



## LE ESTERNALIZZAZIONI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LE LINEE GUIDA DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

L'**ESTERNALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ O SERVIZI** da parte delle amministrazioni pubbliche è un fenomeno in grande crescita. Questo processo, mutuato dal settore privato in cui questa attività prende il nome di *outsourcing*, mira a rendere più efficiente e più economica la gestione di una attività o l'erogazione di un servizio svolta da un'amministrazione pubblica. Questa attività rientra nei processi di cambiamento e modernizzazione amministrativa che, complice la riduzione delle risorse disponibili ed una maggiore attenzione dei cittadini, hanno interessato le aziende e le amministrazioni pubbliche, come evidenziato anche dalla diffusione del **New Public Management**.

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

D. LGS. 17 MARZO 1995, N. 157  
DISCIPLINA COMUNITARIA DEGLI APPALTI  
PUBBLICI DI SERVIZI

D. LGS. 31 MARZO 2023, N. 36, CODICE  
DEI CONTRATTI PUBBLICI IN ATTUAZIONE  
DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 21 GIUGNO  
2022, N. 78, RECANTE DELEGA AL  
GOVERNO IN MATERIA DI CONTRATTI  
PUBBLICI

LEGGE 28 DICEMBRE 2001, N. 448  
DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL  
BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO  
STATO (LEGGE FINANZIARIA 2002), ART.  
29, COMMA 1 LETT. A) → Le pubbliche  
amministrazioni sono autorizzate ad  
acquistare sul mercato i servizi,  
originariamente prodotti al proprio  
interno, a condizione di ottenere  
conseguenti economie di gestione;

GUIDA ALL'ESTERNALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ  
E SERVIZI NELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE → Pubblicata dal  
Dipartimento della Funzione  
Pubblica

### L'ESTERNALIZZAZIONE: ATTORI E POSSIBILI BENEFICI

Il processo di esternalizzazione è tale in presenza di almeno due soggetti:

1. Una **pubblica amministrazione** che effettui una scelta di esternalizzazione (cliente, centro di acquisto);
2. un **soggetto esterno**, rappresentato da un'impresa o da un insieme di imprese operanti nel mercato, al quale venga affidato il compito di fornire i servizi all'amministrazione (fornitore, centro di offerta/produzione).

Il rapporto che lega i due soggetti è un rapporto di mercato regolato da un capitolato e dal relativo contratto.

Le pubbliche amministrazioni possono decidere di esternalizzare alcune attività o servizi sulla base di alcuni possibili benefici:

- Il **vantaggio economico** sotto il profilo della razionalizzazione dei costi (le economie di gestione di cui all'art. 29, comma 1, L.448/2001);
- Una **maggiore qualità dei servizi**, anche a parità di costo;
- L'**ottenimento di know how** e competenze non disponibili nell'amministrazione ma disponibili sul mercato;
- Una **minore burocratizzazione** delle procedure gestionali correlate all'offerta del servizio al cittadino;
- la possibilità di rispondere in tempi rapidi all'**innovazione tecnologica**;
- La concentrazione delle **risorse finanziarie e umane** nelle attività ritenute maggiormente importanti e che necessitano di maggiore attenzione;
- L'**aumento della programmazione e del monitoraggio** riguardante i costi, i benefici, le modalità di erogazione di un servizio pubblico;
- La possibilità di aumentare la **conoscenza di buone pratiche** diffuse presso altre amministrazioni pubbliche e di condividere le proprie, in modo da generare una rete di esperienze di gestione ottimale delle risorse e delle funzioni attribuite alle amministrazioni.

### INDICAZIONI UTILI

La **Guida all'Esternalizzazione di Attività e Servizi nella Pubblica Amministrazione** fornisce un utile elenco delle fasi attraverso cui strutturare un processo di esternalizzazione:

1. Individuazione delle attività e dei servizi da esternalizzare;
2. Valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione;
3. Definizione dei criteri di scelta del fornitore;
4. Gestione del contratto, monitoraggio e valutazione;
5. Gestione del cambiamento;
6. Valutazione dell'esperienza e riprogettazione delle attività.



La corretta gestione di queste fasi permette da una parte di prendere, nelle condizioni date, la migliore tra le scelte possibili riguardanti ogni aspetto del processo di esternalizzazione e dall'altra di sviluppare una conoscenza delle dinamiche virtuose che portano ad un corretto e proficuo utilizzo dello strumento dell'esternalizzazione. Queste fasi, se seguite correttamente, possono portare quindi ad un successo decisionale per l'amministrazione che deve decidere se optare per un'esternalizzazione.



### LA VALUTAZIONE DELLE CONDIZIONI DELL'ESTERNALIZZAZIONE: LA CENTRALITÀ DEL CONTRATTO

- Come dimostrato dalle esperienze maturate nel settore pubblico a livello nazionale ed internazionale, **una definizione ben bilanciata degli atti di gara (capitolato) e del contratto è di fondamentale importanza** per la qualità della futura collaborazione tra il fornitore del servizio ed il cliente pubblico.
- L'estensione del capitolato e del contratto di esternalizzazione deve essere improntata ad una **logica di cooperazione e collaborazione** tra i diversi soggetti che fanno parte del processo (attori pubblici, privati, sociali).
- Il privato in questo caso assume a tutti gli effetti il ruolo di **partner della pubblica amministrazione** nella fornitura di un servizio e non soltanto quello di fornitore del servizio medesimo. Pertanto, nel contratto, la parte relativa agli specifici meccanismi di collaborazione tra l'amministrazione pubblica e la parte privata assume un'importanza centrale e deve essere valutata attentamente *ex ante*.
- Vi sono alcuni elementi fondamentali che devono essere contenuti nel contratto:
  - **I servizi** che sono oggetto del contratto,
  - **Le attività e responsabilità** demandate al fornitore,
  - **I livelli di qualità** della fornitura del servizio,
  - Le modalità e criteri per **misurarne l'efficienza**,
  - Le conseguenze economiche e contrattuali del **mancato rispetto degli standard minimi** di servizio garantiti.
- Particolare attenzione è da dedicare alla fase di scelta tra le alternative di offerte che vengono ricevute. Se infatti il criterio solitamente utilizzato è quello del minor costo, in questo tipo di contratti il solo prezzo potrebbe non essere sufficientemente adatto a descrivere la complessa dinamica che sta dietro all'esternalizzazione di un servizio o di un'attività precedentemente gestita dalla pubblica amministrazione. Una scelta ottimale potrebbe tenere conto, oltre che al criterio del minor costo, anche altri criteri quali:
  - Le modalità di esecuzione,
  - L'assistenza tecnica e servizio del fornitore,
  - La qualità.

### IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE

Il monitoraggio è fondamentale per valutare se la soluzione di esternalizzazione scelta stia dando i risultati attesi o meno. Proprio per questo, nel contratto dovrebbero essere incluse alcune clausole che prevedano la possibilità di una conclusione anticipata del rapporto tra l'amministrazione pubblica ed il privato per mutuo consenso o qualora vi sia un'interruzione di servizio dovuta a cause fuori dal controllo dell'amministrazione.

Le amministrazioni pubbliche, in ogni caso, hanno alcune scelte da intraprendere al termine della durata naturale del contratto, ovvero:

- Continuare con la modalità di esternalizzazione appena conclusa, rinnovando il contratto o indicando una nuova procedura di selezione ad evidenza pubblica,
- Modificare le condizioni del servizio in base alle esigenze determinatesi nella gestione precedente,
- Riportare il servizio dentro l'amministrazione (internalizzazione), quando il modello esternalizzato di affidamento dei servizi non sia risultato adeguato.

Grande attenzione, infine, va posta alle clausole del contratto relative alla determinazione dei livelli minimi di servizio che, in assenza specifiche sanzioni o se non opportunamente coordinate con le disposizioni stesse, rischiano di avere una valenza meramente formale in caso di rilevate inefficienze nella erogazione dei servizi. A tal proposito è prassi piuttosto diffusa allegare ai contratti i Service Level Agreements (S.L.A.) in cui sono specificati i livelli minimi qualitativi al di sotto dei quali la prestazione del fornitore si considera insufficiente e, al fine di monitorare i livelli dei servizi erogati, di frequente viene previsto l'obbligo da parte del fornitore di produrre relazioni periodiche (report) sulla propria gestione.

### LE DIVISIONI DELFINO & PARTNERS

<p><b>CONTABILITÀ</b></p> <p>Supporto agli uffici finanziari degli enti locali nell'attuazione di tutte le attività strategiche ed operative collegate agli adempimenti contabili</p>	<p><b>FISCALITÀ</b></p> <p>Soluzioni, consulenza e supporto operativo qualificato per la gestione di problematiche ed adempimenti fiscali con proposte personalizzate</p>	<p><b>TRIBUTI</b></p> <p>Supporto agli uffici tributari degli enti locali sia nella fase di programmazione che in quella di gestione ordinaria e recupero delle entrate</p>	<p><b>PARTECIPATE</b></p> <p>Soluzioni gestionali ed amministrative razionali e coerenti con il quadro normativo vigente a favore delle partecipate ed i loro enti soci</p>	<p><b>PERSONALE</b></p> <p>Supporto agli enti locali nella gestione giuridica, economica e strategica del personale impiegato a vario titolo nella loro attività quotidiana</p>
<p><b>AMMINISTRATIVO</b></p> <p>Supporto specialistico ed operativo agli uffici degli enti locali nella gestione dei procedimenti amministrativi, nonché in materia di anticorruzione e trasparenza</p>	<p><b>GESTIONALE</b></p> <p>Affiancamento amministrativo, economico e strategico, di enti e società, per la valutazione di progetti, forme gestionali di servizi e partenariati</p>	<p><b>CONTROLLI INTERNI</b></p> <p>Soluzioni sostenibili ed efficaci per i controlli amministrativi, contabili e gestionali nell'ente locale e per il contrasto alla corruzione</p>	<p><b>REVISIONE</b></p> <p>Supporto agli enti locali ed all'organo di revisione nelle procedure di revisione contabile; affiancamento e consulenza per il loro potenziamento</p>	<p><b>LAVORI PUBBLICI</b></p> <p>Supporto alle attività dell'ufficio tecnico degli enti locali a carattere amministrativo, contabile, tecnico, progettuale e di controllo</p>