹⁴⁸ La maggiore frequenza degli affidamenti per i servizi a rilevanza economica è riscontrabile dal lavoro condotto dall'ANCI in collaborazione con l'UPI e il Dipartimento della Funzione Pubblica "Stato dell'arte del processo di esternalizzazione negli Enti Locali" capitolo 2, , pag. 8 e ss. nell'ambito del "Progetto Extra: Servizi e funzioni fuori dal Comune" (2005).

Inoltre, occorre evidenziare come le esperienze di esternalizzazione dei servizi a rilevanza economica, in diversi Comuni, non rappresentino una novità assoluta scaturente dalle più recenti riforme (come ad esempio l'art. 35 della Legge n. 448/2001 e successive modifiche), ma si siano susseguite fin dai primi anni Novanta. Superate le disposizioni di epoca giolittiana, che prevedevano l'assunzione diretta dei servizi pubblici locali da parte dei Comuni, infatti, già la Legge 142/1990, prevista la gestione in economia ai servizi di modeste dimensioni e l'istituzione a quelli di carattere sociale, per i servizi a rilevanza economica aveva ammesso, oltre all'affidamento ad aziende speciali o a S.p.A.-S.r.l. a maggioranza pubblica (successivamente affiancate dalla S.p.A. a minoranza pubblica, legittimata dalla Legge 498/1992), anche la gestione mediante concessione con gara a privati.

¹⁴⁹ Sull'importanza di costruire le domande dei questionari e delle interviste con riferimento a situazioni concrete e specifiche, piuttosto che astratte e generali, si vedano Bailey (1982), pag. 137 e ss; Hoinville, Jowell (1982), pag. 69 e ss; Zammuner (1998), pag. 133 e ss.

4.2 Ipotesi ed interrogativi di ricerca

Le ipotesi di ricerca rappresentano una sorta di “considerazioni” scaturenti, per deduzione, dall’approfondimento teorico; l’obiettivo del lavoro è riconducibile, appunto, alla verifica, attraverso la ricerca empirica, della validità o meno di tali considerazioni.

Dall’analisi della letteratura, avvenuta nei precedenti capitoli, è emersa che la scelta da parte dei comuni di esternalizzare determinati servizi è fonte di una serie di vantaggi, ma anche di diversi limiti (cfr. paragrafo 2.5). Quindi, l’ipotesi di ricerca del presente lavoro, analizzati i vantaggi e gli svantaggi riscontrati dall’analisi della letteratura, parte dall’assunto secondo cui il successo della esternalizzazione di un determinato servizio pubblico sia subordinato alla sussistenza di una serie di condizioni minimali, attinenti, da un lato, l’assetto concorrenziale del mercato di riferimento e, dall’altro, la competenza e l’accuratezza dell’amministrazione affidante nello svolgimento delle attività, dapprima, di preparazione della esternalizzazione e, successivamente, di governo della gestione esternalizzata. In particolare, le condizioni minimali prescritte dalla letteratura, attraverso gli autorevoli contributi di numerosi studiosi, sono le seguenti¹⁵⁰:

- Presenza di una concreta concorrenza nell’accesso dell’affidamento del servizio in outsourcing verificata attraverso la presenza di più soggetti partecipanti alla gara;
- adeguata capacità di pianificazione e controllo strategico da parte degli organi politici, con particolare riferimento alla rilevazione e interpretazione dei bisogni della comunità locale, alla individuazione dei servizi più idonei a soddisfarli;
- attenta focalizzazione degli obiettivi strategici che si ritiene necessario perseguire con l’esternalizzazione di alcuni servizi;
- precisa indicazione degli strumenti che regolano il rapporto tra proprietà e gestore;
- adeguata attività di programmazione da parte dell’amministrazione comunale, con specifico riguardo alla definizione delle caratteristiche quali-quantitative delle prestazioni ed adeguata azione di controllo del gestore da parte dell’ente locale

¹⁵⁰ Cfr. Farneti G., “La valutazione di economicità delle gestioni pubbliche locali”, in Anselmi L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli, Rimini, 1995, pagg. 187-212; Farneti G., *Introduzione all’economia dell’azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995; Garlatti A., “Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali”, in Mele R., Parente R., Popoli P., *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Volume I, Maggioli, Rimini, 2004, pagg. 323-350; Mussari R., Grossi G., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Aracne, Roma, 2004; Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, CEDAM, Padova, 2003; Terzani S., *Lineamenti di pianificazione e controllo*, CEDAM, Padova, 1999.

affidante, con particolare riguardo ai profili di qualità, quantità, prezzo, efficienza gestionale, efficacia ed equità sociale delle prestazioni¹⁵¹;

- attenta analisi di soddisfazione dell'utenza servita, utile anche a riprogettare la forma e/o le modalità di erogazione del servizio;
- definizione di un sistema sanzionatorio chiaro ed efficace, da attivare in caso di mancato rispetto dei vincoli contrattuali;

In definitiva, l'ipotesi di ricerca del presente lavoro si focalizza su 3 aspetti, che sono:

1. grado di liberalizzazione del mercato e di sviluppo della concorrenza;
2. attitudine delle amministrazioni comunali ad una adeguata programmazione delle esternalizzazioni;
3. capacità delle amministrazioni comunali di svolgere in modo tempestivo ed accurato le funzioni istituzionali di indirizzo e controllo sulle gestioni esternalizzate.

Dalla menzionata ipotesi di ricerca e quindi dalla declinazione della stessa nei tre concetti su esposti, è scaturito il seguente **interrogativo** di ricerca al quale si tenta di dar risposta nello svolgimento del presente capitolo, ed in particolare nel paragrafo di illustrazione ed interpretazione dei dati raccolti (cfr. paragrafo 4.4):

1. nell'esperienza dei comuni oggetto di indagine, sussistono o meno le condizioni minimali prescritte dalla teoria?

4.2.1 La operativizzazione delle ipotesi di ricerca

La operativizzazione delle ipotesi di ricerca è il momento in cui l'ipotesi di ricerca viene definita in una forma idonea alla procedura di validazione. Si è trattato praticamente di "tra-

¹⁵¹ Cfr. Garlatti A., *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, EGEA, Milano, 1994; Pozzoli S., "Società di SPL: a chi spetta la «governance»", in *Azienditalia* n. 6, 2005, pagg. 388-391; Riccaboni A., "Interessi pubblici e privati nel settore idrico. Le attività di pianificazione e controllo", in Riccaboni A. (a cura di), *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Quaderni del Ponte, Firenze, 2003, pagg. 323-353; Savioli G., "Tendenze evolutive del controllo di gestione nei servizi pubblici", in AA.VV., *L'evoluzione del controllo di gestione. Modelli ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pagg. 854-856.

sformare” l’ipotesi in affermazioni empiricamente rilevabili¹⁵². Ciò è avvenuto con l’*operativizzazione dei concetti*, e cioè la trasformazione dei concetti in variabili, ossia in entità rilevabili.

Pertanto si è proceduto a trasformare i 3 concetti, presi come riferimento del presente lavoro, in una serie di variabili, di seguito indicate, che corrispondono alle domande rivolte ai destinatari dell’indagine mediante la somministrazione del questionario.

Riguardo le tematiche attinenti la *liberalizzazione dei mercati e lo sviluppo della concorrenza*, sono state definite le seguenti variabili:

1. durata complessiva dell’affidamento in *outsourcing*;
2. numero di aspiranti *provider* partecipanti alla gara per l’affidamento del servizio.

Con riferimento alla fase di *programmazione*, invece, oggetto di osservazione sono state:

1. il compimento di studi di fattibilità tecnica, organizzativa ed economica a supporto della scelta di *outsourcing*;
2. la definizione di obiettivi chiari e precisi;
3. la puntuale determinazione degli obblighi a carico del gestore.

Per ciò che concerne il *governo* in itinere e il controllo della gestione esternalizzata da parte del comune, si annoverano infine i seguenti elementi di studio:

1. tipologia di struttura organizzativa (agenzia, ufficio, ecc.) cui è affidato il compito di intrattenere i rapporti con il gestore e di vigilare sulla sua attività;
2. funzioni regolarmente svolte con riguardo:
 - a. alla raccolta di informazioni presso il gestore sulle prestazioni erogate;
 - b. alle attività di ispezione diretta;
 - c. alla raccolta di suggerimenti e lamentele da parte degli utenti;
 - d. alla realizzazione di indagini di *customer satisfaction*;
 - e. alla attivazione di procedure sanzionatorie in caso di mancato rispetto del contratto di servizio da parte del gestore;

¹⁵² Corbetta P., *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag15 e ss.

3. adozione o meno di un modello predeterminato per la richiesta di informazioni al gestore;
4. tipologia di informazioni (economico-finanziarie o, piuttosto, quali-quantitative) richieste regolarmente al gestore;
5. modalità di trattamento (archiviazione e/o rielaborazione), finalità di impiego e destinatari delle informazioni raccolte sulla gestione esternalizzata;
6. previsione o meno di una clausola di revisione periodica del contratto di servizio (e, ove prevista, cadenza temporale di tale revisione).

4.3 Campione di indagine e risposte ricevute: inquadramento della ricerca

Le interviste ai 20 comuni campani superiori ai 50.000 abitanti si sono concluse con la raccolta di 11 risposte valide, 9 comuni hanno dichiarato di non poter rispondere perché non detengono partecipazioni dirette (cfr. tavola A.2.1).

Area	N. Comuni interpellati		N. Comuni rispondenti		Comuni che non detengono partecipazioni	Comuni rispondenti/ Comuni interpellati (%)
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %		
Provincia Avellino	1	5,00	1	9,0909091	0	100
Provincia Benevento	1	5,00	1	9,0909091	0	100
Provincia Caserta	2	10,00	1	9,0909091	1	50
Provincia Napoli	12	60,00	4	36,363636	8	33,33333333
Provincia Salerno	4	20,00	4	36,363636	0	100
Tot. Regione Campania	20	100,00	11	100,00	9	55

Tav. A.2.1 – Comuni interpellati, rispondenti e comuni che non detengono partecipazioni: valori assoluti e percentuali

Il dato incoraggia sotto il punto di vista dell'interesse mostrato nella ricerca, ma un punto interrogativo lo presentano quei comuni che hanno dichiarato di non detenere partecipazioni, perché da verifiche effettuate si è riscontrato che i due comuni non rispondenti (pari al 22,23% dei 9 comuni ed al 10% del campione totale) comunque hanno delegato ad un soggetto esterno la gestione dei servizi oggetto di indagine. Le mancate risposte, seppur con rilevanza statistica assai ridotta, possono trovare spiegazione nelle stesse motivazioni che i rappresentanti dei comuni manifestavano durante i numerosi solleciti effettuati, ossia: non interessamento al tema di studio,

manca di tempo da parte del personale e informazioni poco dettagliate sull'argomento che non consentivano loro un'adeguata risposta. Fenomeno molto più rilevato è la incompiuta compilazione del questionario in molte delle sue parti. Per ottemperare a tale mancanza si è proceduto a ricontattare telefonicamente gli interessati riscontrando, in alcuni casi l'ottenimento della risposta ad un particolare quesito lasciato prima incompleto, ma quasi per la totalità di essi non si è avuta risposta, per cui ci si è orientati a considerare che l'ente non deteneva informazioni a riguardo, con la valutazione negativa che ne consegue.

Come evidenziato dalla Tavola A.2.2, le 11 risposte valide coprono il campione di indagine in misura alquanto soddisfacente (ancor più se si pensa ai comuni che non hanno risposto perché non hanno proceduto ad esternalizzazioni); i comuni rispondenti, infatti, rappresentano il 55% dei comuni interpellati, per una popolazione pari a ben il 71,6% di tutti i cittadini ivi residenti.

Area	Popolazione Comuni interpellati		Popolazione Comuni rispondenti		Pop. Comuni rispondenti / Pop. Comuni interpellati (%)
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	
Provincia Avellino	56.512	2,48	56.512	3,467534205	100
Provincia Benevento	62.219	2,73	62.219	3,817711472	100
Provincia Caserta	130.345	5,73	78.669	4,827071212	60,35444398
Provincia Napoli	1.732.457	76,11	1.137.523	69,79756355	65,65952286
Provincia Salerno	294.823	12,95	294.823	18,09011956	100
Tot. Regione Campania	2.276.356	100,00	1.629.746	100,00	71,59451334

Tav. A.2.2 – Popolazione dei comuni interpellati e dei comuni rispondenti: valori assoluti e percentuali

L'area più rappresentata della regione Campania sono i comuni appartenenti alle provincie di Avellino, Benevento e Salerno sia per quanto riguarda la numerosità dei comuni partecipanti all'indagine sia per quanto riguarda la popolazione residente. L'area per la quale si dispone di un minor numero di informazioni è quella dei comuni afferenti alla provincia di Napoli e poi quelli della provincia di Caserta rispettivamente con il 33,3% e 50% dei comuni interpellati (cfr. Tav. A.2.1), invece in relazione alla popolazione residente sono i comuni della provincia di Caserta a detenere il primato negativo rispetto a quelli del napoletano con il 60,35% rispetto al 65,66% della corrispondente popolazione complessiva (cfr. Tav. A.2.2).

Degli 11 comuni rispondenti è da registrare un ulteriore ridimensionamento del campione effettivo di indagine e per il servizio rifiuti (risposte 10 su 11) e per il servizio trasporto (9 su 11).

Meritevole di nota, inoltre, è la quasi totale sovrapposizione delle risposte relative ai due servizi di trasporto pubblico locale. Tale anomalia, rilevata in fase di interpretazione dei dati è stata

rappresentata ai compilatori del questionario, che l'hanno motivata come un fatto casuale, ma a volte hanno sostenuto di considerare i due servizi alla stessa guisa.

4.4 Illustrazione ed interpretazione dei risultati

Entrando nel dettaglio dei risultati della ricerca, il primo dato che emerge riguarda il fatto che, con riferimento a tutti i servizi indagati, l'affidamento in *outsourcing* con gara a società mista, così come previsto dalla normativa vigente (legge 166/2009, cfr. Tabella 2.1), stranamente non rappresenta la **forma di gestione** più frequente. Infatti, sono 5 i casi su 10 per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, 4 casi su 9 per il trasporto pubblico locale (cfr. Tavole R.3, TP.3).

Area	Affidamento in house	Società mista partecipata dal comune	Affidamento con gara a impresa privata	Altra forma di gestione non esternalizzata
Provincia Avellino	0	1	0	0
Provincia Benevento	1	0	0	0
Provincia Caserta	0	1	0	0
Provincia Napoli	3	0	0	0
Provincia Salerno	1	3	0	0
Tot. Regione Campania	5	5	0	0

Tav. R.3 – Forme di gestione del servizio rifiuti (cfr. questionario, domanda 3)

Area	Affidamento in house	Società mista partecipata dal comune	Affidamento con gara a impresa privata	Altra forma di gestione non esternalizzata
Provincia Avellino	1	0	0	0
Provincia Benevento	1	0	0	0
Provincia Caserta	0	1	0	0
Provincia Napoli	3	0	0	0
Provincia Salerno	0	3	0	0
Tot. Regione Campania	5	4	0	0

Tav. TP.3 – Forme di gestione del servizio trasporto pubblico locale (cfr. questionario, domanda 3)

Ancor più rilevante è il dato, in controtendenza con la legge 166/2009, che indica la maggiore frequenza degli affidamenti in house, specie per il servizio di trasporto pubblico locale. Per quest'ultimo ci saremmo aspettati una maggiore frequenza del servizio rifiuti in quanto la normativa specifica di settore impone, per il trasporto pubblico locale, (a partire da una scadenza più volte

rinvia e attualmente fissata al 31 dicembre 2007) l'affidamento con gara come unica forma di gestione ammessa¹⁵³.

Infine, riguardo la modalità di affidamento del servizio rifiuti alle 5 società miste partecipate dal comune, è avvenuto solo in un caso con gara ad evidenza pubblica ed un altro in maniera diretta, mentre in 3 casi l'affidamento del servizio è avvenuto in maniera diretta, ma il partner privato è stato scelto con gara ad evidenza pubblica (tav. R.4). Mentre per il servizio di trasporto pubblico locale in tutti e quattro i casi la modalità prescelta è stato l'affidamento diretto senza gara pubblica (tav. TP.4).

Area	Affidamento diretto	Affi.to diretto e scelta del socio privato con gara	Affidamento con gara	Totale
Provincia Avellino	0	1	0	1
Provincia Benevento	0	0	0	0
Provincia Caserta	0	0	1	1
Provincia Napoli	0	0	0	0
Provincia Salerno	1	2	0	3
Tot. Regione Campania	1	3	1	5

Tav. R.4 – Modalità di affidamento del servizio rifiuti a società mista (cfr. questionario, domanda 3)

Area	Affidamento diretto	Affi.to diretto e scelta del socio privato con gara	Affidamento con gara	Totale
Provincia Avellino	0	0	0	0
Provincia Benevento	0	0	0	0
Provincia Caserta	1	0	0	1
Provincia Napoli	0	0	0	0
Provincia Salerno	3	0	0	3
Tot. Regione Campania	4	0	0	4

Tav. TP.4 – Modalità di affidamento del servizio trasporto pubblico a società mista (cfr. questionario, domanda 3)

¹⁵³ La principale fonte normativa di portata nazionale che disciplina il settore del trasporto pubblico locale è rintracciabile nel D.Lgs. n. 422/1997 (c.d. Decreto Burlando), come successivamente modificato e integrato dal D.Lgs. n. 400/1999. Il D.Lgs. n. 422/1997 (come modificato dal D.Lgs. n. 400/1999), art. 18, prevede che, entro il 31 dicembre 2000, le aziende speciali e i consorzi precedentemente impegnati nella gestione del trasporto pubblico locale siano stati trasformati in società di capitali o in società cooperative, di cui l'ente titolare del servizio poteva mantenere la proprietà totalitaria per un periodo massimo di due anni. Il regime ordinario di gestione dei trasporti pubblici locali ammesso dalla normativa nazionale di settore è la gara, per l'aggiudicazione dei servizi o, in alternativa, per la scelta dei soci privati delle imprese affidatarie dirette della gestione (art. 18, comma 2, lett. a). Fino alla scadenza ultima del 31 dicembre 2007, tuttavia, le Regioni possono fissare un periodo transitorio, durante il quale è facoltà degli enti locali mantenere in vigore tutti i precedenti affidamenti ai concessionari e alle società derivanti dalle sopra menzionate trasformazioni.

La anomala situazione sia nella forma di gestione che nella modalità di affidamento, risulta comprensibile se si considera il ritardo nell'adeguamento dei comuni campani alle più recenti riforme che hanno interessato il settore dei servizi pubblici locali (decreto legge 112/2008 e legge 166/2009). Infatti il passaggio dalla gestione interna dei servizi ad una gestione esternalizzata si è avuto negli anni immediatamente successivi al 2000, periodo in cui era ancora prevista la possibilità di delegare la gestione dei servizi pubblici locali a società di capitali con partecipazione al 100% pubblica (cfr. capitolo II).

4.4.1 Assetto del mercato

Come già detto nel paragrafo 4.2.1, riguardo le tematiche attinenti l'assetto del mercato e più nello specifico la *liberalizzazione dei mercati e lo sviluppo della concorrenza*, sono state definite le seguenti variabili di studio (tabella 4.1):

1. numero di aspiranti *provider* partecipanti alla gara per l'affidamento del servizio;
2. durata complessiva dell'affidamento in *outsourcing*.

Tabella 4.1 - Liberalizzazione del mercato e sviluppo della concorrenza

Numero domanda	Oggetto della domanda	Commento
4)	Numero di aspiranti provider partecipanti alla gara per l'affidamento in outsourcing	L'adeguatezza della procedura a evidenza pubblica per la selezione dell'offerta economicamente più conveniente è tanto maggiore quanto più elevato è il numero degli aspiranti provider (non collusivi) che vi prendono parte
5)	Durata complessiva dell'affidamento in outsourcing	La durata di un affidamento in outsourcing deve essere sufficientemente lunga da consentire il recupero dei costi degli investimenti del gestore, dei costi di transazione e dei costi di transizione; ma, non può tuttavia essere troppo lunga, onde evitare che il provider venga a trovarsi, per un periodo troppo ampio, in una posizione di vantaggio monopolistico.

Poco favorevole è la situazione riguardante l'**assetto concorrenziale**: in nessun caso (relativo alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti) la competizione per l'affidamento del servizio ha interessato più di 5 imprese, mentre in ben 4 casi l'aggiudicazione è avvenuta con una partecipazione da 2 a 5 imprese (cfr. Tav. R.5).

Area	1 impresa	Fra 2 e 5 imprese	Più di 5 imprese	Totale
Provincia Avellino	0	1	0	1
Provincia Benevento	0	0	0	0
Provincia Caserta	0	1	0	1
Provincia Napoli	0	0	0	0
Provincia Salerno	0	2	0	2
Tot. Regione Campania	0	4	0	4

Tav. R.5 – Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: numero di aspiranti provider partecipanti alla procedura di selezione (cfr. questionario, domanda 4)

Spesso, quindi, l'affidamento non è avvenuto in un regime di vera e propria competizione, ma piuttosto in un contesto di assenza di alternative, che lascia molti dubbi sulla effettiva reversibilità della scelta per il comune affidante, sul suo potere contrattuale rispetto al *provider*, sulla qualità dell'offerta (cfr. paragrafo 2.5.2). Ancor più valida questa tesi se si considera che la durata complessiva dell'affidamento, per entrambi i servizi, è sempre superiore a 10 anni, il che determina per il *provider* un considerevole vantaggio monopolistico, anche se è da tener presente i numerosi casi in cui i comuni non hanno fornito risposta (non è riportata alcuna tavola di riepilogo, perché si è ritenuto inutile farlo).

Dubbia, inoltre, appare la situazione relativa alle **quote di mercato dei provider**. Analizzando i dati relativi ai singoli casi, emerge che molto raramente lo stesso *provider* serve un numero molto alto di comuni, tale fattispecie si è riscontrata solo verso comuni di più piccole dimensioni, mentre in nessun caso si è registrato che lo stesso provider serva due o più comuni superiori ai 50.000 abitanti (che sono i comuni oggetto della presente ricerca). Da un lato, questa circostanza può essere senz'altro interpretata con favore, in quanto le relazioni con *provider* locali sono tendenzialmente più snelle ed immediate e indubbiamente evitano ai Comuni gran parte delle problematiche che, invece, potrebbero caratterizzare i rapporti con grandi imprese *leader* dei mercati nazionali e internazionali, certamente meno attente alle esigenze delle piccole comunità (cfr. paragrafo 2.5.2). Dall'altro, però, deve anche essere affrontata con senso critico, poiché la proliferazione di tante piccole aziende di gestione rischia di rendere i mercati italiani dei servizi pubblici locali

particolarmente appetibili e facilmente attaccabili agli occhi delle grandi multinazionali (soprattutto straniere), che normalmente possono contare su vantaggi competitivi tutt'altro che trascurabili.

È evidente, quindi, che i mercati dei servizi pubblici locali della Regione Campania, difettano di una effettiva concorrenza e gli obiettivi di liberalizzazione che da ormai diversi anni animano le riforme di settore (cfr. paragrafo 1.3) certamente non possono ancora ritenersi conseguiti.

4.4.2 Sistemi di programmazione

Con riferimento ai sistemi di *programmazione*, le variabili osservate sono state (tabella 4.2):

1. il compimento di studi di fattibilità tecnica, organizzativa ed economica a supporto della scelta di *outsourcing*;
2. la definizione di obiettivi chiari e precisi;
3. la puntuale determinazione degli obblighi a carico del gestore.

Tabella 4.2 - Procedure e strumenti per la programmazione delle esternalizzazioni

Numero domanda	Oggetto della domanda	Commento
6)	Studi preventivi di fattibilità delle esternalizzazioni	Quanto più adeguati sono gli studi preventivi di fattibilità, tanto maggiore sarà la razionalità della scelta di <i>outsourcing</i> e, quindi, la sua probabilità di successo. La completa assenza di studi di fattibilità è presupposto di insuccesso.
7)	Obiettivi perseguiti dal comune attraverso l'esternalizzazione	L'indicazione di almeno un obiettivo "volontario" lascia supporre che l'esternalizzazione del servizio sia frutto di una scelta razionalmente concepita. L'esclusivo rispetto di un obbligo normativo, porta a considerare la scelta di esternalizzazione non come il frutto di un processo di decisione libero e razionale, quanto piuttosto una scelta obbligata.
20)	Obblighi del provider previsti dal contratto di servizio	L'individuazione di una serie di obblighi minimali del provider da fissare nel contratto di servizio specie se nel rispetto di adeguati standard qualitativi e quantitativi sono presupposti di successo dell'esternalizzazione.

Per quanto concerne la **programmazione delle esternalizzazioni**, i comuni partecipanti all'indagine si mostrano variamente impegnati.

Gli studi preventivi di *fattibilità* abbastanza diffusi, per entrambi i servizi, sono quelli di natura economica (tav. R.6, TP. 7). Su questo fronte, i comuni mostrano, pertanto, carenze assai diffuse, anche ove siano effettuati, infatti, gli studi si concentrano di norma su una o poche dimensioni, mai su tutte le dimensioni (tecnica, economica e organizzativa) simultaneamente. Anche se, in nessun caso, per il servizio rifiuti, viene denunciata la totale assenza di qualsiasi studio di fattibilità, a differenza del servizio di trasporto pubblico locale in cui solo un comune della Provincia di Benevento presenta tale limite.

Area	Studio di fattibilità tecnica	Studio di fattibilità organizzativa	Studio di fattibilità economica	Nessuno studio di fattibilità
Provincia Avellino	1	0	1	0
Provincia Benevento	0	0	1	0
Provincia Caserta	0	0	1	0
Provincia Napoli	1	0	3	0
Provincia Salerno	0	1	4	0
Tot. Regione Campania	2	1	10	0

Tav. R.6 – Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: studi preventivi di fattibilità (cfr. questionario, domanda 6)

Area	Studio di fattibilità tecnica	Studio di fattibilità organizzativa	Studio di fattibilità economica	Nessuno studio di fattibilità
Provincia Avellino	1	0	1	0
Provincia Benevento	0	0	0	1
Provincia Caserta	0	0	1	0
Provincia Napoli	1	0	3	0
Provincia Salerno	0	0	3	0
Tot. Regione Campania	2	0	8	1

Tav. TP.7 – Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: studi preventivi di fattibilità (cfr. questionario, domanda 6)

Gli *obiettivi* perseguiti dai comuni attraverso l'*outsourcing* sono i più numerosi e disparati (cfr. tav. R.7., TP.8), con una leggera preferenza per il miglioramento della efficienza economica e della qualità del servizio (richiamato da ben 17 risposte su 27 per il servizio rifiuti, 14 risposte su 24 per il trasporto locale). Per ovvie ragioni, la menzione di un obbligo imposto dalla normativa nazionale/locale è particolarmente frequente con riguardo al trasporto pubblico (sia pure normalmente accompagnata dal richiamo di altri obiettivi) e questo vale a rafforzare le convinzioni

sopra illustrata sulle ragioni della minore diffusione degli studi preventivi di fattibilità proprio in questo ambito.

Area	Assolvimento obbligo nazionale	Assolvimento obbligo locale	Privatizzazione	Partnership	Incremento di efficienza	Miglioramento della qualità	Incremento utenti/prestazioni
Provincia Avellino	1	0	1	1	1	1	0
Provincia Benevento	0	0	0	0	1	1	0
Provincia Caserta	0	0	0	0	0	1	0
Provincia Napoli	1	0	0	1	3	2	1
Provincia Salerno	0	0	3	1	3	4	0
Tot. Regione Campania	2	0	4	3	8	9	1

Tav. R.7 – Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: obiettivi del Comune (cfr. questionario, domanda 7)

Area	Assolvimento obbligo nazionale	Assolvimento obbligo locale	Privatizzazione	Partnership	Incremento di efficienza	Miglioramento della qualità	Incremento utenti / prestazioni
Provincia Avellino	0	0	1	0	0	1	0
Provincia Benevento	0	0	0	0	1	1	0
Provincia Caserta	0	0	0	0	1	0	0
Provincia Napoli	0	1	2	1	2	2	1
Provincia Salerno	0	0	3	1	3	3	0
Tot. Regione Campania	4	2	2	2	7	7	1

Tav. TP.8 – Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: obiettivi del Comune (cfr. questionario, domanda 7)

Anche gli *obblighi* a carico del *provider* fissati nel contratto di servizio sono, con riguardo a tutti i servizi indagati, i più variegati e complessi (cfr. tav. R.17, TP.17), con un picco massimo di frequenza sulle clausole contrattuali concernenti il rispetto degli *standard* prefissati di qualità, quantità e prezzo; questa situazione, peraltro, si mostra assolutamente coerente con i dati raccolti in merito agli obiettivi delle esternalizzazioni, che appunto, come si è visto, vedono al primo posto il miglioramento della efficienza economica e della qualità dei servizi.

Area	Standard quali-qualitative	Obblighi di prezzo	Carta dei servizi	Informazione periodica al Comune	Rispetto delle funzioni di indirizzo / controllo del Comune	Procedure sanzionatorie
Provincia Avellino	1	1	1	0	1	1
Provincia Benevento	1	0	0	0	0	1
Provincia Caserta	1	0	0	0	0	1
Provincia Napoli	4	2	0	2	1	2
Provincia Salerno	4	2	0	0	2	4
Tot. Regione Campania	11	5	1	2	4	9

Tav. R.17 – Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: obblighi del gestore (cfr. questionario, domanda 20)

Area	Standard quali-qualitative	Obblighi di prezzo	Carta dei servizi	Informazione periodica al Comune	Rispetto delle funzioni di indirizzo / controllo del Comune	Procedure sanzionatorie
Provincia Avellino	1	1	0	0	1	1
Provincia Benevento	1	0	0	0	0	1
Provincia Caserta	1	0	0	0	0	1
Provincia Napoli	3	1	0	1	0	2
Provincia Salerno	3	2	0	0	2	3
Tot. Regione Campania	9	4	0	1	3	8

Tav. TP.17 – Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: obblighi del gestore (cfr. questionario, domanda 20)

Ovviamente, la vera difficoltà risiede piuttosto nel fare in modo che il contratto di servizio sia rispettato, ma ancora prima, in fase di programmazione, nel condurre una scelta di esternalizzazione veramente razionale, fondata sulla chiara definizione dei risultati attesi e su adeguati studi di fattibilità tecnica, economica e organizzativa, indispensabili per comprendere l'effettiva preferibilità dell'*outsourcing* rispetto a eventuali forme di gestione alternative, nonché per puntualizzare le modalità e gli strumenti più opportuni per l'implementazione della scelta.

4.4.3 Sistema di governo

Per ciò che concerne il *governo* in itinere e il controllo della gestione esternalizzata da parte del comune, si annoverano i seguenti elementi di studio (tabella 4.3):

1. tipologia di struttura organizzativa (agenzia, ufficio, ecc.) cui è affidato il compito di intrattenere i rapporti con il gestore e di vigilare sulla sua attività;
2. funzioni regolarmente svolte con riguardo:
 - a. alla raccolta di informazioni presso il gestore sulle prestazioni erogate;
 - b. alle attività di ispezione diretta;
 - c. alla raccolta di suggerimenti e lamentele da parte degli utenti;
 - d. alla realizzazione di indagini di *customer satisfaction*;
 - e. alla attivazione di procedure sanzionatorie in caso di mancato rispetto del contratto di servizio da parte del gestore;
3. adozione o meno di un modello predeterminato per la richiesta di informazioni al gestore;

Numero domanda	Oggetto della domanda	Commento
12)	richieste regolarmente al gestore Unità organizzative istituzionalmente preposte al controllo della gestione esternalizzata	La mancanza di organi di controllo non è un presupposto positivo. La proliferazione degli organi di controllo della gestione esternalizzata, tuttavia, non è garanzia di un controllo più efficace.
13)	5. modalità di trattamento delle informazioni raccolte sulla gestione esternalizzata 6. previsioni o meno di una clausola di revisione periodica del contratto di servizio (e, ove prevista, cadenza temporale di tale revisione)	Si presume che la completezza dei controlli sulla gestione esternalizzata sia tanto maggiore quanto maggiore è il numero delle attività espletate fra quelle indicate nelle risposte predefinite.
14)	Tabella 4.3 – Procedure e strumenti per il governo delle gestioni esternalizzate Esistenza di un modello predeterminato per la richiesta di informazioni al provider	L'esistenza di un modello predeterminato per la richiesta di informazioni al provider garantisce una certa sistematicità a tale attività, nonché la possibilità di procedere a confronti fra le informazioni raccolte in periodi diversi. La mancanza di tale modello, pertanto, non è presupposto positivo.
15)	Tipologie di informazioni che il comune riceve regolarmente dal provider	L'attività di raccolta delle informazioni sulla gestione esternalizzata risulta presupposto positivo quanto maggiore è la sua completezza (in relazione alle differenti tipologie di informazioni individuate nelle risposte predefinite)

quali-quantitative)

finalità di impiego e

periodica del contratto

16)	Modalità di impiego delle informazioni che il comune riceve dal provider	La rielaborazione delle informazioni è considerata prassi migliore rispetto alla semplice archiviazione (anche in un database) perché implica un minimo di analisi e quindi di valutazione delle informazioni stesse.
17)	Destinatari delle informazioni raccolte/riclassificate sulla gestione esternalizzata	La mancanza di destinatari delle informazioni raccolte non è presupposto positivo, poiché di fatto implica un “non impiego” delle informazioni stesse. La proliferazione dei destinatari, tuttavia, non è di per se garanzia di un impiego delle informazioni più efficace.
18)	Finalità di impiego delle informazioni raccolte/riclassificate sulla gestione esternalizzata	Individuate (nelle risposte predefinite) le modalità di impiego delle informazioni raccolte ritenute auspicabili, sono presupposto positivo se collegate a ciascuna modalità concretamente implementata. Mentre, se le informazioni raccolte non vengono in alcun modo impiegate nel governo della gestione esternalizzata non è condizione di successo.
21)	Previsione della revisione periodica del contratto di servizio	La revisione periodica del contratto di servizio consente di adeguarne i contenuti alle mutate esigenze delle parti; pertanto, la sua previsione viene è un presupposto positivo.
21)	Periodicità della revisione periodica del contratto di servizio	Per essere efficace, la revisione periodica del contratto di servizio deve avvenire a intervalli regolari, predefiniti e non troppo lunghi.

Passando a esaminare i **sistemi di governo** delle gestioni esternalizzate, il primo aspetto in rilievo riguarda la presenza o meno di una *unità organizzativa* istituzionalmente preposta a tale funzione (tav. R.8, TP.5).

Area	Nessun ufficio	Ufficio comunale per criterio funzionale	Unità comunale specifica	Unità sovra-comunale
Provincia Avellino	0	0	1	0
Provincia Benevento	0	0	1	0
Provincia Caserta	0	1	0	0
Provincia Napoli	1	4	0	0
Provincia Salerno	0	5	1	0
Tot. Regione Campania	1	10	3	0

Tav. R.8 – Servizio rifiuti: esistenza di un organo istituzionale di controllo della gestione esternalizzata (cfr. questionario, domanda 12)

Area	Nessun ufficio	Ufficio comunale per criterio funzionale	Unità comunale specifica	Unità sovra comunale
Provincia Avellino	0	1	0	0
Provincia Benevento	0	1	0	0
Provincia Caserta	0	1	0	0
Provincia Napoli	1	1	1	1
Provincia Salerno	0	2	2	2
Tot. Regione Campania	1	6	3	3

Tav. TP.5 – Servizio trasporto pubblico: esistenza di un organo istituzionale di controllo della gestione esternalizzata (cfr. questionario, domanda 12)

La assoluta mancanza di qualsiasi unità di indirizzo e controllo delle gestioni in *outsourcing* è assolutamente poco frequente (1 caso su 14 per il servizio rifiuti, 1 caso su 13 per il trasporto locale). Con riferimento ad entrambi i servizi indagati, l'ipotesi più diffusa riguarda l'affidamento del governo delle gestioni esternalizzate all'ufficio comunale competente secondo un criterio funzionale (10 casi per il servizio rifiuti, 6 casi per il trasporto locale). Una situazione a sé stante, ed è la prima volta che appare una differenza di risposta per il trasporto extra-urbano (seppur non indicato chiaramente nella tavola, in quanto si è scelto di omologarle per il servizio di trasporto) per il quale, è più frequente, la presenza di una unità comunale specifica (3 casi), come pure più frequenti sono i casi in cui ad una unità di governo comunale (specifico o meno) si affianca una unità di governo sovracomunale (3 casi); questa situazione è peraltro intuitivamente spiegabile proprio in relazione alla particolare estensione extra-comunale del servizio in esame e alla contemporanea convergenza su di esso delle competenze istituzionali di molteplici enti territoriali (Comuni, Province, Regioni).

Per quanto concerne le *funzioni* regolarmente svolte dalle *unità organizzative* preposte al governo delle gestioni esternalizzate, le attività più frequenti riguardano la vigilanza sul rispetto del contratto di servizio, la raccolta di informazioni presso il gestore, la raccolta di suggerimenti/lamentele presso gli utenti (cfr. Allegato II, Tavole R.9, TP.9).

Area	Raccolta di informazioni dal gestore	Ispezioni dirette	Raccolta di suggerimenti e lamentele	Indagini di customer satisfaction	Vigilanza sul contratto di servizio	Attivazione di procedure sanzionatorie
Provincia Avellino	1	1	1	1	1	0
Provincia Benevento	1	0	1	1	0	0
Provincia Caserta	1	1	0	0	0	0
Provincia Napoli	1	0	2	0	3	0

Provincia Salerno	2	1	1	0	4	0
Tot. Regione Campania	6	3	5	2	8	0

Tav. R.9 – Servizio rifiuti in outsourcing: funzioni di controllo regolarmente svolte dagli organi istituzionali (cfr. questionario, domanda 13)

Area	Raccolta di informazioni dal gestore	Ispezioni dirette	Raccolta di suggerimenti e lamentele	Indagini di customer satisfaction	Vigilanza sul contratto di servizio	Attivazione di procedure sanzionatorie
Provincia Avellino	0	1	0	0	0	0
Provincia Benevento	0	0	1	0	0	0
Provincia Caserta	1	0	0	0	0	0
Provincia Napoli	3	0	1	0	2	0
Provincia Salerno	1	1	1	0	4	0
Tot. Regione Campania	5	2	3	0	6	0

Tav. TP.9 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: funzioni di controllo regolarmente svolte dagli organi istituzionali (cfr. questionario, domanda 13)

Decisamente meno diffuse sono le ispezioni dirette e le indagini di *customer satisfaction*, situazione questa da guardare con sfavore perché conduce le amministrazioni comunali a una visione solo parziale delle caratteristiche dei servizi, condizionata alla prospettiva di osservazione del *provider* e di quella parte di utenza (presumibilmente, una minoranza) che, presentando spontaneamente suggerimenti e reclami, ritiene di avere particolari motivi di lamentele. In questo quadro, resta evidentemente ignorato il punto di vista della gran parte degli utenti, che non presentano istanze, ma che, conoscendo meglio di chiunque altro le normali e oggettive condizioni di erogazione dei servizi (al di là delle eventuali disfunzioni occasionali, ma anche dei giudizi autoreferenziali dei gestori), sicuramente meriterebbero maggiore attenzione (cfr. paragrafo 3.3).

Anche l'attivazione delle procedure sanzionatorie non è per niente frequente, ma, poiché nei contratti di servizio la previsione di specifiche procedure atte a sanzionare eventuali defezioni è invece discretamente diffusa (tav. R.17, TP.17), non è in questa sede possibile stabilire se i pochi casi di attivazione sono dovuti alla correttezza contrattuale dei *provider* o, piuttosto, alla scarsa attenzione dei controlli.

Area	Standard quali-qualitative	Obblighi di prezzo	Carta dei servizi	Informazione periodica al Comune	Rispetto delle funzioni di indirizzo / controllo del Comune	Procedure sanzionatorie
Provincia Avellino	1	1	1	0	1	1
Provincia Benevento	1	0	0	0	0	1
Provincia Caserta	1	0	0	0	0	1

Provincia Napoli	4	2	0	2	1	2
Provincia Salerno	4	2	0	0	2	4
Tot. Regione Campania	11	5	1	2	4	9

Tav. R.17 – Affidamento in outsourcing del servizio rifiuti: obblighi del gestore (cfr. questionario, domanda 20)

Area	Standard qualitativa	Obblighi di prezzo	Carta dei servizi	Informazione periodica al Comune	Rispetto delle funzioni di indirizzo / controllo del Comune	Procedure sanzionatorie
Provincia Avellino	1	1	0	0	1	1
Provincia Benevento	1	0	0	0	0	1
Provincia Caserta	1	0	0	0	0	1
Provincia Napoli	3	1	0	1	0	2
Provincia Salerno	3	2	0	0	2	3
Tot. Regione Campania	9	4	0	1	3	8

Tav. TP.17 – Affidamento in outsourcing del servizio trasporto pubblico: obblighi del gestore (cfr. questionario, domanda 20)

La richiesta delle *informazioni ai provider* (tav. R.10, TP.10) avviene, specie per il servizio di trasporto urbano, in prevalenza senza l'impiego di modelli predeterminati (5 casi su 5 per il servizio rifiuti, 6 casi su 9 per il trasporto locale), lasciando aperte molte lacune sulla sistematicità e completezza delle rilevazioni, nonché sulla concreta possibilità di effettuare confronti significativi fra informazioni raccolte con riguardo a gestioni e a periodi differenti.

Area	SI	NO	Totale
Provincia Avellino	1	0	1
Provincia Benevento	1	0	1
Provincia Caserta	0	1	1
Provincia Napoli	2	1	3
Provincia Salerno	1	3	4
Tot. Regione Campania	5	5	10

Tav. R.10 – Servizio rifiuti in outsourcing: esistenza di un modello standard per la richiesta di informazioni al gestore (cfr. questionario, domanda 14)

Area	SI	NO	Totale
Provincia Avellino	1	0	1
Provincia Benevento	1	0	1
Provincia Caserta	0	1	1
Provincia Napoli	0	3	4
Provincia Salerno	1	2	3
Tot. Regione Campania	3	6	9

Tav. TP.10 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: esistenza di un modello standard per la richiesta di informazioni al gestore (cfr. questionario, domanda 14)

Le informazioni raccolte riguardano prevalentemente i profili qualitativi e quantitativi dei servizi (tav. R.11, TP.11), coerentemente agli obiettivi concernenti il loro miglioramento che, come sopra anticipato, frequentemente animano le amministrazioni comunali nelle scelte di esternalizzazione. Anche la raccolta di dati economico-finanziari è abbastanza diffusa, specie con riguardo al di trasporto pubblico, probabilmente in relazione alle diffuse esigenze e difficoltà di presidiare la economicità delle gestioni di questo servizio.

Area	Bilancio di esercizio	Report economico – finanziari	Bilanci riclassificati	Relazioni quantitative	Relazioni qualitative
Provincia Avellino	1	1	0	1	1
Provincia Benevento	1	1	1	1	0
Provincia Caserta	0	0	0	1	0
Provincia Napoli	2	1	0	2	2
Provincia Salerno	4	1	0	2	2
Tot. Regione Campania	8	4	1	7	5

Tav. R.11 – Servizio rifiuti in outsourcing: tipologie di informazioni che il comune riceve regolarmente dal gestore (cfr. questionario, domanda 15)

Area	Bilancio di esercizio	Report economico - finanziari	Bilanci riclassificati	Relazioni quantitative	Relazioni qualitative
Provincia Avellino	1	1	0	1	1
Provincia Benevento	1	0	0	1	1
Provincia Caserta	0	0	0	1	1
Provincia Napoli	2	1	0	2	1

Provincia Salerno	2	1	0	2	1
Tot. Regione Campania	6	3	0	7	5

Tav. TP.11 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: tipologie di informazioni che il comune riceve regolarmente dal gestore (cfr. questionario, domanda 15)

Le informazioni raccolte sono raramente rielaborate, più spesso impiegate e archiviate nel medesimo stato in cui sono rilevate (tav. R.12, TP.12).

Area	Archivate	Inserite in un database	Rielaborate ed inserite in un report
Provincia Avellino	0	0	1
Provincia Benevento	0	0	1
Provincia Caserta	1	0	0
Provincia Napoli	1	0	2
Provincia Salerno	4	3	0
Tot. Regione Campania	6	3	4

Tav. R.12 – Servizio rifiuti in outsourcing: modalità di impiego delle informazioni raccolte attraverso l'attività di controllo (cfr. questionario, domanda 16)

Area	Archivate	Inserite in un database	Rielaborate ed inserite in un report
Provincia Avellino	0	1	0
Provincia Benevento	0	1	0
Provincia Caserta	1	0	0
Provincia Napoli	0	2	1
Provincia Salerno	3	2	1
Tot. Regione Campania	4	8	2

Tav. TP.12 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: modalità di impiego delle informazioni raccolte attraverso l'attività di controllo (cfr. questionario, domanda 16)

In caso di rielaborazione, comunque, gli indicatori più utilizzati sono quelli di risultato e, particolarmente per il trasporto, indicatori economico-finanziari (tav. R.13., TP.13). Meno diffuso è l'impiego degli indicatori di processo e questo dato è assolutamente coerente con la natura strategica delle esternalizzazioni, che vuole le amministrazioni comunali impegnate nella definizione e nel presidio delle condizioni di erogazione dei servizi essenziali (qualità, quantità, continuità e prezzo), delegando però le scelte sulle modalità tecniche di “produzione” alle competenze dei *provider*.

Area	Indici economico - finanziari	Indicatori di risultato	Indicatori di processo
Provincia Avellino	0	1	0
Provincia Benevento	1	0	0
Provincia Caserta	0	0	0
Provincia Napoli	0	2	0
Provincia Salerno	0	0	0
Tot. Regione Campania	1	3	0

Tav. R.13 – Servizio rifiuti in outsourcing: tipologie di indicatori impiegati nella rielaborazione delle informazioni raccolte (cfr. questionario, domanda 16)

Area	Indici economico - finanziari	Indicatori di risultato	Indicatori di processo
Provincia Avellino	0	0	0
Provincia Benevento	0	0	0
Provincia Caserta	0	0	0
Provincia Napoli	1	0	0
Provincia Salerno	1	0	0
Tot. Regione Campania	2	0	0

Tav. TP.13 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: tipologie di indicatori impiegati nella rielaborazione delle informazioni raccolte (cfr. questionario, domanda 16)

I principali destinatari delle informazioni raccolte (ed eventualmente rielaborate) sono i politici (Sindaco e/o Assessore), specie con riguardo al servizio di trasporto pubblico, urbano ed extra-urbano (tav. R.14, TP.14). Questa tendenza è senz'altro giustificata dalla circostanza, più volte menzionata, che vede le amministrazioni comunali politicamente responsabili nei confronti dei cittadini per le condizioni di erogazione dei servizi pubblici essenziali, anche se esternalizzati.

Area	Sindaco	Assessore	Segretario / direttore generale	Dirigente d'area	Responsabile unità
Provincia Avellino	1	1	1	1	0
Provincia Benevento	1	1	1	1	0
Provincia Caserta	0	0	0	0	0
Provincia Napoli	3	3	1	1	0
Provincia Salerno	4	4	2	0	0
Tot. Regione Campania	9	9	5	3	0

Tav. R.14 – Servizio rifiuti in outsourcing: destinatari delle informazioni raccolte e riclassificate (cfr. questionario, domanda 17)

Area	Sindaco	Assessore	Segretario / direttore generale	Dirigente d'area	Responsabile unità
Provincia Avellino	1	1	1	0	0
Provincia Benevento	1	1	1	0	0
Provincia Caserta	0	0	0	0	0
Provincia Napoli	3	3	1	0	0
Provincia Salerno	3	3	1	0	0
Tot. Regione Campania	8	8	4	0	0

Tav. TP.14 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: destinatari delle informazioni raccolte e riclassificate (cfr. questionario, domanda 17)

Di certo, tuttavia, potrebbe venire spontaneo attendersi una maggiore partecipazione dei dirigenti amministrativi ai risultati delle attività di governo delle gestioni esternalizzate, di cui sono tecnicamente responsabili. Parlandone direttamente con gli interessati, però, questa apparente anomalia trova in realtà una giustificazione abbastanza semplice e immediata. Vista la sistematica carenza di risorse di cui i comuni risentono, il personale stabilmente impiegato nel governo delle gestioni esternalizzate si riduce normalmente (anche nelle realtà comunali medio-grandi e nelle migliori delle ipotesi) a poche unità; i dirigenti e i responsabili delle unità organizzative preposte, pertanto, si trovano a lavorare a stretto contatto con le persone che svolgono materialmente le attività di indirizzo e controllo e, non di rado, a occuparsi personalmente di tali funzioni, maturando così una conoscenza “sul campo” che evidentemente non necessita di alcuna ulteriore specificazione formale.

Delle informazioni raccolte viene fatto un uso tendenzialmente contingente, strettamente funzionale alla analisi degli eventuali scostamenti delle prestazioni dagli *standard* predefiniti e alla revisione periodica dei contratti di servizio (tav. R.15, TP.15). In alcuni casi (relativo al trasporto urbano) tali informazioni restano completamente inutilizzate, ma pure il loro impiego in chiave strategica (analisi di *benchmarking*; analisi critica dei risultati ottenuti dalle gestioni esternalizzate, con particolare riguardo agli eventuali insuccessi e alle relative cause; apprendimento continuo nel governo dei servizi in *outsourcing*), finalizzato a rialimentare virtuosamente i processi decisionali attinenti le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, è ancora estremamente raro (cfr. paragrafi 3.2.1. e 3.2.2.).

Area	Revisione periodica del contratto	Analisi degli scostamenti dagli standard	Verifica della strategicità dell'outsourcing	Apprendimento nella gestione dell'outsourcing	Analisi di benchmarking
------	-----------------------------------	--	--	---	-------------------------

Provincia Avellino	1	1	1	0	1
Provincia Benevento	1	1	1	0	0
Provincia Caserta	0	0	0	0	0
Provincia Napoli	2	1	0	1	0
Provincia Salerno	2	1	1	0	0
Tot. Regione Campania	6	4	3	1	1

Tav. R.15 – Servizio rifiuti: finalità di impiego delle informazioni sulla gestione esternalizzata raccolte/riclassificate (cfr. questionario, domanda 18)

Area	Revisione periodica del contratto	Analisi degli scostamenti dagli standard	Verifica della strategicità dell'outsourcing	Apprendimento nella gestione dell'outsourcing	Analisi di benchmarking
Provincia Avellino	0	1	0	0	0
Provincia Benevento	0	0	0	0	0
Provincia Caserta	0	0	0	0	0
Provincia Napoli	0	1	1	0	0
Provincia Salerno	2	0	0	0	0
Tot. Regione Campania	2	2	1	0	0

Tav. TP.15 – Servizio trasporto pubblico: finalità di impiego delle informazioni sulla gestione esternalizzata raccolte/riclassificate (cfr. questionario, domanda 18)

La percezione della rilevanza strategica delle scelte di *outsourcing*, peraltro, è ancora poco diffusa (cfr. paragrafo 3.2.2.1.3.); le aspettative delle amministrazioni comunali circa la creazione di una *partnership* con l'*outsourcer* sono normalmente contenute (tav. R.7, TP.8) e anche la relazione che si instaura con esso è vista talvolta come un rapporto di semplice fornitura, spesso come un rapporto di fornitura “evoluto” alla luce di particolari esigenze di collaborazione, ma solo raramente come una vera e propria alleanza strategica (tav. R.16, TP.16).

Area	Rapporto di fornitura	Alleanza strategica	Soluzione intermedia	Totale
Provincia Avellino	0	0	0	0
Provincia Benevento	0	0	0	0
Provincia Caserta	0	0	0	0
Provincia Napoli	0	0	0	0
Provincia Salerno	2	2	0	4
Tot. Regione Campania	2	2	0	4

Tav. R.16 – Servizio rifiuti in outsourcing: natura della relazione comune-gestore (cfr. questionario, domanda 19)

Area	Rapporto di fornitura	Alleanza strategica	Soluzione intermedia	Totale
-------------	------------------------------	----------------------------	-----------------------------	---------------

Provincia Avellino	1	0	0	1
Provincia Benevento	1	0	0	1
Provincia Caserta	0	0	0	0
Provincia Napoli	3	0	0	3
Provincia Salerno	1	2	0	3
Tot. Regione Campania	6	2	0	8

Tav. TP.16 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: natura della relazione comune-gestore (cfr. questionario, domanda 19)

La *revisione periodica del contratto di servizio* è prevista in meno del 40% dei casi (tav. R.18, TP.18). L'assoluta mancanza di una qualsiasi clausola di questo tipo nel rimanente 60% dei contratti è una carenza che non può certamente passare inosservata, poiché gli affidamenti in *outsourcing*, anche quando non sono estremamente lunghi, presentano sempre una durata ultrannuale; ne consegue che, in assenza di revisione periodica, è forte il rischio che gli *standard* delle prestazioni, pur accuratamente definiti in occasione della stipulazione iniziale dei contratti di servizio, divengano inadeguati in itinere, in quanto appunto insensibili alla evoluzione delle condizioni in cui le gestioni si svolgono, ma, soprattutto, alle mutevoli esigenze delle comunità e delle amministrazioni locali (cfr. paragrafo 3.2.2.2.).

Area	SI	NO	Totale
Provincia Avellino	0	1	1
Provincia Benevento	0	1	1
Provincia Caserta	0	1	1
Provincia Napoli	2	1	3
Provincia Salerno	2	2	4
Tot. Regione Campania	4	6	10

Tav. R.18 – Servizio rifiuti in outsourcing: revisione periodica del contratto di servizio (cfr. questionario, domanda 21)

Area	SI	NO	Totale
Provincia Avellino	1	0	1
Provincia Benevento	0	1	1
Provincia Caserta	0	1	1
Provincia Napoli	1	1	2
Provincia Salerno	1	2	3
Tot. Regione Campania	3	5	8

Tav. TP.18 – Servizio trasporto pubblico in outsourcing: revisione periodica del contratto di servizio (cfr. questionario, domanda 21)

Ove previste, comunque, le revisioni periodiche dei contratti di servizio avvengono prevalentemente con una periodicità pari o inferiore ai 12 mesi.

Infine, riguardo i sistemi di governo e controllo delle gestioni esternalizzate, i comuni campani mostrano indubbiamente il loro lato più vulnerabile. La debolezza dei sistemi di governo si coglie soprattutto attraverso una modesta applicazione delle clausole di revisione periodica dei contratti di servizio, determinando una scarsa flessibilità dello strumento, ma anche laddove si tratta di creare opportunità di *partnership* con i *provider*, di raccogliere e sfruttare le informazioni riguardanti le gestioni in una prospettiva di sviluppo che vada oltre le esigenze contingenti di erogazione dei singoli servizi e di adempimento degli obblighi contrattuali.

CONCLUSIONI

I servizi pubblici locali, come già detto nella parte introduttiva del presente lavoro, sono elementi fondamentali per la crescita sociale ed economica delle comunità cui si rivolgono.

La crescente domanda di servizi unita alla riduzione delle risorse disponibili, impone all'ente locale di abbandonare le tradizionali logiche di erogazione e di rivedere il proprio ruolo svolto in un contesto sempre più ampio e caratterizzato da molteplici attori. Nel settore, infatti, si affaccia un numero sempre maggiore di soggetti, come ad esempio altre amministrazioni, imprese, fornitori di input, finanziatori, cittadini che operano nella duplice veste di utenti e di investitori. In tale contesto muta, sensibilmente, il ruolo del comune che è sempre meno gestore diretto del servizio, ma diventa sempre più regolatore della complessa rete di relazioni che, tra l'altro, si caratterizzano per essere asimmetriche, mutevoli, varie ed anarchiche¹⁵⁴.

Pertanto, i comuni, come rappresentanti delle comunità di riferimento, hanno precisi oneri e responsabilità politico-istituzionale nell'interpretarne le esigenze, nell'individuare i servizi più idonei a soddisfarle e nel garantire un'adeguata ed ampia accessibilità delle prestazioni essenziali da erogare.

Nel rispetto delle vigenti normative, spettano alle amministrazioni comunali le scelte relative alle forme di gestione dei servizi pubblici locali e le funzioni di indirizzo e controllo sulle effettive condizioni di erogazione dei servizi. Tali attività in capo ai comuni, non sono né semplici né automatiche. Non esiste, infatti, una "strada tracciata" da dover seguire per potersi assicurare, a priori, l'efficienza economica e l'efficacia sociale della gestione, qualunque sia la sua forma.

Esistono, però, delle logiche e degli strumenti utili ad indirizzare l'amministrazione verso il percorso giusto, sia da un punto di vista economico che sociale: sono le logiche e gli strumenti che la dottrina pone a fondamento della conduzione economica (efficiente ed efficace) di qualsiasi problema aziendale. Da un lato, si tratta di prendere scelte fondate su accurate attività di analisi del contesto di riferimento, sia interno che esterno, delle risorse disponibili, degli obiettivi da perseguire e delle alternative gestionali concretamente possibili. Dall'altro, occorre accompagnare la scelta

¹⁵⁴ Cfr. Garlatti A., *op. cit.*, Cedam, Padova, 2005, pag. 113.

effettuata con adeguati e flessibili strumenti di programmazione, di governo e di controllo. La flessibilità di tali strumenti è condizione necessaria affinché la gestione, costantemente monitorata, possa essere aggiornata e reindirizzata, al fine di salvaguardare l'efficienza e l'efficacia dei risultati complessivi.

Le evidenze empiriche, però, mostrano come la realtà dei comuni campani, con particolare riguardo alle esperienze di esternalizzazione dei servizi pubblici locali, sia spesso molto lontana dalla delineata cornice logico operativa.

A conferma delle ipotesi alla base di questa ricerca, le prime carenze si riscontrano fin dalla **fase della programmazione**.

I comuni intervistati hanno, infatti, frequentemente dimostrato di considerare l'*outsourcing* come una soluzione rigida, da gestire in relazione alle esigenze contingenti di breve periodo piuttosto che con visione strategica, riducendone fortemente le potenzialità (ed es. raccolta di risorse finanziarie, attraverso la privatizzazione delle aziende di gestione; tutela delle prestazioni minimali previste dal contratto di servizio; ecc.).

L'*outsourcing* è per natura uno "strumento" flessibile, da modellare costantemente alla luce della evoluzione del contesto sociale, economico e culturale di riferimento; i comuni, invece, lo interpretano frequentemente come una scelta statica e irreversibile, rispetto alle altre eventuali alternative gestionali e anche rispetto ai suoi stessi contenuti inizialmente fissati. Questo fa capire che le amministrazioni comunali si trovino a subire l'*outsourcing*, piuttosto che a gestirlo. La circostanza, peraltro, è particolarmente evidente quando a imporre l'esternalizzazione è una norma di legge o la mancanza di alternative gestionali; in tali casi, gli studi preventivi di fattibilità sono evitati o condotti in modo frammentario e parziale, proprio in forza della inevitabilità della scelta, quando invece tali studi sarebbero a maggior ragione necessari per verificare sia l'effettiva mancanza di alternative, sia gli strumenti e le procedure più idonei per condurre al meglio l'esternalizzazione, anche se eventualmente obbligatoria.

L'*outsourcing*, soprattutto, è uno strumento strategico. La sua forza risiede proprio nell'offrire all'amministrazione comunale grandi opportunità per la collaborazione e lo sfruttamento di sinergie con il *provider* e con la stessa comunità locale, ben oltre le esigenze contingenti della gestione del singolo servizio, ma in una prospettiva di un miglioramento della capacità complessiva dell'ente nell'espletamento delle funzioni istituzionali di interpretazione e soddisfacimento delle esigenze della collettività con il conseguente incremento della soddisfazione generale dei cittadini con riguardo alle concrete opportunità di crescita sociale, economica, culturale offerte dal contesto territoriale in cui vivono e operano.

Ulteriore aspetto su cui i comuni campani mostrano indubbiamente il loro lato più vulnerabile sono i **sistemi di governo** delle gestioni esternalizzate¹⁵⁵. La debolezza dei sistemi di governo si coglie oltre che in tema di flessibilità – attraverso una modesta applicazione delle clausole di revisione periodica dei contratti di servizio - anche laddove si tratta di creare opportunità di *partnership* con i *provider*, di raccogliere e sfruttare le informazioni riguardanti le gestioni in una prospettiva di sviluppo che vada oltre le esigenze contingenti di erogazione dei singoli servizi e di adempimento degli obblighi contrattuali. Proprio la *partnership* tra pubblico e privato pare, ad oggi, una strada al contempo innovativa e convincente, che vale la pena di percorrere. E quando si tratta di collaborazione fra pubblico e privato, non si pensa semplicemente ad un rapporto bilaterale fra l'amministrazione comunale affidante e il *provider* del singolo servizio pubblico, ma a una cooperazione ben più ampia, estesa a tutti i livelli delle istituzioni sociali (pubbliche e private), in un'ottica di concreta e massima applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Ulteriore elemento di difficoltà per i comuni risiede nella volontà di perseguire la scelta migliore tra “gestione pubblica” e “gestione privata”. Tale interpretazione è assolutamente pericolosa e fuorviante, in quanto non esiste alcuna soluzione ottimale, così come dimostra la “ciclicità” con cui gli uni e gli altri modelli gestionali, si sono affermati in Italia e negli altri Paesi europei. L'esclusivo affidamento al mercato, con l'“uscita di scena” della pubblica amministrazione, potrebbe razionalmente trovare applicazione laddove il mercato, in assetto perfettamente concorrenziale, fosse in grado di garantire autonomamente la massima efficienza, efficacia ed economicità della gestione. Siccome però, come è noto, i mercati dei servizi pubblici locali sono ben lontani da un assetto **perfettamente concorrenziale**, una ipotesi di questo genere è assolutamente fantasiosa. Il vero problema non è scegliere fra “pubblico” e “privato”, ma, appurati i pregi e i limiti di ciascuna dimensione di intervento, trovare il giusto equilibrio fra esse, sfruttando al meglio l'apporto positivo che ognuna può offrire in una prospettiva di massimizzazione della efficienza economica e della efficacia sociale delle gestioni dei servizi essenziali.

Altro aspetto da dover considerare è quello relativo alla sensibilizzazione dei cittadini, che passi, però, in primo luogo attraverso una adeguata informazione, sia con riguardo alle condizioni di erogazione dei servizi, sia con riguardo ai risultati delle gestioni; senza una appropriata conoscenza, infatti, non può esservi una adeguata mobilitazione di iniziative volte a far sì che gli stessi utenti possano contribuire attivamente al miglioramento delle condizioni di erogazione dei servizi pubblici

¹⁵⁵ La gestione del rapporto viene principalmente inteso come un'attività di monitoraggio svolta dall'ente sul *provider* al fine di controllare e garantire che gli obblighi assunti in sede di gara e di sottoscrizione del contratto di servizio vengano rispettati.

locali, non solo avanzando segnalazioni e suggerimenti, ma anche accostandosi alla fruizione in modo responsabile e consapevole con riguardo ai loro diritti e doveri, nonché alle modalità d'uso (tempi, procedure, ecc.) che meglio ne assicurano la massimizzazione dei benefici.

Ma è proprio su questi aspetti che i comuni mostrano le più diffuse carenze. Nonostante sia resa obbligatoria dalla normativa vigente, la carta dei servizi, che appunto dovrebbe informare i cittadini sulle condizioni di accesso alle prestazioni, non è ancora particolarmente diffusa e applicata. Parallelamente, i risultati delle gestioni si mostrano abbastanza nebulosi alle stesse amministrazioni comunali, con evidenti ripercussioni negative sulla rendicontazione sociale; le carenze di informazione sulle condizioni e sugli esiti delle gestioni, già spesso significative nell'ambito delle gestioni dirette, si mostrano infatti ancora più accentuate con riguardo alle gestioni esternalizzate, in ragione delle asimmetrie informative che normalmente affliggono i rapporti fra le amministrazioni affidanti e i *provider*.

Anche dall'indagine empirica sviluppata in questo lavoro, la frequente carenza di informazione dei comuni sulle condizioni e sui risultati delle gestioni esternalizzate, accanto all'uso spesso contingente delle informazioni disponibili, emergono come tendenze incontrovertibili.

Ciò che deve indurre maggiormente a riflettere è la limitatezza delle possibilità di ragionare sulle scelte di esternalizzazione in termini di obiettivi prefissati, modalità di implementazione e risultati conseguiti, a causa delle scarse informazioni a disposizione degli stessi comuni che ne sono protagonisti, ovvero, della inadeguatezza delle procedure e degli strumenti (di programmazione, governo e controllo) attraverso cui tali esperienze sono condotte.

In definitiva, così come già accennato, quest'ultima fase del lavoro ha consentito di evidenziare se e quanto l'ipotesi di ricerca ha trovato conferma "sul campo". Lo scopo di questa fase, pertanto, è stato quello di dare una risposta all'interrogativo della ricerca, ossia:

1. nell'esperienza dei comuni oggetto di indagine, sussistono o meno le condizioni minimali prescritte dalla teoria?

Riproporre quanto detto sulla scarsa apertura dei mercati dei servizi pubblici locali al confronto concorrenziale ed all'insufficiente preparazione delle amministrazioni comunali all'espletamento delle funzioni di indirizzo e controllo delle gestioni esternalizzate, porta a sostenere che nella realtà dei comuni campani le condizioni minimali di successo delle esternalizzazioni prescritte dalla teoria restino spesso insoddisfatte.

Tale considerazione, risulta avvalorata, dall'attualità del dibattito politico, economico e dottrinale che denuncia:

- a) *con riguardo all'assetto dei mercati*, le forti difficoltà di superamento dei monopoli pubblici locali che per quasi un secolo hanno caratterizzato i servizi pubblici locali e i forti rischi di sostituzione di tali monopoli pubblici con monopoli privati;
- b) *con riguardo alla posizione dei comuni*, le tradizionali difficoltà che le amministrazioni pubbliche manifestano nella programmazione e nel controllo delle proprie attività, nonché dalla concreta possibilità che molti enti comunali siano sostanzialmente impreparati al passaggio dal tradizionale ruolo di "gestori diretti" al nuovo ruolo di "regolatori" dei servizi pubblici locali.

In virtù della tradizionale carenza di risorse (*know-how*, capitali, tecnologie) e della frequente debolezza delle procedure e degli strumenti per la programmazione e il controllo delle attività (istituzionali e non), è infatti verosimile che le amministrazioni comunali seguano spesso la strada dell'*outsourcing* senza grande consapevolezza, ma solo per rispondere a obblighi normativi o perché l'affidamento a *provider* esterni rappresenta l'unica alternativa gestionale concretamente possibile.

Pertanto, è evidente che, salvo qualche caso di eccellenza, i comuni devono ancora compiere diversi sforzi di miglioramento, sia a livello politico-culturale, con riguardo alle logiche di approccio a questi temi, sia a livello operativo, con riguardo alle procedure e agli strumenti da impiegare nell'espletamento delle loro funzioni.

ALLEGATO I

FORME DI GESTIONE E CONTROLLO SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI ESTERNALIZZATI: QUESTIONARIO

Sezione 1: FORME DI GESTIONE

DOMANDA 1	Quante partecipazioni detiene ad oggi l'Ente in cui Lei opera, indicare il numero, il nome e la % di partecipazione dell'Ente per ogni settore che viene indicato di seguito	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	numero (attraverso una spunta per ogni settore)			
	nome società			
	% di partecipazione pubblica (dell'Ente intervistato)			
	% di partecipazione detenuta dal socio privato			

DOMANDA 2	Quale è la forma giuridica delle società partecipate rispettivamente per i settori indicati	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) società per azioni			
	b) società a responsabilità limitata			
	c) società consortili per azioni			
	d) società consortili a responsabilità limitata			
	e) società cooperative a responsabilità limitata			
	f) altro (specificare)			

DOMANDA 3	Con riferimento a ciascun servizio indicato, indicare la forma di gestione in vigore ad oggi:	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) affidamento in house			
	b) affidamento ad una società mista pubblico-privata, partecipata dal comune			
	c) affidamento ad una impresa privata scelta con procedimento ad evidenza pubblica			
	e) altra forma di gestione (ad es. in economia), specificare quale			
	Nel caso in cui la risposta alla domanda 3 è la b), indicare come è avvenuto l'affidamento:			
	a) in modo diretto			
	b) in modo diretto, con scelta del socio privato mediante procedura ad evidenza pubblica			
	c) con procedura a evidenza pubblica			

DOMANDA 4	Nel caso di affidamento con procedura ad evidenza pubblica, quante imprese hanno partecipato alla procedura di selezione?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) una impresa			
	b) due imprese			
	c) un numero di imprese tra due e cinque			
	d) più di 5 imprese			

DOMANDA 5	Quale è la durata complessiva (dalla data di assegnazione alla data di scadenza) dell'affidamento in corso?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
		anno	anno	anno

DOMANDA 6	Prima di procedere alla esternalizzazione del servizio, il comune ha avviato:	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) uno studio di fattibilità tecnica			
	b) uno studio di fattibilità organizzativa			
	c) uno studio di fattibilità economica			
	d) nessuno studio di fattibilità			

DOMANDA 7	Quali sono gli obiettivi che l'Ente intende perseguire con l'esternalizzazione di alcuni servizi?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) rispettare un obbligo imposto dalla normativa nazionale			
	b) rispettare un obbligo imposto dalla normativa regionale/locale			
	c) cedere ai privati una quota di partecipazione al capitale della società di gestione, precedentemente detenuto totalmente dall'Ente			
	d) usufruire dell'apporto di capitali, tecnologie e competenze di partner privati altamente qualificati			
	e) migliorare l'efficienza economica della gestione			
	f) migliorare la qualità del servizio			
	g) aumentare il numero di utenti da servire e/o prestazioni erogate			
	h) altro (specificare)			

DOMANDA 8	Esistono documenti di programmazione utili alla definizione di obiettivi delle partecipate ed alla distribuzione delle risorse alle stesse?
	si
	no
Se SI, definire quali sono gli strumenti (documenti) di programmazione utilizzati	
	a) relazione previsionale e programmatica
	b) delibere di consiglio
	c) budget redatti dalle partecipate utili ad informare l'Ente
	d) documenti propri di programmazione (specificare il tipo)

e) altro (specificare)	
Se NO, quali sono le cause dell'assenza di strumenti di programmazione	
a) si lasciano le partecipate in autonomia	
b) si reputa la programmazione un processo politico-informale	
c) carenza di sensibilità/cultura politica della programmazione sulle aziende partecipate	
d) la programmazione è ancora in fase progettuale	
e) perché non si è mai fatto in precedenza	
f) per carenza di professionalità/personale	
g) per mancanza di tempo	
h) altro (specificare)	

DOMANDA 9	Quale/i documento/i disciplina i rapporti tra Ente e società e cosa prevede?	
a) statuto		
b) regolamento		
c) contratto di servizio		
d) altro (specificare)		

Sezione 2: CONTROLLO

DOMANDA 10	Esiste all'interno del suo Ente una fase di controllo sulle società partecipate?
a) SI	
b) NO	
Se No, quali sono le motivazioni per cui non si effettua la fase di controllo?	
a) perché non si ritiene una fase utile da sviluppare	
b) per mancanza di una cultura del controllo	
c) per mancanza di professionalità/personale	
d) perché nessuno ha mai sottolineato l'importanza ad implementare una fase di controllo	
e) perché si ritiene sufficiente il controllo interno alle partecipate	
f) altro (specificare)	
Se SI, quale tipologia di controllo viene posta in essere?	
a) preventivo (ex-ante rispetto alla gestione)	
b) concomitante	
c) consuntivo (ex-post)	
Nel caso in cui la risposta è Controllo Preventivo, quali sono le modalità, gli strumenti posti in essere per esercitare il controllo?	
a) statuto sociale	
b) patti parasociali	
c) contratto di servizio	
d) attraverso la presenza di consiglieri di amministrazione di nomina pubblica	
e) altro (specificare)	
Nel caso in cui la risposta è Controllo Concomitante, quali sono le modalità, gli strumenti posti in essere per esercitare il controllo?	
a) raccolta di dati, informazioni, rapporti infrannuali sulla gestione per il monitoraggio:	
a1) della qualità del servizio	
a2) dell'economicità della gestione	
a3) del rispetto dei vincoli negoziali	
a4) del conseguimento degli obiettivi programmati	
b) attraverso il Collegio sindacale delle partecipate	
c) attraverso l'eventuale società di revisione o il revisore contabile della partecipata	
d) il Consiglio di sorveglianza e il Comitato per il controllo sulla gestione, interno al consiglio di amministrazione	
e) partecipazione alle assemblee (ordinarie e straordinarie)	
f) altro (specificare)	
Nel caso in cui la risposta è Controllo Consuntivo quali sono le modalità, gli strumenti posti in essere per esercitare il controllo?	
a) rapporti annuali sulla gestione	
b) bilancio di esercizio della partecipata	
c) valutazione di azienda per il monitoraggio del valore economico della partecipata	
d) altro (specificare)	

Nel caso in cui la risposta alla domanda precedente (controllo consuntivo) è la c), nell'esperienza l'analisi del valore economico della partecipata, cosa ha determinato?	
a) l'alienazione di parte delle proprie quote/azioni	
b) la volontà di collocare la società sul mercato borsistico	
c) la definizione di rapporti di forza con altre società con le quali si tratti di alleanze e/o di operazioni straordinarie possibili o semplicemente ipotetiche	
d) la semplice consapevolezza dell'andamento del valore economico della partecipata nel corso degli anni	
e) altro (specificare)	

DOMANDA 11 Nel caso in cui non esiste una reportistica infra-annuale o annuale (oltre il bilancio) per controllare l'attività delle partecipate, indicare quali sono le cause dell'assenza di tali strumenti di controllo	
a) si lascia autonomia alle partecipate	
b) carenza di volontà-sensibilità politica	
c) carenza di personale	
d) sistema di controllo ancora in fase di progettazione	
e) non si ritiene essere una attività necessaria da svolgere	
f) altro (specificare)	

DOMANDA 12 Esiste presso l'Ente una unità per il controllo dei servizi affidati in gestione a soggetti esterni (ad es. un ufficio, un'agenzia)			
si			
no			
Se SI, il controllo sui servizi (es. sulle condizioni di erogazione, sulla qualità, sul prezzo, ecc.), riportati a fianco, da chi viene effettuato?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
a1) da nessun ufficio			
b2) da un ufficio comunale al quale il servizio può essere ricondotto (es. il controllo sulla raccolta differenziata dall'ufficio ambiente, il controllo sui servizi di trasporto dall'ufficio mobilità)			
c3) da una unità comunale (ufficio, agenzia) specifica			
d4) da una unità sovracomunale (ufficio, agenzia)			
Quali sono i compiti svolti dall'Ufficio Partecipazioni?			
a) espletamento degli adempimenti giuridici ed esercizio dei diritti spettanti al socio			
b) supporto alle decisioni del gestore, sia del servizio che della società, e nella definizione delle linee di indirizzo			
c) acquisizione ed analisi delle informazioni per il controllo dell'andamento della gestione societaria e della qualità del servizio erogato dall'azienda			
d) altro (specificare)			

DOMANDA 13 Quali funzioni vengono regolarmente svolte dal comune con riferimento al controllo sulle modalità di gestione del servizio?		raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
a) raccolta di informazioni presso il gestore sulle prestazioni erogate				
b) attività di ispezione diretta sugli aspetti tecnici (quali-quantitativi) di erogazione delle prestazioni				

c) raccolta di suggerimenti e lamentele da parte degli utenti			
d) realizzazione di indagini di customer satisfaction			
e) vigilanza sul rispetto del contratto di servizio da parte del gestore			
f) attivazione delle procedure sanzionatorie in caso di mancato rispetto del contratto di servizio da parte del gestore			

DOMANDA 14	Esiste un modello predeterminato per la richiesta di informazioni al gestore?
	si
	no

DOMANDA 15	Quali informazioni il comune riceve regolarmente dal gestore?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
a) bilancio di esercizio				
b) reports economico finanziari				
c) bilanci riclassificati				
d) relazioni quantitative sui servizi prestati				
e) relazioni qualitative sui servizi prestati				
f) altro (specificare)				

DOMANDA 16	Le informazioni che l'Ente raccoglie presso i gestori e gli utenti vengono:	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
a) archiviate				
b) inserite in un database				
c) rielaborate ed inserite in un report				
Nel caso in cui la risposta alla domanda 16 è la c), indicare quali sono gli indici usati per l'analisi dei dati:				
a) indici economico finanziari (es. costo medio unitario del servizio)				
b) indicatori di risultato, cioè relativi al prodotto servizio erogato (es. n. di passeggeri trasportati in un anno, tonnellate di rifiuti raccolti in un anno, ecc.)				
c) indicatori di processo, cioè relativi alle attività intermedie effettuate per l'erogazione del prodotto/servizio finale (es. n. di interventi di manutenzione sugli autobus effettuati in un anno, Km percorsi dai camion per la raccolta dei rifiuti in un anno, ecc.)				
d) altro (specificare)				

DOMANDA 17	Chi sono i destinatari delle informazioni raccolte/riclassificate?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
a) il Sindaco				
b) l'Assessore				
c) il Segretario Generale/Direttore Generale				
d) il Dirigente d'area				
e) il Responsabile dell'unità				
f) altro (specificare)				

DOMANDA 18	Per quale scopo vengono utilizzate le informazione raccolte/riclassificate?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) non vengono utilizzate per nessuno scopo			
	b) per la revisione periodica del contratto di servizio			
	c) per analizzare gli scostamenti rispetto agli standard di prestazione originariamente previsti			
	d) per verificare la strategicità dell'esternalizzazione			
	e) per imparare a gestire l'esternalizzazione (in senso strategico ed operativo), anche con riferimento ad altri servizi			
	f) per effettuare analisi di benchmarking			
	g) altro (specificare)			

DOMANDA 19	Come può essere definito il rapporto tra l'Ente ed il gestore del servizio esternalizzato?	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) un rapporto di semplice fornitura, regolato dalle clausole contrattuali			
	b) un'alleanza strategica, in cui fiducia e cooperazione assumono notevole rilevanza			
	c) una soluzione intermedia rispetto alle precedenti			

DOMANDA 20	Gli obblighi a carico del gestore previsti dal contratto di servizio, riguardano:	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) erogazione delle prestazioni secondo gli standard quali-quantitativi prefissati			
	b) l'erogazione delle prestazioni secondo il prezzo prefissato			
	c) la predisposizione ed il rispetto della Carta dei servizi			
	d) la trasmissione di informazioni periodiche all'Ente			
	e) il rispetto del diritto dell'Ente all'esercizio delle funzioni di indirizzo/controllo sul servizio esternalizzato			
	f) la soggezione a procedure sanzionatorie in caso di mancato rispetto del contratto di servizio			
	g) altro (specificare)			

DOMANDA 21	Risulta prevista la revisione periodica del contratto di servizio? Se la risposta è affermativa indicare ogni quanto tempo (in mesi) si procede alla revisione delle clausole contrattuali	raccolta e smaltimento rifiuti	trasporto urbano	trasporto extra urbano
	a) SI			
	b) NO			
	Nel caso in cui la risposta alla domanda 21 è affermativa, ogni quanto tempo si procede alla revisione delle clausole contrattuali?	mesi n.	mesi n.	mesi n.

DATI RELATIVI AL COMPILATORE

Cognome e Nome

Ente di riferimento

Funzione ricoperta

Recapito telefonico

Recapito e-mail

Desidera ricevere una sintesi dei risultati dell'indagine?

SI

NO

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il triangolo dei servizi pubblici. L'organizzazione economica dei servizi fra governi locali, imprese erogatrici e cittadini-utenti*, Marsilio, Venezia, 1999.
- Accabi C.L., Lopez L., *L'outsourcing estremo per situazioni complesse*, in "L'impresa", n. 10, 1995.
- Airoldi G., Brunetti G., Coda V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Amaduzzi A. (a cura di), *L'azienda nel suo sistema operante*, UTET, Torino, 2002.
- Amaduzzi A., *L'azienda nel suo sistema operante e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Terza Edizione, UTET, Torino, 1978.
- Anselmi L., "Autonomia e capacità manageriale per le gestioni competitive", in Robotti L. (a cura di), *I servizi pubblici locali in uno scenario competitivo*, Supplemento a Economia Pubblica n. 3, 1997.
- Anselmi L., "Le politiche di privatizzazione", in Anselmi L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli, Rimini, 1995.
- Anselmi L., "Verso una gestione pienamente aziendale per i servizi pubblici locali", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997.
- Atelli M., D'Aries C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006.
- Badia F., Beni O., Donato F., *Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica in un contesto di cambiamento*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 22/2005.
- Bailey K. D., *Methods of Social Research*, New York, The Free Press 1982, edizione italiana a cura di Rossi M., *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Banca d'Italia, questioni di economia e finanza, *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, Pubblicazione n. 56, novembre 2009.
- Bertini U., *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino, 1990.
- Borgonovi E., "Voglia di privato o voglia di razionalità", *Azienda Pubblica*, n. 2/3, 1992.
- Borgonovi E., *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2002.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.

- Bruni G., *Analisi del valore. Il contributo dell' "Activity based Management"*, Giappichelli, Torino, 1994.
- Bulckaen F., Cambini C., "Assetti di mercato e problemi di regolazione nei servizi di pubblica utilità"; in *I servizi di pubblica utilità*, a cura di Bulckaen F., Cambini C., Angeli, Milano, 2000.
- Bulmer F., *A new model for public services*, Economic affairs, volume n. 28, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008.
- Canziani A., *La ricerca nelle scienze sociali: note metodologiche e pre-metodologiche*, Relazione riassuntiva delle lezioni al Dottorato in Direzione Aziendale, Università di Cassino, 1998.
- Caramiello C., *L'azienda. Alcune brevi riflessioni introduttive*, Giuffrè, Milano, 1993.
- Cassandro P. E., *Le aziende. Principi di ragioneria*, Terza Edizione, Cacucci, Bari, 1962.
- Cassandro P. E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Quarta Edizione, UTET, Torino, 1963.
- Cassese S., *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna 1983.
- Cassese S., *La riforma amministrativa in Europa e in Italia*, in *La modernizzazione dello Stato*, a cura di Fiorentino L. e Pacini M., Milano, Franco Angeli, 2002.
- Ceccherelli A., "Interpretazione del concetto di azienda pubblica" in *Rivista bancaria*, 1967.
- Ceccherelli A., *Introduzione allo studio della Ragioneria generale*, Le Monnier, Firenze, 1923, pag. 67; Zappa G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1956.
- Cinquini L., *Rilevanza delle moderne iniziative strategiche per il valore aziendale*, Finanza, marketing e produzione, n. 4, 1997, Egea, Milano.
- Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Corte Dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2007 – 2008*, www.cortedeiconti.it, 2 Ottobre 2009.
- Crozier M., *Stato modesto, stato moderno: strategie per un cambiamento diverso*, Lavoro, Roma, 1988.
- Davies A.C. L., *Accountability. A public law analysis of government by contract*, New York, Oxford University Press, 2001.
- De Paolis A., *Outsourcing e valorizzazione delle competenze. Le regole base per un governo efficace*, FrancoAngeli, Milano, 2000.
- De Vita P., "Decentramento e *outsourcing* nella prospettiva organizzativa globale", in *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara 4-5 ottobre 2002, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003.
- Delbono F., Zamagni S., *Microeconomia*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Dipartimento della Funzione Pubblica “Stato dell’arte del processo di esternalizzazione negli Enti Locali”, nell’ambito del “Progetto Extra: Servizi e funzioni fuori dal Comune”, 2005.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *L’esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Catanzaro, 2006.

Domberger S., *The contracting organization. A strategic guide to outsourcing*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Drewry G., *The New Public Management*, in *The changing constitution*, ed. by Jowell J. e Oliver D., Oxford, 2000.

Dunleavy, P. and Margetts. H. The Advent of Digital Government: Public Bureaucracy and the State in the Internet Age. Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, DC, 4 September 2000.

Farneti G., “Il controllo di gestione nelle amministrazioni e nelle aziende pubbliche locali”, in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997.

Farneti G., “La valutazione di economicità delle gestioni pubbliche locali”, in Anselmi L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli, Rimini, 1995.

Farneti G., *Introduzione all’economia dell’azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995.

Farneti G., Mazzara L., Savioli G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 1996.

Farneti G., *Ragioneria pubblica*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

Farneti, “Aspetti gestionali, organizzativi ed economico aziendali”, in Cogeme S.p.A. (a cura di), *La nuova società di servizi pubblici locali: holding o impresa con più attività?*, Brescia, 2000.

Ferlie E., *New Public Management. Current trends and future prospects*, New York, Routledge, 2002.

Ferraris Franceschi R., *L’indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1978.

Ferraris Franceschi R., *Problemi attuali dell’economia aziendale in prospettiva metodologica*, Milano, Giuffrè. 1998.

Ferrera M., *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984.

Ferrero G., *Le determinazioni economico-quantitative d’azienda*, Giuffrè, Milano, 1965.

Flynn N., “Explaining the New Public Management. The importance of context”, in McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (a cura di), *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2002.

Francesconi A., “La scelta del modello di gestione dei servizi”, in Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994.

Freedland M., *Government by Contract and Public Law*, in *Public Law*, 1994.

Garlatti A., “Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali”, in Mele R., Parente R., Popoli P., *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Volume I, Maggioli, Rimini, 2004.

Garlatti A., *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, EGEA, Milano, 1994.

Garlatti A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, CEDAM, Padova, 2005.

Giannessi E., *Attuali tendenze delle dottrine economico-tecniche italiane*, Cursi, Pisa, 1954.

Giannessi E., *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1980.

Giannessi E., *I Precursori*, Cursi, Pisa, 1964; Giannessi E., *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1980.

Giannessi E., *Le aziende agricole di produzione originaria*, Volume I, Cursi, Pisa, 1960.

Grimshaw D., Vincent S., Willmott H., *Going privately: partnership and outsourcing in UK public services*, in *Public Administration*, 3, 2002.

Grossi G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economicogestionali*, CEDAM, Padova, 2001.

Guthrie J., *Australian public business enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 9, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 1993.

Hood C., “A Public Management for all seasons” in *Public Administration Review* vol. 68, 1991.

Ieva L., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, IPSOA, Milano, 2002.

Jones L.L., Thompson F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, in “Azienda Pubblica”, n.6, 1997. (Titolo originale *The strategic implementation of the New Public Management*)

Kettl D. F., *Sharing power. Public governance and private markets*, Brookings Institution, Washington, 1993.

Kettl D. F., *The Global Public Management Revolution*, Second Edition, Brookings Institutions Press, Washington, 2005.

Lewis N., *Reviewing Change in Government: New Public Management and Next Steps*, in *Public Law*, 1994.

Lombrano A., “L'autonomia degli enti locali e le politiche di esternalizzazione: basi per la creazione di reti di servizi”, in *Economia & Management*, n. 6, 1998.

Madonna S., *La valutazione del capitale economico*, in Poddighe F. (a cura di), *Manuale di tecnica professionale: valutazioni d'azienda, operazioni straordinarie e fiscalità d'impresa*, Cedam, Padova, 2008.

- Marinò L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale: privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Mazzara L., “L’orientamento alla qualità totale”, in Farneti G., *Introduzione all’economia dell’azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995.
- Mele R., , “Gli studi di economia di impresa in Italia. Contributo ad un dibattito in corso”, (a cura di R.Mele e L.Sicca), Cedam, Padova, 1995.
- Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, CEDAM, Padova, 2003.
- Mele R., Storlazzi A., *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2006.
- Meneguzzo M., “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale” *in Azienda Pubblica*, n.6, 1997.
- Merchant K. A., Riccaboni A., *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano, 2001.
- Minogue M., Polidano C., Hulme D., “Introduction: the analysis of public management and governance”, in Minogue M., Polidano C., Hulme D. (a cura di), *Beyond The New Public Management*, Edward Elgar, UK-USA, 1998.
- Mulazzani M., “Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali”, in Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005.
- Mussari R., “Il processo di privatizzazione: un’opportunità di rinnovamento per le pubbliche amministrazioni”, in *Azienda Pubblica*, 1994.
- Mussari R., “La performance dei servizi pubblici: una sfida culturale”, in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997.
- Mussari R., “La privatizzazione gestionale nelle amministrazioni pubbliche: fondamento etico, fini economico-aziendali”, in AA.VV., *La privatizzazione nel settore pubblico*, Cacucci, Bari, 1995.
- Mussari R., *Economia dell’azienda pubblica locale*, CEDAM, Padova, 2002.
- Mussari R., Grossi G., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Aracne, Roma, 2004.
- Mussari R., *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, CEDAM, Padova, 1994.
- Mussari R., *L’azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova, 1996.
- Onida P., *Economia d’azienda*, UTET, Torino, 1971.
- Onida P., *Le discipline economico-aziendali. Oggetto e metodo*, Giuffrè, Milano, 1947.

- Osborne D. e Gaebler T., *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995.
- Pavan A., Mudu G., Zuccardi Merli M., Grossi G., “I servizi pubblici locali per lo sviluppo”, in AA.VV., *L'innovazione nei servizi delle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI*, Giuffrè, Milano, 2004.
- Pericu A., *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, Giuffrè, Milano, 2001.
- Peters Guy, “Contracts As A Tool For Public Management: Their Strange Absence In North America”, in Fortin Y., Hassel H. V. (a cura di), *Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*, IOS Press, Amsterdam, 2000.
- Pezzani F., “Le società miste nei pubblici servizi”, in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, 1997.
- Pizzetti B., Archibugi D., “I costi di transazione nella concorrenza per il mercato”, *L'Industria*, n. 1, 2000.
- Pollit C., Bouckaert G., *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Pollitt C., Bouckaert G., *La riforma del management pubblico*, Milano, Egea, 2002.
- Popoli P., “I Processi di Privatizzazione”, a cura di Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003.
- Porter M. E., *Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1985, traduzione italiana a cura di Pacifico M., *Il vantaggio competitivo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1987.
- Poselli M., “I nuovi sistemi di gestione dei servizi negli enti pubblici locali”, in Bianchi M. (a cura di), *Enti pubblici e competitività*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 2001.
- Pozzoli S., “Riforma dei servizi pubblici locali: i nuovi assetti per l'ente locale”, in Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005.
- Pozzoli S., “Società di SPL: a chi spetta la «governance»”, in *Azienditalia* n. 6, 2005.
- Prosperetti L., “Monopolio, concorrenza e regolazione: i pubblici servizi in un mercato che cambia”, *Economia e politica industriale*, n. 80, 1998.
- Rebora G., Meneguzzo M., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990.
- Rehfuss J. A., *Contracting Out in Government: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford Press, Oxford, 1989.
- O'Looney J. A., *Outsourcing State and Local Government Services*, Quorum Books, Westport, 1998.
- Rey M., “Pubblico e privato nei servizi pubblici locali”, in Robotti L. (a cura di), *I servizi pubblici locali in uno scenario competitivo*, Supplemento a *Economia Pubblica* n. 3, 1998.

- Riccaboni A., “Interessi pubblici e privati nel settore idrico. Le attività di pianificazione e controllo”, in Riccaboni A. (a cura di), *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Quaderni del Ponte, Firenze, 2003.
- Ricci P., Landi T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n. 2, 2009, Maggioli, Rimini.
- Ricolfi L. (a cura di), *La ricerca qualitativa*, Carocci Editore, Roma, 2001.
- Rossi M., *Società partecipate dagli enti locali. Nuove disposizioni del D. L. 78/2009*, La settimana fiscale, n. 36, 2009, Il Sole 24 Ore, Milano.
- San Mauro C., *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Maggioli, Rimini, 2004.
- Savioli G., “Gli effetti del processo di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali”, in *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara 4-5 ottobre 2002, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003.
- Savioli G., “Tendenze evolutive del controllo di gestione nei servizi pubblici”, in AA.VV., *L'evoluzione del controllo di gestione. Modelli ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Stiglitz J. E., *Economics of the Public Sector*, 1988, pag. 220 e ss., edizione italiana a cura di Pisauro G., *Economia del settore pubblico*, Hoelpli, Milano, 1989.
- Storlazzi A., *L'Azienda Comune. Orientamenti strategici, organizzativi e di marketing*, Cedam, Padova, 1998.
- Terzani S., *Lineamenti di pianificazione e controllo*, CEDAM, , 1999.
- Testa F. (2004), “Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali: alcuni spunti di riflessione”, in Mele R., Parente R., Popoli P. (a cura di), *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Maggioli, Rimini, 2004.
- Vagnoni E. , “Alcune riflessioni sull'attività di ricerca in economia delle amministrazioni pubbliche” in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale* 1998, 7/8.
- Valentini S., *Gestire l'outsourcing*, FrancoAngeli, Milano, 1999.
- Ventricelli G., *Outsourcing. Conviene davvero esternalizzare?*, ETAS, Milano, 2004.
- Vicari S., “Metodo e linguaggio nell'accademia economico aziendale italiana”, in Vicari S. (a cura di), *Metodo e linguaggio in economia aziendale*, EGEA, Milano, 1992.
- Vickers J., Yarrow G., *Privatisation: an Economic Analysis*, The MIT Press, Cambridge, 1998.
- Viganò E. (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, CEDAM, Padova, 2000.
- Volpatto O., *Quale privato, in quale contesto pubblico*, in *Azienda Pubblica* n. 2, 1994.

Williamson O. E., *Economic organization*, Wheatsheaf Books, 1986, edizione italiana a cura di Lambertini L., *L'organizzazione economica: imprese, mercati e controllo politico*, Il Mulino, Bologna, 1991.

Williamson O. E., *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*, Free Press, New York, 1985.

Zappa G., *Il reddito di impresa*, Giuffrè, Milano, 1937.

Zappa G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1956.

Zappa G., *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Ca' Foscari, Venezia, 1927.