

# L'esternalizzazione dei servizi negli enti locali come elemento strategico per lo sviluppo del territorio

Luigino Giliberto\*

## 1. Introduzione

Il recente processo di modernizzazione e di riorganizzazione della pubblica amministrazione ha prodotto una **tendenza sempre più diffusa verso pratiche di outsourcing, l'esternalizzazione di servizi o di specifiche funzioni, al fine di razionalizzare e rendere efficiente l'uso di risorse umane ed economiche a disposizione, rendendo certi i tempi d'erogazione e la verifica della qualità degli stessi.**

Va precisato che esternalizzare non vuol dire conseguire automaticamente una serie di vantaggi, quale diretta conseguenza dell'affidamento ad altri di attività in precedenza svolte dall'ente locale, bensì **vuol dire innanzitutto pianificare, progettare e procedere ad una valutazione costi/benefici, per cui il servizio affidato a terzi deve risultare preferibile rispetto alla formula organizzativa precedente.**

Inoltre l'outsourcing è un'attività in progress, che necessita di costanti verifiche da parte dell'ente che esternalizza, al fine di monitorare i risultati e le performance del servizio. Per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica, il Legislatore, in seguito ad una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione Europea nei confronti del nostro paese, ha introdotto una modifica all'art. 113 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U. enti locali).

La principale novità introdotta da detta normativa concerne la possibilità, per gli enti locali, di affidare la gestione dei suddetti servizi a società a capitale interamente pubblico, senza ricorrere alle procedure di gara. Si parla di affidamenti *'in house'*, cioè di affidamenti di appalti pubblici che avvengono in via diretta dall'ente alla società, a condizione che l'ente affidante eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

In materia di affidamento diretto di servizi, a società di capitali, si è pronunciata anche la Corte di Giustizia dell'UE, con la Sentenza Sez. I, 6 aprile 2006 n. C-410/04, con la quale stabiliva sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 Trattato CE (4), dal Tar per la Puglia.

Il principio enucleato dalla Corte si basa sul legame di interdipendenza tra autorità pubblica e concessionario, sicché da un lato l'ente pubblico deve esercitare un controllo pari a quello che effettua sui propri servizi, e dall'altro è necessario che il concessionario svolga la propria attività praticamente in regime di esclusiva con l'autorità stessa. Ma vi è di più, infatti vi è un terzo requisito, quello della totale parte-

\* Pubblicista ed esperto di sviluppo locale e servizi alle pubbliche amministrazioni (dott.giliberto@katamail.com).

cipazione da parte dell'ente locale al capitale della società. Di fatto si aprono tre strade per l'ente locale:

- a) gestione in economia del servizio;
- b) esternalizzazione attraverso una Spa ad intera sua partecipazione;
- c) esternalizzazione del servizio a società specializzate sul mercato.

Tuttavia, la scelta che sta a monte della procedura di esternalizzazione non può che basarsi su elementi di utilità sociale e di convenienza economica.

Esternalizzare significa, infatti, affidare una specifica produzione all'esterno di una data unità dando vita ad un rapporto contrattuale fra amministrazione e soggetto fornitore (azienda esterna). Nella maggior parte dei casi a tale fenomeno viene attribuito l'appellativo di outsourcing, termine frutto della fusione dei due termini anglosassoni *outside* e *resourcing*.

La decisione di un ente locale di esternalizzare si fonda su scelte che fanno riferimento a principi di contabilità direzionale ed in particolare di *make or buy* che, prima di affidare all'esterno una determinata produzione svolta in economia, valutano la convenienza economica e nella fattispecie sociale fra produrre o acquistare sul mercato (fig. 1).

## 2. Il processo di esternalizzazione

Le forme di esternalizzazione possono provenire da differenti necessità tra le quali:

- a) necessità di snellire l'organizzazione della P.A. in seguito al progressivo ampliamento delle proprie funzioni attraverso uno strumento in grado di creare valore (outsourcing strategico);
- b) esigenze di razionalizzazione produttiva, così come per l'impresa privata, anche in conseguenza del diffuso utilizzo

## di innovazione tecnologica specie nel settore informatico;

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

Il processo di esternalizzazione può essere inteso come un insieme articolato di procedure volte alla razionalizzazione del sistema dei servizi interni di un ente locale. Tale processo, che è possibile suddividere in macro (descrittivo istituzionale) e micro (politico gestionale), così come indicato nelle figg. 2 e 3, tende a comprendere sia l'analisi dei servizi potenzialmente esternalizzabili sia la gestione del contratto e il monitoraggio di ogni singolo servizio.

## 3. Analisi e misurazione dei servizi

Le fasi che conducono al processo di esternalizzazione devono essere praticate tenendo ben presente il disegno strategico dell'area a cui fa riferimento l'ente locale. Tali fasi possono rappresentare un ripensamento del ruolo dell'amministrazione e delle modalità attraverso le quali tale ruolo può divenire *governance*. A tal fine, è cruciale analizzare e misurare le attività che identificano l'amministrazione, ossia la stratificazione del sistema dei servizi.

Tuttavia per potere assumere razionalmente la scelta di mantenere internamente la produzione, ad esempio, di un servizio o se, in alternativa, affidarla ad un'altra azienda occorre



Fig. 1 – Le dinamiche di esternalizzazione

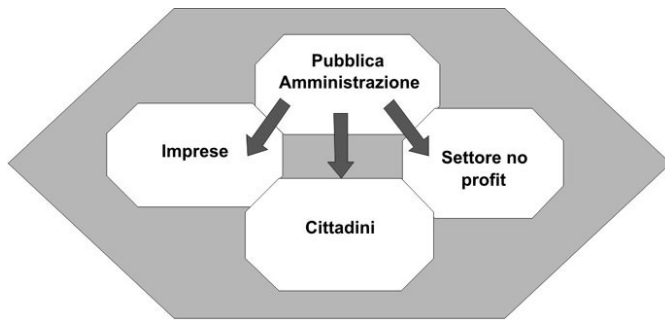


Fig. 2 – Macro processo (istituzionale/descrittivo)

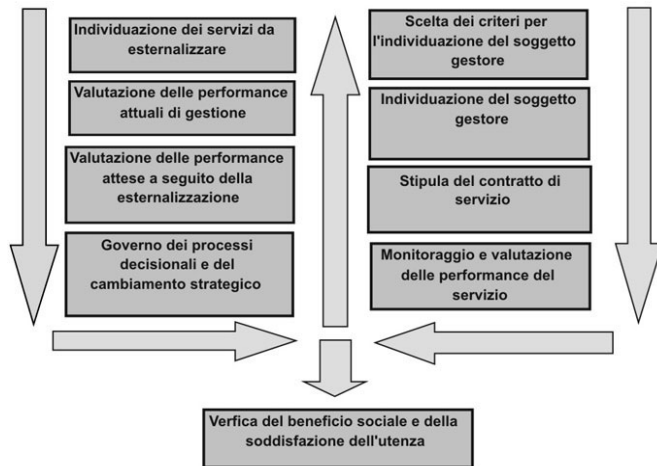


Fig. 3 – Macro processo (politico/gestionale)

avere a disposizione informazioni attendibili sul costo di produzione del servizio che si intende considerare ai fini di un suo potenziale affidamento in *outsourcing*.

Il valore di tale costo insieme al valore sociale del servizio costituiscono la base delle informazioni utili al management pubblico al fine di assumere decisioni coerenti e razionali. I costi da considerare nel calcolo sono certamente quelli variabili (diretti ed indiretti); i costi fissi, infatti, potranno essere eliminati a seguito della interruzione della produzione.

La mappatura delle aree potenzialmente esternalizzabili porterà quindi ad una segmentazione delle diverse attività che attraverso un processo di audit verranno affidate a staff specializzati o a gruppi di lavoro intersettoriali interni alle diverse aree dell'amministrazione, oppure a centri servizio esterni all'amministrazione stessa che potranno essere soggetti pubblici e privati. La valutazione da effettuare per ogni ipotesi dovrà prendere in considerazione diversi aspetti, economici ed organizzativi, per far sì che l'esternalizzazione determini il massimo valore aggiunto. Alla mappatura delle aree di attività potenziali di esternalizzazione farà seguito la definizione di un documento progettuale nel quale dovranno evidenziarsi i seguenti fattori chiave:

- le motivazioni che spingono l'amministrazione verso l'*outsourcing*;

- i benefici prospettati dal processo di esternalizzazione, sia in termini di risparmio di costi che in qualità del servizio erogato;
- elaborazione di analisi comparate su realtà territoriali che hanno già effettuato o hanno in corso processi di esternalizzazione per attività o servizi analoghi.

Il processo di ricognizione delle informazioni utili alla definizione della sostenibilità dei servizi e alla loro efficienza implica necessariamente una procedura che prevede un contatto diretto con il personale dell'amministrazione che attua tali servizi nonché un contatto con gli utenti finali, attraverso una procedura di consultazione della documentazione organizzativa disponibile. Tutti i dati e le informazioni acquisite, appositamente inglobate in un data base, sotto forma di schede e matrici di riferimento, rappresentano il quadro di sintesi necessario per l'analisi dei flussi interni ed esterni di ogni singolo servizio. Successivamente, si procederà con l'analisi delle possibili opzioni alla luce di eventuali vincoli giuridici che possono far escludere alcune soluzioni; a ciò faranno seguito opportune valutazioni sul mercato esterno e sulle potenzialità offerte da quest'ultimo rispetto ad una gestione efficiente dei servizi.

### 3.1. I vincoli normativi

Le procedure di esternalizzazione dei servizi pubblici prevedono una differenziazione di inquadramento normativo per i casi nei quali il servizio riguardi prestazioni strumentali o di supporto all'attività dell'ente pubblico, o attività destinate alla collettività. In questo ultimo caso sono previste specifiche normative di settore, che si aggiungono a quelle previste per le *public utilities* degli enti locali (in particolare ci si riferisce a quanto previsto dagli artt. 113 e seguenti. del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U. degli enti locali).

Il quadro normativo di riferimento in materia di esternalizzazione di servizi pubblici include anche quanto previsto, da un lato, l'art. 24, comma 8, della L. n. 448/2001 e l'art. 49 del DL. n. 269/2003, convertito con modificazioni nella L. n. 326/2003 (inerente l'esternalizzazione di servizi ausiliari da parte di aziende ospedaliere e sanitarie) e, conseguentemente, l'art. 29 della L. n. 448/2001 (finanziaria 2002), dal quale si evince la volontà del legislatore di tracciare un percorso volto ad incoraggiare l'acquisto sul mercato di servizi al fine di ottenere economie di gestione e un complessivo miglioramento in termini di efficienza. Tutto ciò garantisce, inoltre, un ricorso a forme di affidamento a soggetti privati già esistenti mediante procedure concorsuali così come previsto dal dettato comunitario. Se facciamo riferimento al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, notiamo come esso non affrontava la disciplina degli appalti pubblici; dovendosi però ritenere tale materia assimilabile alle attività negoziali svolte nella Comunità, anche per essa vige il rispetto dei principi e degli obblighi di portata generale contenuti nel medesimo Trattato soprattutto quando si prendono in considerazione i principi di non discriminazione fondata sulla nazionalità, di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, di libera circolazione delle merci (tab. 1).

Principi	Contenuti
Art. 12 Non discriminazione fondata sulla nazionalità	Divieto di ogni disposizione legislativa regolamentare e amministrativa, nonché di ogni prassi amministrativa, atta a restringere o ad ostacolare - all'interno di un singolo stato membro - la circolazione di prodotti ovvero l'accesso e l'esercizio delle attività economiche di cittadini e imprese di altri stati membri
Artt. 28 e 29 Libera circolazione delle merci	Divieto di qualsiasi misura che abbia per effetto restrizioni quantitative all'importazione o all'esportazione e le misure ad esse equivalenti
Art. 43 Liberà di stabilimento	Divieto di qualsiasi restrizione alla libertà dei cittadini dell'Unione di stabilirsi in uno stato membro per esercitarvi un'attività economica in maniera stabile
Art. 49 Libera prestazione di servizi	Divieto di qualsiasi restrizione alla libertà dei cittadini e delle imprese dell'Unione di spostarsi temporaneamente in uno stato membro per prestare i propri servizi

Tab. 1 – I principi generali in tema di appalti pubblici presenti nel Trattato istitutivo della CE

### 3.2. L'affidamento del servizio e il principio di evidenza pubblica

L'affidamento del servizio all'esterno implica l'attivazione di una procedura di evidenza pubblica che di solito consta di quattro fasi che si susseguono temporalmente l'una all'altra: una fase che si può definire preparatoria, una seconda conclusiva, la fase di approvazione e per ultima la fase esecutiva (fig. 4).

Durante la fase preparatoria l'ente locale intraprende un'attività negoziale finalizzata al raggiungimento dei suoi scopi. L'amministrazione sceglie, attraverso una analisi di mercato, il bene o il servizio che si intende aggiudicare e che risponde in pieno alle esigenze dell'amministrazione stessa. Attraverso tale attività di indagine l'amministrazione acquisisce tutti quegli elementi che in seguito verranno utilizzati al fine di determinare le condizioni del contratto e che serviranno da supporto alla scelta finale. In tale deliberazione si dovranno evincere le esigenze obiettive che giustificano il ricorso all'attività negoziale individuando il metodo che si intende utilizzare per individuare il soggetto contraente (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso, trattativa privata), indicando, allo stesso tempo, le ragioni per le quali ha ritenuto più vantaggioso un metodo piuttosto che un altro. Nella fase conclusiva, l'amministrazione si rivolge al mercato privato attraverso il sistema di selezione individuato nella deliberazione al fine di realizzare un contratto alle condizioni più vantaggiose e di individuare il soggetto che offra le migliori garanzie. L'aggiudicazione dell'appalto avviene secondo le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, ovvero attraverso procedura aperta, ristretta o negoziata.

La procedura aperta dà la possibilità a tutti gli operatori privati, di presentare una propria offerta. La procedura ristretta, è quella per cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare alla gara, ma in cui possono presentare un'offerta soltanto quegli operatori economici invitati dall'ente aggiudicatore. Tale procedura prevede, quindi, una fase di pre-qualifica che consente alle amministrazioni pubbliche di esaminare le domande e di scegliere le imprese da invitare alla presentazione dell'offerta.

Infine, la procedura negoziata fa sì che le amministrazioni aggiudicatrici consultino gli operatori economici da loro scelti e negozino con uno o più di essi le condizioni dell'appalto.

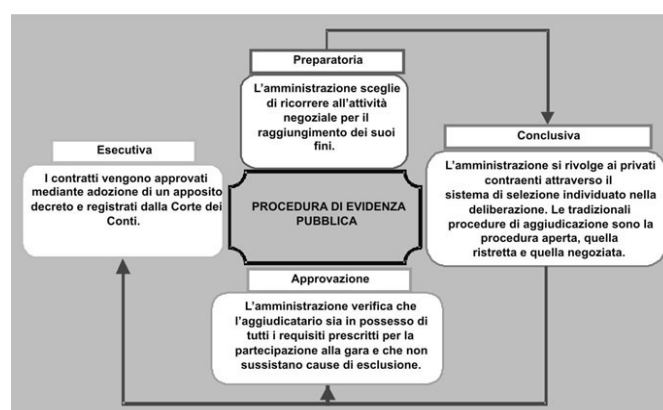


Fig. 4 – Le fasi del processo

Questa procedura si caratterizza per l'estrema libertà di forme, in quanto le amministrazioni appaltanti sono libere di consultare le imprese che ritengono più idonee a soddisfare le proprie esigenze in base a giudizi di mera opportunità e convenienza, nonché a negoziare i termini del contratto con una o più di esse.

Il principio di evidenza pubblica rappresenta l'elemento essenziale intorno al quale può giustificarsi il ricorso al libero mercato per il perseguimento degli interessi pubblici.

### 3.3. Le caratteristiche del servizio pubblico: i servizi a rilevanza economica e privi di rilevanza economica

La nuova formulazione dell'art. 113 e 113 bis Tuel, per effetto della nuova riforma dei servizi pubblici locali (vedi Legge Finanziaria 2004), ha introdotto la distinzione tra servizi pubblici a rilevanza economica (art. 113) e servizi pubblici privi di rilevanza economica (art. 113 bis). Tale distinzione, mutuata dall'esperienza del diritto comunitario, è stata adoperata dal legislatore nazionale per risolvere i problemi connessi alla procedura di infrazione comunitaria causata da



3) distribuzione degli obiettivi nelle seguenti aree: economico-finanziaria, processi interni (comune)/esterni (gestore), clienti, innovazione e crescita;

4) individuazione degli indicatori per ogni obiettivo specificando: elementi di calcolo, significato dell'indicatore, frequenza di calcolo.

#### *Monitoraggio economico finanziario*

Attraverso il monitoraggio dell'area economico finanziaria si valutano le performance aziendali in termini di redditività, crescita del fatturato aziendale e valore del capitale economico. Si ottengono così informazioni circa:

- l'impatto sul bilancio comunale del costo del servizio e della relativa copertura tariffaria;
- la capacità del gestore di: fronteggiare le strategie richieste dal comune per il mantenimento del massimo livello dei servizi;
- mantenere la giusta redditività in modo che le predette strategie non conducano l'attività aziendale del gestore verso punti di rottura con riflessi negativi sull'erogazione del servizio.

#### *Monitoraggio processi interni*

Attraverso il monitoraggio dei processi interni (ente locale)/esterni (gestore del servizio), sono costantemente rilevate:

- l'attività di controllo del comune;
- l'attività del gestore in termini di qualità, competenze incorporate nel servizio e il tempo del ciclo.

Gli elementi sono disaggregati per le diverse attività, in modo da permettere all'amministrazione comunale una maggiore capacità di indirizzo e controllo. Questa area è monitorata con indicatori di efficienza e di efficacia delle operazioni attraverso le quali si soddisfano i bisogni degli individui, dalla combinazione dei quali si definisce il livello di economicità del servizio.

#### *Soddisfazione degli utenti*

Attraverso tale sistema di monitoraggio si rileva quanto l'amministrazione è in grado di soddisfare i bisogni degli utenti attuali e potenziali. Vengono individuati gli elementi più rilevanti per i consumatori, quali il tempo, la qualità, il tipo di prestazione e di servizio ed i costi. Gli obiettivi prioritari per ognuno di tali elementi vengono misurati con indagini di customer satisfaction e quindi i parametri risultati insoddisfacenti sono a loro volta tradotti in obiettivi misurabili.

#### *Monitoraggio dei margini di miglioramento*

È anche possibile effettuare, anzi, è consigliabile, il monitoraggio di ulteriori elementi che permettano all'ente locale di apprendere ed intervenire sul gestore affinché provveda a migliorare ed innovare i processi e i prodotti adattandoli al mutare delle esigenze del contesto di riferimento. Inoltre, in questa area sono compresi:

- la misurazione degli impatti sulla qualità ambientale;
- eventuali programmi del gestore rispetto alla realizzazione di nuove attività.

#### *Il benchmarking dei servizi*

Il *benchmarking* è uno strumento strategico che consente l'analisi delle informazioni raccolte presso altre realtà territoriali al fine di scoprire i metodi che adottano le migliori società di gestione nell'erogazione del servizio pubblico.

Il *benchmarking* consente di mettere a confronto le performance del proprio gestore con quelle di altri gestori operanti

in altri contesti, individuando i fenomeni e i processi aziendali che producono la differenza di performance; ciò consentirà di ottenere elementi utili alla gestione aziendale e consentirà di attivare un percorso virtuoso di revisione delle attività. Nell'ambito del settore pubblico, quindi, il *benchmarking* ha una finalità legata all'individuazione della prestazione migliore, in termini di servizio pubblico erogato. In particolare, la tecnica del *benchmarking* può:

- agevolare il confronto tra le performance dei servizi analizzati, al fine di individuare le procedure migliori ed apportare le revisioni necessarie per garantire un miglioramento del proprio servizio;
- favorire il miglioramento, lo sviluppo e l'apertura al confronto esterno dei sistemi di pianificazione e controllo delle singole amministrazioni, promuovendo l'evoluzione del sistema di indicatori in uso;
- contribuire all'introduzione di nuovi strumenti di valutazione come le analisi temporali e spaziali;
- fornire e sviluppare strumenti di pianificazione e di controllo delle attività dei servizi degli enti pubblici.

## **5. Il soggetto erogatore del servizio**

Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria così come recepita dalla normativa nazionale, possono essere titolati ad erogare un servizio pubblico i seguenti soggetti:

- società di capitali individuate con gara pubblica,
- società a capitale misto pubblico-privato, se il socio privato è stato individuato con gara pubblica e rispetta le regole di concorrenza,
- società a capitale interamente pubblico, mediante controllo 'in house'.

Relativamente alla possibilità di dar vita a società a capitale misto pubblico-privato, bisogna far attenzione a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia Europea, sez. I, 11/1/2005 n. C26/03. Tale pronunciamento esprime l'impossibilità di affidamento diretto di un servizio ad una società partecipata dall'amministrazione aggiudicatrice se a questa partecipino, anche in via minoritaria, imprese private. Infatti, la partecipazione sia pur minoritaria di un'impresa privata al capitale di una società mista esclude la possibilità di controllo 'in house'.

Le società miste pubblico-privato devono osservare le procedure di affidamento di appalti pubblici previste dalla direttiva comunitaria n. 92/50.

Il soggetto erogatore del servizio diventa, attraverso l'aggiudicazione della gara d'appalto, il fornitore del servizio nei confronti della collettività per un determinato periodo di tempo, variabile in funzione della tipologia del servizio. Tali tempistiche si rifanno, a discipline di settore ben precise, quali ad esempio:

- gas naturale: 12 anni,
- rifiuti solidi urbani: nessun termine previsto,
- servizio idrico: 30 anni,
- trasporto pubblico locale: 9 anni.

Le società titolate all'erogazione dei servizi pubblici locali, secondo un regime di concorrenza sono: società di capitali; società miste (vedi sent. Corte di Giustizia europea, sez. I, 11/1/2005 n. C 26/03); società 'in house'.

Sfuggono al regime di concorrenza le società adibite alla gestione di gas naturale (D.Lgs. 164/2000 e le società di gestione dell'energia elettrica, D.Lgs. 79/1999).

### 5.1. Le società di gestione delle reti

Secondo quanto previsto dall'art. 113 T.U. gli enti locali, anche in forma associata, se non vietato da norme di settore, possono conferire la proprietà di reti/impianti ed altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico non cedibile. La fisionomia di tali soggetti imprenditoriali è quella di società a capitale interamente pubblico ed incedibile mediante affidamento diretto a condizione che esse operino *'in house'* providing (in questo caso, i lavori connessi alla gestione delle reti possono essere affidati dal gestore solo con contratto di appalto o concessione di lavori pubblici a seguito di gara), o in alternativa si può trattare di imprese private idonee individuate mediante procedura di evidenza pubblica.

### 5.2. Le società la cui partecipazione pubblica non sia maggioritaria

Vi è poi il caso di società, così come previsto dall'art. 116 T.U., costituite dagli ee.ll. senza il vincolo di maggioranza nell'ambito dei spl privi di rilevanza economica per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere pubbliche. Dopo l'abrogazione dell'art. 113 bis, si configurano due percorsi possibili: la discrezionalità dell'ente; il riferimento a quanto previsto dal Codice Civile (Dpr. 533/96).

In quest'ultimo caso, viene in soccorso il Dpr. 533/96 che stabilisce che la partecipazione dei privati non può essere inferiore al 50% e che per i primi 5 anni vige il divieto di cessione delle quote, la costituzione di diritti reali ed ogni altro atto idoneo a configurare la perdita della maggioranza privata. Viene altresì evidenziato come la partecipazione minima dell'ente promotore si attesti al 25% in funzione dell'esigenza di poter esercitare attività di controllo sulla gestione. Il rapporto che lega l'ente promotore ed i soci privati dovrà essere regolato da un'apposita convenzione.

## 6. Alcuni esempi di società per la gestione di servizi pubblici locali

La scelta da parte di un ente locale di esternalizzare uno o più servizi, come già ampiamente descritto, si basa su una decisione condivisa e finalizzata al soddisfacimento di un interesse collettivo, il perseguimento del quale può portare l'amministrazione locale a optare verso scelte strategiche finalizzate ad un disegno di sviluppo del territorio che di volta in volta può essere supportato da strumenti operativi e societari differenti.

### 6.1. Le società di *'trasformazione urbana'*

L'articolo 120 del TU degli enti locali individua nella costituzione di società mista anche a partecipazione pubblica minoritaria, il soggetto in grado di progettare e realizzare interventi di riqualificazione territoriale con la presenza di

soci privati, individuati con gara pubblica. In questo caso, vengono definiti gli attori che intervengono in tale iniziativa e in particolare: comuni; città metropolitane; agenzia del demanio.

Le Stu svolgono azioni di acquisizione preventiva degli immobili e la trasformazione degli stessi in conformità agli strumenti urbanistici vigenti; inoltre possono svolgere azioni di commercializzazione degli stessi immobili trasformati.

Per quanto concerne il processo di acquisizione degli immobili dell'ente da parte della Stu, questo può avvenire mediante affidamento in concessione mentre, per quanto concerne gli immobili di proprietà privata, possono essere rilevati mediante compravendita o mediante coinvolgimento dei privati nel capitale sociale o, se ciò non è possibile, attraverso il ricorso a procedure di espropriazione.

Nel caso l'amministrazione locale addivenga alla decisione di dar vita ad una Stu, bisognerà che si attivi una procedura ben precisa che preveda in principio una delibera comunale all'interno della quale vengano individuati gli interventi da effettuare con un preciso cronogramma delle attività, l'individuazione dei soggetti e dei partners pubblici, nonché infine un dettagliato studio di fattibilità.

Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti privati, essa dovrà avvenire attraverso l'apertura di una gara di evidenza pubblica volta ad individuare soggetti imprenditoriali di comprovata esperienza nel settore urbanistico e nel *project financing*.

L'amministrazione sarà legata alla Stu da una convenzione dettagliata, all'interno della quale verranno individuate le azioni specifiche da realizzare e la tempistica.

### 6.2. La gestione delle attività sociali

Un tipico esempio di servizio a rilevanza non economica, è quello della gestione delle attività sociali che rappresenta spesso una priorità per gli enti locali, i quali di frequenti si trovano ad affrontare gestioni carenti in economia, con una preponderanza dei costi di gestione sulla effettiva qualità dei servizi.

In merito alla gestione di tale settore di servizi, è possibile costituire una società a maggioranza pubblica per la quale sarà necessaria una deliberazione da parte dell'ente locale, contenente lo statuto e l'atto costitutivo della società ed una serie di elementi quali:

- individuazione dell'interesse pubblico;
- individuazione del modello societario e giustificazione tecnico-giuridica della scelta;
- composizione sociale della società;
- studio organizzativo e finanziario (*business plan*);
- contratto di servizio.

Con riferimento alla partecipazione al capitale sociale da parte dell'ente, è necessario che quest'ultimo possieda una partecipazione in grado di consentirgli un controllo significativo della gestione dei servizi sociali secondo quanto previsto dalla normativa sul *'in house providing'*.

Vista altresì la rilevanza dei servizi, è necessario che si pongano delle garanzie sulla gestione degli stessi tra ente locale e soggetto gestore mediante apposito disciplinare da allegare alla delibera di costituzione della società.

In questo caso è opportuno che vengano evidenziati i seguenti aspetti:

- arco temporale della gestione;
- caratteristiche tecniche del servizio offerto;
- standard qualitativi e modalità di monitoraggio;
- individuazione del piano tariffario o del corrispettivo;
- importo complessivo del contratto di servizio con eventuali modifiche nel corso del tempo;
- eventuale sistema di garanzie;
- sanzioni sul mancato svolgimento del servizio.

## 7. Conclusioni

Le motivazioni che spingono le pubbliche amministrazioni a ricorrere a forme di esternalizzazione dei servizi sono molteplici: dall'abbattimento dei costi rispetto alle gestioni in economia alla ricerca di specializzazione in particolari attività ritenute di primario interesse, dalla richiesta della collettività di maggiore efficienza ed efficacia al significativo cambiamento e ridefinizione delle competenze all'interno delle singole amministrazioni. Tuttavia, lo scenario che si apre nel settore della pubblica amministrazione è piuttosto complesso e molte sono le peculiarità di cui bisogna tener conto nel ricorso alle esternalizzazioni, sia per la diversa frequenza ed intensità con cui ci si avvale di soggetti esterni, sia per il significato strategico via via attribuito ad ogni processo di esternalizzazione. L'esternalizzazione però, come si è ampiamente descritto, è uno strumento che va gestito attraverso accorgimenti tipici del project management, attraverso i quali poter garantire oltre ai comprensivi margini economico/finanziari necessari all'innovazione, il necessario controllo del servizio e il benessere della collettività beneficiaria del servizio. Ogni processo di esternalizzazione, deve essere accompagnato da un processo complessivo di modernizzazione della pubblica amministrazione, processo che renda ogni ente locale in grado di perseguire politiche forti di indirizzo e controllo attraverso la piena realizzazione di una forma compiuta di *governance* del territorio.

Vanno anche tenute presenti le vocazioni del territorio, il contesto nel quale i beni e i servizi sono inseriti ed il tipo di domande che il contesto produce. Sicuramente c'è un'attesa forte ma a volte ci sono delle remore da parte degli operatori esterni nell'essere coinvolti in questi processi; sorge un problema serio di capacità progettuale e strategica del soggetto

pubblico, che non può e non deve, rinunciare al suo ruolo di regia. Emerge così, in forma piuttosto evidente come non basta esternalizzare funzioni e servizi senza una precisa strategia di sviluppo del territorio.

## Riferimenti bibliografici

- Abbot S., Hay M., 1995, *Investing for the Future*, Pitman Publishing, London.
- Anselmi L., 1997, «I servizi pubblici di interesse nazionale in un contesto competitivo», *Azienditalia*, n. 3-4.
- Baroni D., 2004, *Enti locali e aziende di servizi pubblici*, Giuffrè, Milano.
- Farneti G., Pozzoli S., 2006, *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, Angeli, Milano.
- Gervasoni Satin F., 2004, *Private Equity e Venture Capital*, casa ed.???, luogo???
- Giliberto L., 2005, *La gestione innovativa del patrimonio immobiliare pubblico*, Maggioli, Rimini.
- Giliberto L., 2006, «La gestione del Patrimonio immobiliare come leva per lo sviluppo territoriale», *Azienda Italia*, a. XIII, n. 8, agosto.
- Giliberto L., 2007, «Strumenti per l'indagine e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti locali: dal censimento alla 'due diligence'», *Azienda Italia*, a. XIV, n. 4, aprile.
- Lockyer K., 1996, *Project Management and Project Network, Techniques*, Pitman, London.
- Loftus J., 1996, *Project Management of Multiple Project and Contracts*, Pitman, London.
- Lombrano A., Anselmi L., 2001, *Il controllo di gestione negli enti locali*, Maggioli, Rimini.
- Magale L., 2004, *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, casa ed.???, Torino.
- Morigi P., 2004, «Controlli interni e controlli esterni. Riesame delle competenze degli organi preposti al monitoraggio dei conti e alle valutazioni », *Finanza locale*, n. 12.
- Mulazzani M., Pozzoli S., 2005, *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini.
- Padovani E., 2006, *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, Angeli, Milano.
- Progetto Cantieri-Dipartimento Funzione Pubblica, 2006, *Misurare per decidere*, Rubbettino, Soveria.
- Progetto Cantieri, 2006, *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche. Misurare per decidere*, Rubbettino, Soveria.
- Tretola L., 2004, *I servizi pubblici locali*, Simone, Napoli.
- Variale G., 2003, «Profili della programmazione strategica nella pubblica amministrazione: il controllo di attuazione e il controllo strategico», *Azienda pubblica*, n. 4.