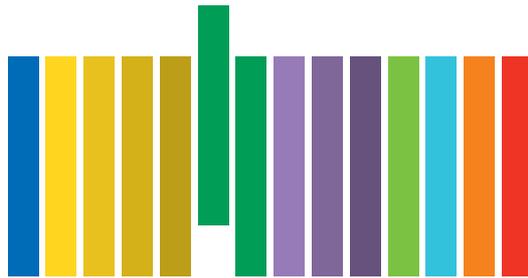




SISTEMA STATISTICO NAZIONALE
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA



Pubblica amministrazione

Statistiche delle amministrazioni pubbliche

Anno 2003

Contiene cd-rom



Capitolo 7

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

7.1 – Introduzione

Negli ultimi dieci anni le amministrazioni pubbliche, adottando uno strumento utilizzato nel settore delle imprese private già dagli anni Settanta, hanno fatto ricorso, in misura crescente, alla pratica gestionale dell'esternalizzazione di attività, prodotti o servizi pubblici.

Approfondimenti scientifici e analisi sulla diffusione di tale tecnica presso le istituzioni pubbliche di paesi che la utilizzano da tempo ne hanno messo in evidenza i vantaggi ma anche i limiti, come emerge dagli studi pubblicati negli ultimi anni¹. In Italia, il dibattito scientifico ha riguardato soprattutto il ricorso all'esternalizzazione da parte delle imprese private, sebbene si rilevi, negli ultimi anni, una crescita di studi sulla diffusione di tale pratica presso le istituzioni pubbliche.

Le analisi disponibili mostrano che nel settore delle istituzioni pubbliche la cessione all'esterno di ambiti di attività o servizi precedentemente gestiti dai singoli enti ha assunto forme diverse, che in alcuni casi sono state definite esternalizzazioni in senso stretto, in altri casi hanno rinviato a regimi solo in parte ad essa riconducibili, come nel caso delle privatizzazioni. Cruciale, quindi, nello sviluppo degli studi e delle analisi svolte finora sul tema, è stato l'approfondimento dei contenuti definitori del termine esternalizzazione nonché delle tipologie di attività effettivamente esternalizzabili nella pubblica amministrazione.

Non sono state, tuttavia ad oggi, svolte indagini quantitative in grado di fornire dati affidabili e confrontabili sui tempi, sui modi e sugli ambiti di diffusione di tale pratica gestionale nelle amministrazioni pubbliche.

Scopo della rilevazione è stato quello di misurare le modalità di ricorso all'esternalizzazione di attività e di servizi nell'anno 2003.²

7.2 – Definizioni e classificazioni

Con il termine *esternalizzazione* si fa riferimento al processo mediante il quale un'istituzione pubblica affida a soggetti terzi (pubblici e/o privati) l'esecuzione di attività, processi e/o servizi precedentemente svolti internamente.

La misurazione della esternalizzazione richiede innanzitutto la possibilità di definire, sia in aggregato sia in dettaglio, l'insieme delle unità che trasferiscono al loro esterno una qualche attività e/o servizio e, in secondo luogo, l'insieme delle unità presso le quali la produzione delle medesime attività e/o servizi viene ad essere espletata. Nel primo caso si è parlato di clienti e nel secondo di fornitori.

Testo di Rosa Bianca Sanna

¹ Sul tema cfr. il volume del Dipartimento della funzione pubblica, *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di G. Vetrillo, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, nel quale, oltre ad analizzare le diverse pratiche dell'esternalizzazione secondo un approccio interdisciplinare, si dà conto, in modo sistematico, degli studi e delle ricerche più recenti svolte sul tema. Per un *excursus* sui principali contributi in materia si rinvia perciò ai riferimenti bibliografici del volume alle pagg. 168-172.

² Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, a cura di M.L. D'Autilia e N. Zamaro, Edizioni scientifiche italiane, 2005.

I clienti sono le singole amministrazioni pubbliche e i fornitori le unità, pubbliche e/o private, che assumono l'incarico di produrre i servizi e/o le attività esternalizzate dalle prime.

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

- *Imprese private (sotto controllo privato)*: sono persone fisiche o giuridiche di diritto privato nelle quali il controllo negli organi di governo è esercitato da privati (sia persone fisiche sia persone giuridiche);
- *Imprese private (sotto controllo pubblico)*: sono persone giuridiche di diritto privato nelle quali almeno la maggioranza degli organi di governo è definita su designazione e/o nomina pubblica (cioè tramite provvedimento della pubblica amministrazione);
- *Istituzioni pubbliche*: sono istituzioni della pubblica amministrazione secondo la definizione accolta nel Sec95, ossia e indipendentemente dalla loro specifica natura giuridica, le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese;
- *Istituzioni non profit (sotto controllo privato)*: sono istituzioni non profit gli enti giuridici e sociali costituiti allo scopo di produrre beni e servizi, il cui status non consente loro di distribuire i profitti e gli utili conseguiti a coloro che le possiedono, le finanziano e/o le controllano. Possono essere associazioni, fondazioni, cooperative sociali (l. n.381/1991), comitati e altra forma di organizzazione privata non profit riconosciuta dalla legge (ad esempio le organizzazioni di volontariato, l. n.266/1991) nelle quali il controllo negli organi di governo è esercitato da privati (sia persone fisiche sia persone giuridiche);
- *Istituzioni non profit (sotto controllo pubblico)*: in questo caso, accanto alla definizione adottata sopra si indicava che possono essere associazioni, consorzi, fondazioni ed altre istituzioni nelle quali, se non per altre ragioni istituzionali, almeno la maggioranza degli organi di governo è definita su designazione e/o nomina pubblica (cioè tramite provvedimento della pubblica amministrazione).

Le attività e/o i servizi svolti dalle amministrazioni pubbliche sono stati classificati per consentire di raggruppare per macroaree le principali attività amministrative e/o gestionali nonché i principali servizi da esse erogati e potenzialmente oggetto di azioni di esternalizzazione. Nell'ambito della rilevazione, pertanto, sono state definite tre tipologie di attività e/o servizi: 1) le attività di tipo amministrativo, 2) i servizi interni 3) i servizi finali. In particolare, le tipologie di attività sono state definite nel modo seguente:

- *Attività di tipo amministrativo*: comprende le attività che identificano funzioni/attività omogenee di tipo organizzativo-gestionale svolte dalle amministrazioni pubbliche a prescindere dalle loro specifiche missioni istituzionali. Si tratta di attività che ne consentono il funzionamento, sono necessarie al mantenimento dell'apparato organizzativo e permettono lo svolgimento dei compiti istituzionali;
- *Servizi interni*: sono quei servizi necessari al consueto funzionamento e manutenzione degli uffici e delle sedi delle amministrazioni pubbliche;

- *Servizi finali*: comprendono tutte le attività di competenza dell'unità in esame, le quali possono essere prodotte direttamente o meno dall'amministrazione considerata e che sono finalizzate all'erogazione di prestazioni e/o alla fornitura di servizi (reali o monetari) destinati alle persone, alle famiglie e/o altre collettività e alle imprese.

Le tipologie individuate sulla base dei criteri descritti hanno consentito di costruire una classificazione articolata in sottoclassi (Prospetto 7.1).

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

Prospetto 7.1 – Sottoclassi delle tipologie di attività e/o servizi esternalizzati

ATTIVITÀ DI TIPO AMMINISTRATIVO	SERVIZI INTERNI	SERVIZI FINALI
1. Gestione amministrazione del personale	1. Servizi ausiliari e di supporto	1. Edilizia pubblica
2. Gestione della contabilità	2. Gestione e manutenzione	2. Opere pubbliche
3. Organizzazione	3. Vigilanza e sicurezza	3. Erogazione e distribuzione dei servizi a rilevanza economica
4. Sistemi informativi e informatici	4. Servizi logistici	4. Gestione dei rifiuti
5. Rapporti con l'esterno e comunicazione	5. Editoria e riproduzione	5. Gestione di impiegati e servizi complementari per le attività economiche
6. Istruttoria gare e contratti	6. Altro	6. Ricerca e sviluppo
7. Altro		7. Conservazione dei beni
		8. Servizi educativi e formativi
		9. Servizi culturali, sportivi e del tempo libero
		10. Servizi socio-assistenziali
		11. Servizi sanitari
		12. Altro

7.3 – Il campo di osservazione

Il campo di osservazione della rilevazione si estende ad un insieme di 1.035 amministrazioni, delle quali 77 incluse nel sottosectore istituzionale delle Amministrazioni centrali³ e 958 appartenenti al sottosectore delle Amministrazioni locali. In particolare, le amministrazioni locali comprendono 22 Regioni (incluse le due Province autonome di Trento e Bolzano), 100 Province, 414 Comuni, 195 Aziende sanitarie locali, 121 Enti ed aziende ospedaliere, 65 Università e altre tipologie di enti regionali meno numerosi.

Al termine della rilevazione, svolta con tecnica *Cati* (*Computer assisted telephon interviewing*)⁴, la quota di amministrazioni rispondenti si è attestata al 47,5 per cento, che corrisponde al numero di 492 unità istituzionali su una totale di 1.035 osservate (Prospetto 7.2).

Distinguendo le unità secondo il sottosectore di appartenenza, si osserva un tasso di risposta per le Amministrazioni locali pari al 47,5 per cento, solo relativamente inferiore a quello registrato per le Amministrazioni centrali (pari al 48,1 per cento).

³ Per convenzione, nelle *Amministrazioni centrali* sono state incluse anche le unità istituzionali appartenenti al sottosectore degli *Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale* in quanto il loro numero contenuto non consente analisi settoriali.

⁴ Si tratta di una tecnica di rilevazione telefonica assistita dal computer basata sull'implementazione in un apposito software dei quesiti contenuti nel questionario.

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

Prospetto 7.2 – Amministrazioni pubbliche osservate, rispondenti e tassi di risposta per sottosettore istituzionale e sottoclasse - Anno 2003

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI SOTTOCLASSI	Totale osservate	Di cui: rispondenti	Tassi di risposta
Amministrazioni centrali	77	37	48,1
Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri	19	7	36,8
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	7	1	14,3
Enti di regolazione dell'attività economica	5	3	60,0
Enti produttori di servizi economici	9	5	55,6
Autorità amministrative indipendenti	4	-	-
Enti a struttura associativa	2	2	100,0
Enti produttori di servizi assistenziali e culturali	3	-	-
Enti ed istituzioni di ricerca	13	8	61,5
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	6	4	66,7
Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca	9	7	77,8
Amministrazioni locali	958	455	47,5
Regioni	22	7	31,8
Province	100	55	55,0
Comuni	414	172	41,5
Aziende sanitarie locali	195	94	48,2
Enti ed Aziende ospedaliere	121	69	57,0
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	8	7	87,5
Enti portuali	5	1	20,0
Enti regionali di sviluppo	14	9	64,3
Enti per il diritto allo studio universitario	5	3	60,0
Università e istituti di istruzione universitaria	65	33	50,8
Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente	9	5	55,6
TOTALE	1.035	492	47,5

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

Prospetto 7.3 – Amministrazioni pubbliche osservate, rispondenti e tassi di risposta per ripartizione geografica - Anno 2003

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Totale osservate	Di cui: rispondenti	Tassi di risposta
Nord	410	254	62,0
Centro	257	112	43,6
Mezzogiorno	368	126	34,2
Totale	1.035	492	47,5

La distinzione delle amministrazioni osservate in base alla collocazione geografica delle rispettive sedi (Prospetto 7.3), indica una maggiore presenza nel Nord del Paese (410 unità), rispetto al Mezzogiorno (368 unità) e al Centro (257 unità). Relativamente alle amministrazioni rispondenti, la quota più consistente si registra nel Nord (62,0 per cento), mentre i tassi di

risposta registrati nel Centro e, soprattutto, nel Mezzogiorno sono inferiori al quello complessivo essendo, rispettivamente, pari al 43,6 per cento e 34,2 per cento.

Il trattamento delle mancate risposte totali (543 unità non rispondenti), è avvenuto mediante il riporto dei risultati conseguiti nella rilevazione al complesso delle unità istituzionali che costituiscono il campo di osservazione (1.035 unità). Questo è stato ottenuto mediante tecniche di riponderazione, effettuando un riporto all'universo attraverso l'utilizzo di pesi diretti, previa stratificazione delle amministrazioni secondo il sottosettore di appartenenza e la ripartizione geografica.

Nel caso specifico (Prospetto 7.4), i pesi diretti variano da un valore minimo pari a 1,250, calcolato per le amministrazioni centrali del Mezzogiorno per le quali si registra il tasso di risposta più elevato (80,0 per cento), ad un valore massimo di 2,975 in corrispondenza dello strato costituito dalle amministrazioni locali situate nel Mezzogiorno per le quali si registra il tasso di risposta più modesto (33,6 per cento).

Prospetto 7.4 – Amministrazioni pubbliche osservate, rispondenti e pesi diretti per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Totale osservate	Di cui: rispondenti		Pesi diretti
		Valori assoluti	Valori percentuali	
Amministrazioni centrali - Nord	6	4	66,7	1,500000
Amministrazioni locali - Nord	404	250	61,9	1,616000
Amministrazioni centrali - Centro	66	29	43,9	2,275862
Amministrazioni locali - Centro	191	83	43,5	2,301205
Amministrazioni centrali - Mezzogiorno	5	4	80,0	1,250000
Amministrazioni locali - Mezzogiorno	363	122	33,6	2,975410
Totale	1.035	492	47,5	2,103659

7.4 – I risultati della rilevazione

La lettura del fenomeno delle esternalizzazioni costituisce l'oggetto del presente paragrafo nel quale vengono illustrati i risultati dell'indagine svolta, evidenziando, ove presenti, differenze fra amministrazioni locali e centrali, come fra amministrazioni localizzate nelle diverse aggregazioni territoriali.

Il primo paragrafo ricostruisce un quadro generale del fenomeno, in base ad una serie di caratteristiche, quali la sua variazione nel tempo, la dimensione in termini di numerosità dei contratti stipulati, la tipologia di attività e/o servizi esternalizzati, il tipo di fornitore e le modalità seguite per effettuare l'assegnazione della fornitura; il paragrafo si conclude con un'analisi dei motivi che hanno indotto le amministrazioni a non avere esternalizzazioni in corso nell'anno di riferimento.

I tre paragrafi successivi sono dedicati, rispettivamente, all'analisi di dettaglio delle esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo, di servizi interni e di servizi finali.

Il quinto, ed ultimo, paragrafo è dedicato agli aspetti relativi alla gestione delle attività esternalizzate, ed in particolare alle valutazioni *ex ante* ed *ex post*, ai controlli di qualità, e soprattutto agli effetti ed alle implicazioni, organizzative e strategiche, per le amministrazioni.

7.4.1 Un quadro generale del fenomeno

Un quadro complessivo del fenomeno dell'esternalizzazione può essere delineato osservando il comportamento adottato in proposito dalle amministrazioni al passare del tempo, soffermandosi ad analizzare il fenomeno fino a comprendere l'anno 2003 e fornendo anche le

stime per l'anno 2004, relative alle amministrazioni che hanno avviato o prevedono di avviare nell'anno esternalizzazioni.

Per una corretta lettura dei risultati, occorre tenere presente la differenza che intercorre tra “esternalizzazioni stipulate” ed “esternalizzazioni in corso”: nel primo caso si tratta effettivamente di contratti stipulati nell’anno considerato, nel secondo caso, invece, i contratti per esternalizzazioni ancora in corso possono essere stati stipulati in anni precedenti. Pertanto, le esternalizzazioni in corso nel 2003 comprendono anche quelle stipulate nell’anno; non è vero il viceversa.

Nel complesso, si rileva che il 94,4 per cento delle amministrazioni pubbliche hanno stipulato almeno un contratto di esternalizzazione prima del 2003; esiste, quindi, anche una quota (5,6 per cento), seppure contenuta, di amministrazioni che non hanno mai esternalizzato attività o servizi prima del 2003 (Prospetto 7.5). Osservando invece il solo anno di riferimento, il 2003, con l'aiuto delle due differenti ottiche proposte, si rileva che le amministrazioni pubbliche con esternalizzazioni in corso nel 2003 sono pari all’87,8 per cento del totale, mentre la quota registrata per le unità che hanno stipulato contratti per esternalizzare attività e/o servizi nel 2003 rappresentano il 79,3 per cento. Essendo le esternalizzazioni stipulate nel 2003 comprese, per definizione, tra le esternalizzazioni in corso nel 2003, se ne deduce che solo l’8,5 per cento delle amministrazioni ha in corso nel 2003 esternalizzazioni stipulate in anni precedenti.

Infine, le amministrazioni che dichiarano di avere previsto, o già avviato, nel 2004 esternalizzazioni di attività e/o servizi rappresentano il 70,9 per cento del totale. Se si confronta la quota registrata per le esternalizzazioni stipulate nel 2003 con la quota registrata per quelle stipulate o previste nel 2004, si calcola una flessione pari a -8,4 punti percentuali; tale flessione, tuttavia, non è indicativa di un reale calo di amministrazioni che esternalizzano, in quanto la rilevazione delle informazioni è avvenuta nel corso dell’anno 2004.

Prospetto 7.5 – Amministrazioni pubbliche con esternalizzazioni stipulate prima del 2003, in corso nel 2003, stipulate nel 2003 e avviate e/o previste nel 2004, per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Amministrazioni pubbliche				Totale
	Con almeno una esternalizzazione stipulata prima del 2003	Con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003	Con almeno una esternalizzazione stipulata nel 2003	Con almeno una esternalizzazione prevista/stipulata nel 2004	
Amm. Centrali	92,2	94,8	84,4	79,2	77
Amm. Locali	94,6	87,3	78,9	70,3	958
Nord	97,6	91,0	80,7	73,2	410
Centro	95,7	85,6	79,4	72,4	257
Mezzogiorno	89,9	85,9	77,7	67,4	368
Totale	94,4	87,8	79,3	70,9	1.035

La distinzione per sottosettore istituzionale offre spunti interessanti, soprattutto in relazione all’evoluzione temporale della dimensione del fenomeno. In particolare, le amministrazioni centrali presentano un’inversione di tendenza rispetto all’andamento generale, essendo le uniche per le quali si registra un, seppur contenuto, aumento (+2,6 punti percentuali) tra la quota di amministrazioni che hanno avviato esternalizzazioni nel periodo precedente al 2003 (92,2 per cento) e la quota di quante hanno ancora in corso esternalizzazioni nel 2003 (94,8 per cento). Le amministrazioni locali seguono, invece, l’andamento osservato in generale rispetto all’evoluzione del tempo, mostrando un decremento delle quote analogo a quello osservato complessivamente.

La distinzione secondo la ripartizione geografica, con riferimento all'evoluzione delle quote nei quattro periodi considerati, mostra per tutte le ripartizioni un andamento decrescente nel tempo, analogamente a quanto rilevato complessivamente. In particolare, il raffronto tra le quote registrate per le amministrazioni che hanno esternalizzato nel 2003 e quelle che lo hanno fatto nel 2004, mostra la flessione più evidente nel Mezzogiorno (-10,3 punti percentuali). Inoltre, il confronto delle quote registrate nelle singole ripartizioni con i rispettivi valori complessivi mostra scostamenti contenuti, mai superiori ai 4,5 punti percentuali. Tuttavia, le quote registrate per le amministrazioni del Nord sono sempre superiori a quelle complessive in tutti i periodi considerati; al contrario, si osservano quote sempre inferiori per le amministrazioni del Mezzogiorno.

Le attività e/o servizi esternalizzati nell'anno 2003, come già detto, costituiscono un sottoinsieme di quelli in corso di esternalizzazione nel 2003; pertanto, è naturale che tutte le percentuali registrate nel primo caso siano inferiori alle rispettive calcolate per le esternalizzazioni in corso nel 2003 (Prospetto 7.6).

In generale, tra le attività e i servizi esternalizzabili, i servizi interni vengono maggiormente affidati a fornitori esterni, sia considerando i contratti ancora in corso nel 2003 (77,0 per cento), sia osservando solo quelli stipulati nel 2003 (59,1 per cento); seguono i servizi finali con quote pari, analogamente, al 68,4 per cento e al 49,0 per cento e le attività di tipo amministrativo con quote pari al 60,6 per cento registrato per le esternalizzazioni in corso nel 2003 e al 39,9 per cento per quelle stipulate nell'anno. Infine, gli scarti tra le rispettive quote registrate nei due casi considerati sono abbastanza simili per tutte le tipologie, essendo tutti prossimi ai 20 punti percentuali; precisamente, -20,7 per le attività amministrative, -19,4 per i servizi finali e -17,9 per le attività amministrative.

Prospetto 7.6 – Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione in corso e/o stipulata nel 2003, per tipologia di attività e/o servizio esternalizzato e per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Amministrazioni pubbliche								Totale generale
	Con almeno una esternalizzazione in corso nel 2003				Con almeno una esternalizzazione <i>stipulata nel</i> 2003				
	Attività ammin.	Servizi interni	Servizi finali	Totale	Attività ammin.	Servizi interni	Servizi finali	Totale	
Amm. Centrali	77,9	92,2	44,2	94,8	67,5	68,8	28,6	84,4	77
Amm. Locali	59,2	75,8	70,4	87,3	37,7	58,4	50,7	78,9	958
Nord	64,9	79,0	76,8	91,0	41,7	59,8	55,6	80,7	410
Centro	52,5	75,9	58,0	85,6	44,7	57,2	41,2	79,4	257
Mezzogiorno	61,4	75,3	66,3	85,9	34,5	59,8	47,3	77,7	368
Totale	60,6	77,0	68,4	87,8	39,9	59,1	49,0	79,3	1.035

La classificazione istituzionale introduce differenze significative tra i comportamenti assunti dalle amministrazioni appartenenti ai due sottosectori considerati. Le amministrazioni centrali esternalizzano più frequentemente di quelle locali, sia in relazione alle esternalizzazioni in corso nel 2003 (94,8 per cento per le centrali e 87,3 per cento per le locali) sia rispetto a quelle stipulate nel 2003 (rispettivamente, 84,4 per cento e 78,9 per cento). Tra le peculiarità delle amministrazioni centrali, si osserva anche una maggiore propensione ad esternalizzare attività amministrative piuttosto che i servizi finali, al contrario di quanto registrato per le amministrazioni locali; invece, i servizi interni restano al primo posto per le amministrazioni di entrambi i sottosectori.

Costituisce un elemento di interesse, inoltre, il confronto tra la quota di amministrazioni centrali che hanno in corso nel 2003 esternalizzazioni di servizi interni e quella analoga relativa

alle esternalizzazioni stipulate nello stesso anno. Si registra, infatti, una differenza consistente tra le due quote, pari a 23,4 punti percentuali, a significare che circa un quarto delle amministrazioni che hanno in corso contratti per l'esternalizzazione di servizi interni nel 2003 li aveva stipulati in anni precedenti. Per le amministrazioni locali, invece, lo scarto più consistente (pari a -21,5 punti percentuali) si osserva tra le quote registrate per le unità che hanno in corso esternalizzazioni di attività amministrative nel 2003 (59,2 per cento) e la quota relativa ai soli contratti stipulati nell'anno 2003 (37,7 per cento).

L'analisi dei fornitori scelti dalle amministrazioni pubbliche per svolgere le attività e/o rendere i servizi in corso di esternalizzazione nel 2003 (Prospetto 7.7) mostra una evidente prevalenza all'affidamento a imprese private sotto controllo privato (80,2 per cento). Seguono le imprese private sotto controllo pubblico (37,6 per cento), le istituzioni non profit sotto controllo privato (31,6 per cento), le istituzioni pubbliche (24,1 per cento) e, ultime, le istituzioni non profit sotto controllo pubblico (9,6 per cento).

Prospetto 7.7 – Amministrazioni pubbliche con almeno una esternalizzazione in corso per tipo di fornitore, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Amministrazioni pubbliche						Totale	Totale generale
	Con almeno una esternalizzazione in corso							
	Nessuna esternaliz- zazione in corso	Tipo di fornitore						
	Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni non profit (sotto controllo privato)	Istituzioni non profit (sotto controllo pubblico)			
Amm. Centrali	5,2	92,2	28,6	29,9	13,0	14,3	94,8	77
Amm. Locali	12,7	79,2	38,3	23,6	33,1	9,2	87,3	958
Nord	9,0	83,9	43,2	27,3	41,5	12,2	91,0	410
Centro	14,4	80,2	38,5	25,7	26,8	9,7	85,6	257
Mezzogiorno	14,1	76,1	30,7	19,3	23,9	6,5	85,9	368
Totale	12,2	80,2	37,6	24,1	31,6	9,6	87,8	1.035

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

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

Con riferimento all'intensità del fenomeno, ed in particolare al numero dei contratti stipulati annualmente dalle amministrazioni pubbliche, le amministrazioni che affermano di aver stipulato, nel 2003, un numero di contratti compreso tra 1 e 5 si stimano essere il 27,9 per cento;

le quote di amministrazioni che dichiarano la stipula di un numero superiore di contratti decrescono, prevedibilmente, all'aumentare della quantità di contratti stipulati, passando dal 22,6 per cento nel caso delle amministrazioni che hanno dichiarato la stipula di un numero di contratti compreso tra 6 e 15; al 14,9 per cento considerando le amministrazioni che dichiarano di averne stipulati da 16 a 50 unità; passando al 7,9 per cento che ha stipulato da 51 a 100 contratti e finendo col 6,0 per cento relativo alle amministrazioni che dichiarano di aver stipulato oltre 100 contratti nel 2003 (Prospetto 7.8).

La distinzione in base al sottosectore istituzionale mostra un differente comportamento delle amministrazioni centrali rispetto all'andamento generale, presentando queste una maggiore propensione alla stipula di un numero più cospicuo di contratti. Infatti, è pari al 45,4 per cento la quota di amministrazioni centrali che dichiarano di avere stipulato nel 2003 un numero di contratti superiore alle 15 unità, mentre la quota di amministrazioni locali che dichiarano altrettanto è pari al 27,5 per cento.

Infine, la distinzione geografica mostra quote che distano al massimo 5 punti percentuali dai rispettivi valori complessivi; tuttavia, si osservano quote relativamente più elevate per le amministrazioni del Nord che dichiarano di avere stipulato oltre 50 contratti nel 2003 (19,0 per cento), al contrario di quanto osservato nel Mezzogiorno, dove quote relativamente più consistenti rispetto al dato generale si registrano per le amministrazioni che hanno stipulato un numero limitato di contratti, non superiore alle 15 unità (58,7 per cento).

Prospetto 7.8 – Amministrazioni pubbliche secondo il numero di contratti stipulati per esternalizzazioni, per sottosectore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Numero di contratti stipulati						Totale ammini- strazioni (=100%)
	Nessuno	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 50	Da 51 a 100	Oltre 100	
Amm. Centrali	15,6	9,1	29,9	31,1	6,5	7,8	77
Amm. Locali	21,1	29,4	22,0	13,7	8,0	5,8	958
Nord	19,4	26,9	19,3	15,4	9,5	9,5	410
Centro	20,6	24,2	21,4	18,7	9,7	5,4	257
Mezzogiorno	22,3	31,6	27,1	11,7	4,9	2,4	368
Totale	20,7	27,9	22,6	14,9	7,9	6,0	1.035

Venendo al problema del rapporto fra amministrazione e fornitore, l'osservazione è ora rivolta a come si è strutturato il rapporto contrattuale alla base dell'esternalizzazione. Alle amministrazioni che hanno dichiarato di avere stipulato almeno un contratto di esternalizzazione nel 2003 (821 in totale) è stato chiesto di indicare quali modalità sono state seguite per la scelta del fornitore.

In generale, si osserva un maggiore ricorso alla trattativa privata (63,1 per cento) seguita, nell'ordine, dall'asta pubblica (49,7 per cento), dall'affidamento diretto (47,0 per cento) e dalla licitazione privata (33,3 per cento) (Prospetto 7.9). Le altre modalità di acquisizione del fornitore sono state utilizzate da meno di un quinto delle amministrazioni che hanno stipulato contratti nel 2003, e il valore più basso si rileva per gli accordi di programma (6,0 per cento).

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

Prospetto 7.9 – Amministrazioni pubbliche secondo la modalità di acquisizione del fornitore delle attività e/o servizi esternalizzati nell'anno, per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Modalità di acquisizione del fornitore								Totale ammini- strazioni
	Asta pubblica	Appalto concorso	Trattativa privata	Licitazione privata	Affida-mento diretto	Acquisi-zione in economia	Accordi di program-ma	Altro	
Amm. Centrali	30,8	13,8	83,1	56,9	35,4	55,4	7,7	44,6	65
Amm. Locali	51,3	20,2	61,4	31,2	48,0	15,1	5,8	23,1	756
Nord	52,9	19,3	67,1	32,6	50,8	21,5	7,3	28,1	331
Centro	39,2	21,6	69,6	39,2	47,1	27,9	7,8	29,4	204
Mezzogiorno	53,5	18,9	53,8	29,7	42,7	7,7	3,1	17,8	286
Totale	49,7	19,7	63,1	33,3	47,0	18,3	6,0	24,8	821

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

Tra le amministrazioni che dichiarano di avere stipulato nel 2003 almeno un contratto per l'esternalizzazione di attività e/o servizi, il 65,4 per cento afferma di utilizzare come criterio di scelta del fornitore il minor prezzo (Prospetto 7.10). Il minor prezzo unitamente alla valutazione della qualità del fornitore concorrente è, invece, il criterio di scelta utilizzato dal 61,3 per cento delle amministrazioni osservate. Infine, risulta pari al 56,8 per cento la quota percentuale delle amministrazioni che scelgono il contraente in base al minor prezzo e alla qualità del prodotto offerti.

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

Prospetto 7.10 – Amministrazioni pubbliche secondo il criterio adottato nella scelta del fornitore delle attività e/o servizi esternalizzati nell'anno, per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Criterio di scelta			Totale ammini- strazioni
	Minor prezzo	Minor prezzo e qualità del fornitore	Minor prezzo e qualità del prodotto	
Amm. Centrali	70,8	67,7	61,5	65
Amm. Locali	64,9	60,7	56,3	756
Nord	66,8	56,5	62,8	331
Centro	61,8	65,2	64,2	204
Mezzogiorno	66,4	63,6	44,4	286
Totale	65,4	61,3	56,8	821

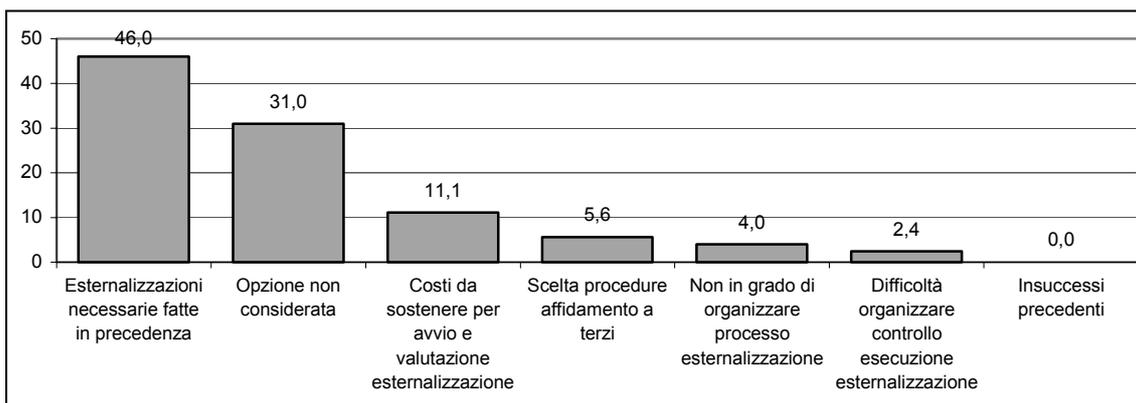
La differenziazione geografica mostra alcune dissomiglianze rispetto all'andamento registrato nel complesso. Tuttavia, scostamenti dalle quote complessive superiori ai 5 punti percentuali si osservano solo per le amministrazioni che scelgono il contraente secondo il

criterio del minor prezzo e della qualità del prodotto, e lo scostamento più evidente si rileva nel Mezzogiorno, dove solo il 44,4 per cento (pari a -12,4 punti percentuali rispetto al valore generale) delle amministrazioni utilizza questo criterio per scegliere il contraente.

Per quanto riguarda le amministrazioni che non hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 (126 unità, pari al 12,2 per cento del totale), e che non hanno dunque neanche esternalizzazioni stipulate nell'anno, sono stati analizzati i motivi che hanno indotto tale scelta (Figura 7.1). La ragione prevalentemente addotta dalle amministrazioni è che esse avevano già effettuato in precedenza le esternalizzazioni necessarie, come affermato da 58 amministrazioni (pari al 46,0 per cento). Inoltre, il 31,0 per cento delle amministrazioni non ha considerato l'opzione, mentre l'11,1 per cento di esse ritiene che fossero troppo elevati i costi da sostenere per l'avvio e la valutazione del processo. Le altre opzioni hanno collezionato pochissime preferenze; in particolare, si osserva che nessuna amministrazione ha dichiarato di non avere esternalizzazioni in corso a causa di precedenti insuccessi.

La suddivisione istituzionale mostra che il 5,2 per cento di amministrazioni centrali non ha esternalizzazioni in corso nel 2003 e la ragione consiste unicamente nel non aver considerato l'opzione. Le amministrazioni locali che non hanno esternalizzazioni attive nel 2003 rappresentano una quota pari al 12,7 per cento e le ragioni addotte determinano l'andamento generale già analizzato.

Figura 7.1 – Amministrazioni pubbliche che non hanno esternalizzazioni in corso secondo il motivo di tale scelta - Anno 2003 (valori percentuali)



La distinzione secondo la ripartizione geografica mostra, infine, che la parte maggiore delle amministrazioni del Centro e del Nord non ha esternalizzazioni in corso nel 2003 in quanto erano già state fatte in precedenza (70,3 per cento al Centro e 62,2 per cento al Nord); differente è invece la ragione individuata dalle amministrazioni localizzate nel Mezzogiorno le quali dichiarano, per la gran parte, di non aver considerato l'opzione (42,3 per cento).

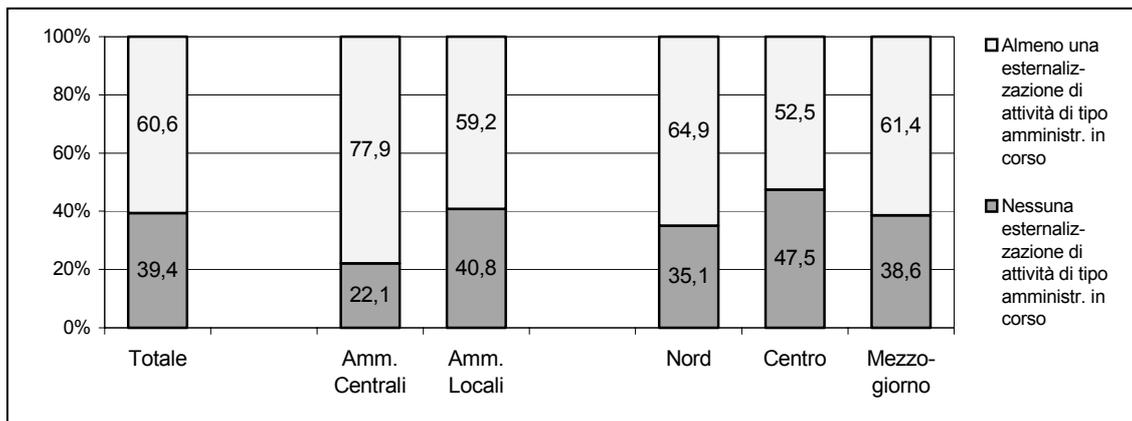
7.4.2 Le esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo

Si stima che siano 627, pari al 60,6 per cento di quelle osservate, le amministrazioni che, nel 2003, hanno in corso esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo (Figura 7.2).

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

Dal punto di vista geografico le amministrazioni che affermano di avere in corso, nel 2003, esternalizzazioni di attività amministrative, sono localizzate in misura maggiore nelle regioni del Nord (64,9 per cento) e del Mezzogiorno (61,4 per cento) e in misura relativamente minore in quelle del Centro (52,5 per cento).

Figura 7.2 – Amministrazioni pubbliche che hanno, o meno, in corso esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)



Con riferimento al tipo di attività oggetto di esternalizzazione, le quote più consistenti si registrano per le amministrazioni che dichiarano di avere esternalizzato attività inerenti i sistemi informativi e informatici (60,6 per cento) e la gestione della contabilità (41,8 per cento) (Prospetto 7.11). Le esternalizzazioni di attività relative alla gestione e amministrazione del personale e ai rapporti con l'esterno e la comunicazione sono dichiarate, rispettivamente, dal 30,8 e dal 30,6 per cento delle amministrazioni ed è di poco inferiore anche la quota di unità istituzionali che esternalizzano attività inerenti l'organizzazione (26,5 per cento); infine, la quota più bassa si registra per le amministrazioni che esternalizzano attività istruttorie per gare e contratti (10,4 per cento).

Prospetto 7.11 – Amministrazioni pubbliche che hanno in corso esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per tipo di attività esternalizzata, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di attività						Totale amministrazioni
	Gestione e amministrazione del personale	Gestione della contabilità	Organizzazione	Sistemi informativi e informatici	Rapporti con l'esterno e comunicazione	Istruttorie gare e contratti	
Amm. Centrali	20,0	21,7	31,7	90,0	33,3	21,7	60
Amm. Locali	31,9	43,9	25,9	57,5	30,3	9,2	567
Nord	40,6	44,4	26,3	59,4	28,9	7,5	266
Centro	25,2	35,6	32,6	72,6	32,6	15,6	135
Mezzogiorno	22,6	42,5	23,0	54,9	31,4	10,6	226
Totale	30,8	41,8	26,5	60,6	30,6	10,4	627

Suscita interesse, inoltre, la differenza riscontrabile tra le attività più spesso esternalizzate dalle amministrazioni centrali da una parte e da quelle locali dall'altra. Infatti, le prime mostrano una spiccata propensione ad esternalizzare attività connesse ai sistemi informativi e informatici (90,0 per cento) e, sebbene in misura decisamente più contenuta, le attività inerenti i rapporti con l'esterno e la comunicazione (33,3 per cento) e l'organizzazione (24,7 per cento).

Le seconde, invece, pur confermando anch'esse l'elevata propensione delle amministrazioni pubbliche a esternalizzare la gestione dei sistemi informativi e/o informatici, rivelano di ricorrere a questo strumento operativo per svolgere questo tipo di attività in misura molto più contenuta di quanto capiti tra le amministrazioni centrali. Infatti, solo il 57,5 per cento delle amministrazioni locali esternalizzano la gestione dei servizi informatici, con una diffusione dimezzata rispetto a quella rilevata tra le amministrazioni centrali. Inoltre, accanto e in misura più contenuta, le altre materie in cui questo tipo di amministrazioni esternalizza di più sono la gestione della contabilità (43,9 per cento) e quella del personale (31,9 per cento).

In tutte le ripartizioni geografiche, le due attività amministrative maggiormente esternalizzate sono i sistemi informativi e informatici e la gestione della contabilità. Tuttavia, già dalla terza attività si notano differenze tra le ripartizioni, essendo la gestione e amministrazione del personale la terza tipologia di attività maggiormente esternalizzata dalle amministrazioni del Nord (40,6 per cento), mentre per quelle del Mezzogiorno sono le attività inerenti i rapporti con l'esterno e comunicazione (31,4 per cento), analogamente a quanto registrato per le amministrazioni del Centro dove si registra una quota pari al 32,6 per cento, identica a quella osservata per l'esternalizzazione di attività amministrative inerenti l'organizzazione.

La tipologia di fornitore scelta dall'86,9 per cento delle istituzioni per esercitare le attività amministrative in corso di esternalizzazione nel 2003 è l'impresa privata (sotto controllo privato), decisamente favorita rispetto alle altre tipologie di fornitori per le quali, invece, si osservano valori inferiori al 23,4 per cento, quota osservata per le amministrazioni che si rivolgono sempre a imprese private ma sotto controllo pubblico (Prospetto 7.12).

L'aspetto interessante che emerge dalla suddivisione in sottosettori istituzionali è l'elevata quota di amministrazioni centrali, pari al 26,7 per cento, che ricorre a istituzioni pubbliche per la fornitura di attività amministrative; queste rappresentano, pertanto, il secondo fornitore degli enti centrali, mentre si collocano al terzo posto per il sottosettore delle amministrazioni locali (13,9 per cento).

Prospetto 7.12 – Amministrazioni pubbliche che hanno in corso esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo per tipo di fornitore, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di fornitore					Totale ammi- strazioni
	Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni non profit (sotto controllo privato)	Istituzioni non profit (sotto controllo pubblico)	
Amm. Centrali	85,0	18,3	26,7	8,3	8,3	60
Amm. Locali	87,1	24,0	13,9	10,1	4,4	567
Nord	91,4	25,6	13,2	7,1	2,3	266
Centro	85,2	25,2	22,2	11,9	6,7	135
Mezzogiorno	82,7	19,9	13,3	11,9	6,6	226
Totale	86,9	23,4	15,2	9,9	4,8	627

La distinzione geografica mostra un ricorso relativamente minore alle imprese private (sotto controllo privato) da parte delle amministrazioni situate nel Mezzogiorno (82,7 per cento) rispetto a quanto rilevato per le amministrazioni del Centro (85,2 per cento) e, soprattutto, del Nord (91,4 per cento). Invece, si osserva presso le amministrazioni del Centro la quota relativamente più elevata di unità che utilizzano istituzioni pubbliche per la fornitura di attività amministrative (22,2 per cento).

Il peso economico-finanziario delle esternalizzazioni stipulate nel 2003 è stato ricavato dalle informazioni relative al valore complessivo dei contratti stipulati per ciascuna tipologia di attività esternalizzata. In relazione alle attività amministrative esternalizzate nel 2003, la quota parte più elevata di amministrazioni (pari al 26,4 per cento) dichiara di aver stipulato contratti per un valore compreso tra 100.000 e 499.999 euro e il 23,2 per cento dichiara cifre inferiori ai 100.000 euro (Prospetto 7.13). Consistente anche la quota di amministrazioni che non fornisce indicazioni in merito (20,6 per cento).

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

Prospetto 7.13 – Amministrazioni pubbliche che hanno stipulato contratti per esternalizzazioni di attività di tipo amministrativo, secondo la classe di valore complessivo dei contratti e per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Classi di valori complessivi (in euro)							Totale ammini- strazioni (=100%)
	Fino a 99.999	Da 100.000 a 499.999	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Amm. Centrali	13,5	13,5	26,9	3,8	3,8	25,0	13,5	52
Amm. Locali	24,7	28,3	16,3	5,3	1,7	2,2	21,5	361
Nord	24,6	25,7	18,1	6,4	1,8	2,9	20,5	171
Centro	15,7	20,0	23,5	6,1	1,7	11,3	21,7	115
Mezzogiorno	28,3	33,9	11,8	2,4	2,4	2,4	18,8	127
Totale	23,2	26,4	17,7	5,1	1,9	5,1	20,6	413

La collocazione geografica indica differenze interessanti tra le ripartizioni. In particolare, le amministrazioni che, nel 2003, hanno stipulato contratti per valori relativamente bassi, inferiori a 500.000 euro, sono localizzate in prevalenza nel Mezzogiorno (62,2 per cento) e nel Nord (50,3 per cento), mentre nel Centro si osserva, in questo caso, una quota inferiore (35,7 per cento). Al contrario, le amministrazioni che nel 2003 hanno stipulato contratti per l'esternalizzazione di attività amministrative per valori complessivi superiori ai 5 milioni di euro, rappresentano il 13,0 per cento delle unità del Centro mentre non raggiungono il 5 per cento nelle altre ripartizioni.

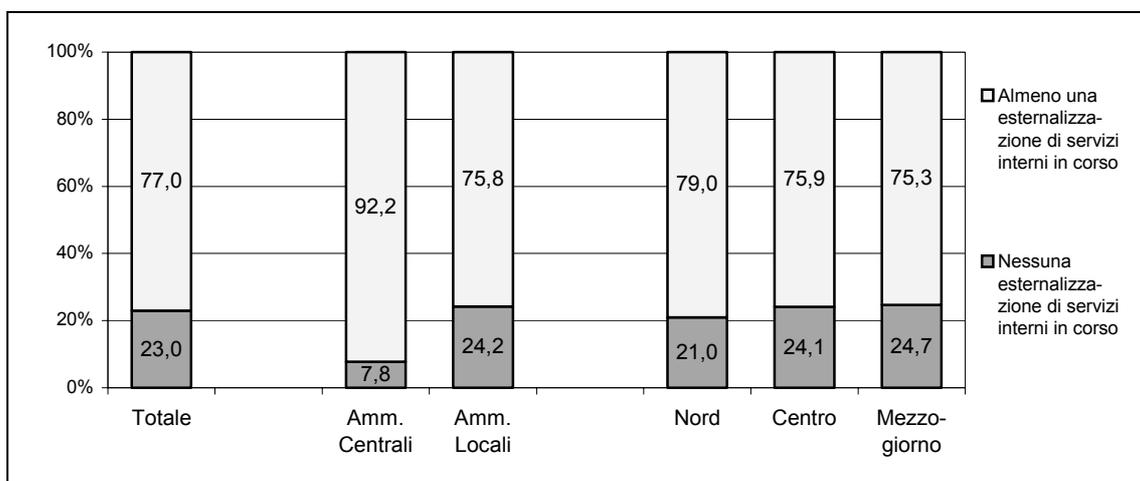
7.4.3 Le esternalizzazioni di servizi interni

Tra le 1.035 amministrazioni pubbliche osservate, 797 unità (pari al 77,0 per cento) hanno dichiarato di avere in corso nel 2003 almeno un'esternalizzazione di servizi interni (Figura 7.3).

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

La distinzione in base alla localizzazione geografica delle unità istituzionali mostra differenze che non raggiungono mai i tre punti percentuali rispetto alla quota registrata nel complesso. Infatti, la quota di amministrazioni che dichiara di avere in corso esternalizzazioni di servizi interni è pari al 79,0 per cento al Nord, al 75,9 per cento al Centro e 75,3 per cento nel Mezzogiorno.

Figura 7.3 – Amministrazioni pubbliche che hanno, o meno, in corso esternalizzazioni di servizi interni per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)



In particolare, le amministrazioni con almeno un'esternalizzazione di servizi interni in corso nel 2003, dichiarano di avere affidato a fornitori esterni, in prevalenza, servizi inerenti la gestione e manutenzione (84,9 per cento), ma si avvicinano ai due terzi del totale anche le unità che affermano di avere in corso esternalizzazioni di servizi di vigilanza e sicurezza (64,9 per cento) nonché servizi ausiliari e di supporto (63,7 per cento). Quote più contenute, pari a circa un quarto delle unità osservate, si rilevano per l'esternalizzazione di servizi di editoria e riproduzione (27,1 per cento) e logistici (24,0 per cento) (Prospetto 7.14).

In particolare, le amministrazioni centrali esternalizzano maggiormente i servizi di vigilanza e sicurezza (81,7 per cento) e di gestione e manutenzione (80,3 per cento); invece, le amministrazioni locali affidano a fornitori esterni in prevalenza i servizi di gestione e manutenzione (85,4 per cento) seguiti ad una certa distanza, ma in misura praticamente identica, dai servizi ausiliari e di supporto (64,5 per cento) e dal servizio di vigilanza e sicurezza (63,2 per cento).

Prospetto 7.14 – Amministrazioni pubbliche che hanno in corso esternalizzazioni di servizi interni per tipo di servizio esternalizzato, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di servizio					Totale amministrazioni
	Servizi ausiliari e di supporto	Gestione e manutenzione	Vigilanza e sicurezza	Servizi logistici	Editoria e riproduzione	
Amm. Centrali	56,3	80,3	81,7	31,0	47,9	71
Amm. Locali	64,5	85,4	63,2	23,3	25,1	726
Nord	69,8	90,2	66,8	28,3	30,8	325
Centro	59,0	76,4	62,1	25,6	37,4	195
Mezzogiorno	59,9	84,8	64,6	17,7	15,5	277
Totale	63,7	84,9	64,9	24,0	27,1	797

Si osservano, inoltre, comportamenti anche molto differenti in base alla collocazione geografica delle unità istituzionali. Ad esempio, i servizi di gestione e manutenzione, pur rimanendo quelli maggiormente affidati a fornitori esterni dalle amministrazioni di tutte le ripartizioni geografiche, lo sono in misura maggiore per le amministrazioni del Nord (90,2 per

cento, +5,2 punti percentuali rispetto al valore generale), rispetto a quelle del Mezzogiorno (84,8 per cento, in linea col valore generale) e, soprattutto, del Centro (76,4 per cento, -8,5 punti percentuali).

Con riferimento alla tipologia dei fornitori di servizi interni in corso di esternalizzazione nel 2003, si riscontra, anche in questo caso, una netta predilezione per l'impresa privata sotto controllo privato, scelta dal 92,2 per cento delle amministrazioni, mentre la tipologia di fornitore meno diffusa resta l'istituzione non profit sotto controllo pubblico (3,3 per cento), analogamente a quanto rilevato per l'affidamento esterno di attività amministrative (Prospetto 7.15).

Prospetto 7.15 – Amministrazioni pubbliche che hanno in corso esternalizzazioni di servizi interni per tipo di fornitore, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di fornitore					Totale ammini- strazioni
	Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni non profit (sotto controllo privato)	Istituzioni non profit (sotto controllo pubblico)	
Amm. Centrali	100,0	12,7	12,7	5,6	7,0	71
Amm. Locali	91,5	19,4	9,6	17,2	2,9	726
Nord	94,5	19,4	8,3	25,8	2,5	325
Centro	90,8	20,0	12,8	11,8	4,6	195
Mezzogiorno	90,6	17,3	9,7	7,9	3,2	277
Totale	92,2	18,8	9,9	16,2	3,3	797

La distinzione per sottosettore istituzionale mostra che tutte le amministrazioni centrali che hanno in corso esternalizzazioni di servizi interni hanno utilizzato quale fornitore un'impresa privata; invece, le quote di amministrazioni centrali che fanno ricorso ad altre tipologie di fornitori sono alquanto contenute e raggiungono il valore massimo, pari al 12,7 per cento, in corrispondenza delle imprese private sotto controllo pubblico e delle istituzioni pubbliche.

Anche tra le amministrazioni locali si osserva un maggior ricorso a imprese private (91,5 per cento) e la quota immediatamente successiva, che non raggiunge i venti punti percentuali, si registra per le amministrazioni che affidano lo svolgimento di servizi interni a imprese private sotto controllo pubblico (19,4 per cento). A differenza di quanto osservato per le amministrazioni centrali, però, la terza tipologia di fornitore è costituito dalle istituzioni non profit sotto controllo privato (17,2 per cento).

La distinzione delle amministrazioni pubbliche in base alla localizzazione geografica delle rispettive sedi, mostra quote non troppo dissimili da quelle registrate per la totalità delle amministrazioni, con scostamenti assoluti che non raggiungono mai i tre punti percentuali per tutte le tipologie di fornitore ad eccezione delle istituzioni non profit sotto controllo privato, dove si registra una variabilità elevata. In particolare, lo scostamento di maggiore consistenza rispetto al dato generale, con una differenza in positivo, si osserva per le amministrazioni localizzate nel Nord (25,8 per cento, +9,7 punti percentuali), mentre si registrano scostamenti negativi presso le unità localizzate nel Centro (11,8 per cento, -4,4 punti percentuali) e, soprattutto, nel Mezzogiorno (7,9 per cento, -8,2 punti percentuali).

Per l'esternalizzazione di servizi interni nel 2003, le amministrazioni dichiarano di avere stipulato contratti per valori complessivi appartenenti, in prevalenza, alla fascia 500.000-1.999.999 euro (23,9 per cento), seguiti da quelli inclusi nella fascia immediatamente precedente, 100.000-499.999 euro (17,3 per cento) e in quella immediatamente successiva, 2.000.000-4.999.999 euro (16,7 per cento) (Prospetto 7.16).

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

Prospetto 7.16 – Amministrazioni pubbliche che hanno stipulato contratti per esternalizzazioni di servizi interni, secondo la classe di valore complessivo dei contratti per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Classi di valori complessivi (in euro)							Totale ammini- strazioni (=100%)
	Fino a 99.999	Da 100.000 a 499.999	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Amm. Centrali	13,2	18,9	35,8	13,2	3,8	9,4	5,7	53
Amm. Locali	12,0	17,2	22,7	17,0	9,7	7,0	14,4	559
Nord	6,5	15,1	23,7	20,4	12,7	11,8	9,8	245
Centro	10,9	21,8	20,4	10,9	10,9	6,1	19,0	147
Mezzogiorno	19,1	16,8	26,4	16,4	4,1	2,7	14,5	220
Totale	12,1	17,3	23,9	16,7	9,2	7,2	13,6	612

Dal punto di vista geografico, per le amministrazioni del Nord si osservano le quote più consistenti in corrispondenza delle classi di valori contrattuali più elevati (2 milioni di euro e oltre), mentre le amministrazioni del Mezzogiorno mostrano quote più elevate in corrispondenza dei valori contrattuali più bassi (meno di 2 milioni di euro). In particolare, si osserva una singolare variazione verso l'alto, rispetto al valore registrato complessivamente, nella quota di amministrazioni del Nord che dichiarano di aver stipulato contratti con valori superiori ai 10 milioni di euro (11,8 per cento).

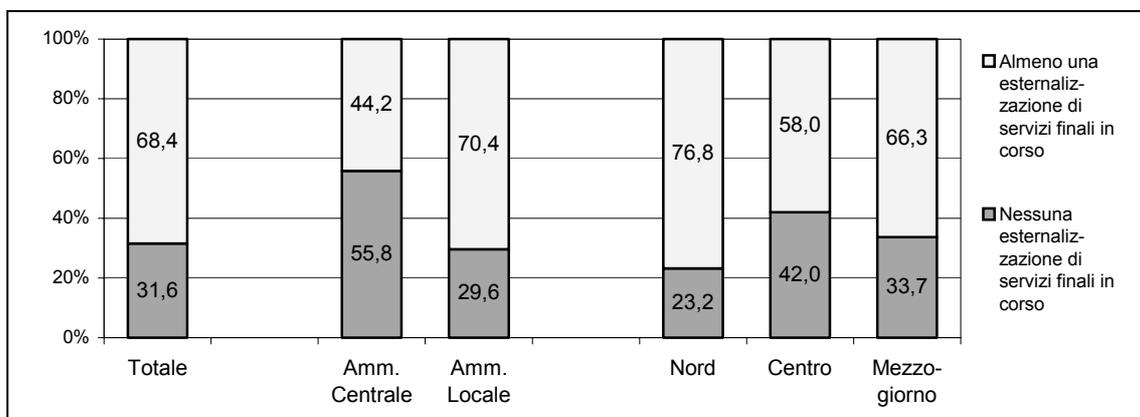
7.4.4 Le esternalizzazioni di servizi finali

Le amministrazioni pubbliche che dichiarano di avere in corso nel 2003 esternalizzazioni di servizi finali sono 708 (pari al 68,4 per cento di quelle osservate); di contro, si stimano essere 327 le amministrazioni che non hanno alcuna esternalizzazione in corso della stessa tipologia (31,6 per cento) (Figura 7.4).

Com'era prevedibile, i risultati confermano che le amministrazioni locali sono le unità istituzionali maggiormente interessate a questa tipologia di esternalizzazioni, anche in virtù della loro vocazione istituzionale alla fornitura di servizi finali. Infatti, il 70,4 per cento delle amministrazioni locali esternalizza servizi interni mentre fa altrettanto solo il 44,2 per cento delle amministrazioni centrali.

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

Figura 7.4 – Amministrazioni pubbliche che hanno, o meno, in corso esternalizzazioni di servizi finali per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)



Il servizio finale maggiormente esternalizzato è quello relativo alla gestione dei rifiuti (59,9 per cento), seguito dai servizi socio-assistenziali (48,3 per cento) e dalle attività di erogazione e distribuzione dei servizi a rilevanza economica (41,0 per cento) (Prospetto 7.17). Quote più basse, ma comunque superiori ai trenta punti percentuali, si registrano anche per le unità istituzionali che esternalizzano servizi sanitari (34,0 per cento), opere pubbliche (32,3 per cento), servizi culturali, sportivi e del tempo libero (32,1 per cento) e servizi educativi e formativi (30,4 per cento). Seguono le quote rilevate per le amministrazioni che esternalizzano servizi inerenti l'edilizia pubblica (18,8 per cento), la gestione di impianti e servizi complementari per le attività economiche (15,5 per cento) e le attività di conservazione dei beni (10,5 per cento). Infine, la quota più contenuta di amministrazioni che esternalizzano servizi finali si registra per la ricerca e sviluppo⁵ (5,8 per cento).

Prospetto 7.17 – Amministrazioni pubbliche che hanno in corso esternalizzazioni di servizi finali per tipo di servizio esternalizzato, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di servizio											Totale amm.
	Edilizia pubblica	Opere pubbliche	Eroga- zione e distribu- zione servizi a rilevanza econo- mica	Gestione dei rifiuti	Gestio- ne impianti e servizi comple- mentari attività econo- miche	Ricerca e sviluppo	Conser- vazione dei beni	Servizi educa- tivi e forma- tivi	Servizi culturali sportivi e del tempo libero	Servizi socio- assist.	Servizi sanitari	
Amm. Centrali	-	11,8	20,6	35,3	17,6	26,5	14,7	26,5	5,9	14,7	20,6	34
Amm. Locali	19,7	33,4	42,0	61,1	15,4	4,7	10,2	30,6	33,4	50,0	34,7	674
Nord	21,9	33,7	44,4	55,6	16,5	6,7	9,2	34,3	35,6	50,8	40,6	315
Centro	16,8	29,5	43,0	47,7	22,8	9,4	14,1	35,6	27,5	40,3	32,2	149
Mezzogiorno	16,0	32,4	35,2	73,0	9,8	2,5	9,8	22,1	30,3	50,0	26,6	244
Totale	18,8	32,3	41,0	59,9	15,5	5,8	10,5	30,4	32,1	48,3	34,0	708

⁵ Con questa espressione, ai fini della rilevazione sulle esternalizzazioni, non si intende fare riferimento alle attività, di natura eminentemente interna (e dunque non finale) che si è soliti indicare con queste parole nel mondo nell'impresa; in coerenza con altre classificazioni pubbliche, si vuole far riferimento ad attività svolte dalle amministrazioni allo scopo di fornire agli utenti finali servizi di consulenza tecnico-scientifica; dunque, attività di natura finale riconducibili alla ricerca e sperimentazione scientifica.

Con riferimento alla differenza istituzionale, le amministrazioni locali, essendo quelle maggiormente attive nell'esternalizzazione di servizi finali, registrano quote relativamente simili a quelle generali in corrispondenza di tutti i servizi considerati. Viceversa, le quote registrate per le amministrazioni centrali che esternalizzano servizi finali sono sempre decisamente inferiori al dato generale, fatta eccezione per tre servizi dove si osserva un'attività di esternalizzazione relativamente superiore alle amministrazioni locali: ricerca e sviluppo (26,5 per cento), gestione di impianti e servizi complementari per le attività economiche (17,6 per cento) e attività di conservazione dei beni (14,7 per cento). Tuttavia, la quota più consistente di amministrazioni centrali esternalizza la gestione dei rifiuti (35,3 per cento).

Nonostante le quote registrate in corrispondenza dei servizi esternalizzati siano anche molto differenti nelle tre ripartizioni geografiche, i servizi per i quali si osservano le percentuali più elevate non cambiano, risultando anche in questo caso la gestione dei rifiuti, i servizi socio-assistenziali e le attività di erogazione e distribuzione dei servizi a rilevanza economica quelli che si collocano ai primi tre posti nella graduatoria della diffusione.

I fornitori prescelti dalla parte maggioritaria delle amministrazioni per lo svolgimento dei servizi finali da esse esternalizzati sono, ancora una volta, le imprese private sotto controllo privato (86,0 per cento) (Prospetto 7.18). Scelte da oltre un terzo delle amministrazioni, seguono le imprese private sotto controllo pubblico (37,4 per cento) e le istituzioni non profit sotto controllo privato (36,4 per cento). I due fornitori rimanenti, ovvero le istituzioni pubbliche e le istituzioni non profit sotto controllo pubblico, risultano nel complesso quelli relativamente meno utilizzati dalle amministrazioni per l'affidamento di servizi finali con quote pari, rispettivamente, al 19,8 per cento e all'8,9 per cento delle amministrazioni.

Prospetto 7.18 – Amministrazioni pubbliche che hanno in corso esternalizzazioni di servizi finali per tipo di fornitore, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di fornitore					Totale ammini- strazioni
	Imprese private (sotto controllo privato)	Imprese private (sotto controllo pubblico)	Istituzioni pubbliche	Istituzioni non profit (sotto controllo privato)	Istituzioni non profit (sotto controllo pubblico)	
Amm. Centrali	100,0	32,4	26,5	14,7	14,7	34
Amm. Locali	85,3	37,7	19,4	37,5	8,6	674
Nord	85,4	39,7	23,5	44,8	13,3	315
Centro	86,6	52,3	20,1	38,3	6,0	149
Mezzogiorno	86,5	25,4	14,8	24,6	4,9	244
Totale	86,0	37,4	19,8	36,4	8,9	708

Quanto osservato a livello generale può essere confermato, ad un livello più particolare, per le amministrazioni locali, mentre le amministrazioni centrali non solo mostrano una più contenuta propensione a servirsi di unità esterne per la realizzazione di servizi finali, ma, nei casi in cui lo fanno, ricorrono a tipologie di fornitori differenti. Infatti, nonostante la totalità delle amministrazioni centrali che esternalizzano servizi finali abbiano affidato almeno una fornitura a imprese private (primo fornitore anche per le amministrazioni locali), tuttavia si osserva un maggior ricorso alle istituzioni pubbliche (26,5 per cento) e a quelle non profit sotto controllo pubblico (14,7 per cento), mentre è decisamente inferiore la quota di amministrazioni che acquistano forniture di servizi finali da istituzioni non profit sotto controllo privato (14,7 per cento).

Dal punto di vista geografico, per la scelta dei fornitori di servizi finali si registra lo stesso ordine di preferenza osservato in generale, sebbene le quote siano anche molto differenti. Per finire, è interessante notare il maggiore ricorso alle istituzioni non profit sotto controllo privato registrato tra le amministrazioni del Nord (44,8 per cento), tanto elevato da collocare tale tipologia di fornitore al secondo posto tra i più frequentemente utilizzati in tale contesto territoriale.

I servizi finali si presentano come quelli per i quali le amministrazioni stipulano, nel complesso, i contratti più costosi. Si osserva, infatti, che il 23,5 per cento delle amministrazioni che hanno esternalizzato servizi finali nel 2003, ha stipulato contratti con valori compresi tra 500.000 e 1.999.999 euro e il 22,5 per cento di amministrazioni dichiara di avere concluso contratti con valori ascrivibili nella categoria immediatamente successiva (2.000.000-4.999.999 euro) (Prospetto 7.19). Inoltre, si registra una quota decisamente elevata, pari al 15,6 per cento, di amministrazioni che dichiarano la stipula di contratti per l'esternalizzazione di servizi finali con valori complessivi che superano i 10 milioni di euro.

Prospetto 7.19 – Amministrazioni pubbliche che hanno stipulato contratti per esternalizzazioni di servizi finali, secondo la classe di valore complessivo dei contratti e per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Classi di valori complessivi (in euro)							Totale ammini- strazioni (=100%)
	Fino a 99.999	Da 100.000 a 499.999	Da 500.000 a 1.999.999	Da 2.000.000 a 4.999.999	Da 5.000.000 a 9.999.999	10.000.000 e oltre	Non indicato	
Amm. Centrali	22,7	9,1	27,3	-	9,1	22,7	9,1	22
Amm. Locali	8,2	9,5	23,3	23,5	9,3	15,3	10,9	485
Nord	6,6	8,4	19,8	25,6	11,9	19,8	7,9	227
Centro	8,5	4,7	23,6	21,7	4,7	26,4	10,4	106
Mezzogiorno	12,1	13,8	28,2	19,0	8,6	3,4	14,9	174
Totale	8,9	9,5	23,5	22,5	9,3	15,6	10,7	507

La distinzione secondo il sottosettore di appartenenza indica valori allineati a quelli registrati complessivamente per le amministrazioni locali, mentre per quelle centrali si osservano variazioni notevoli. Tuttavia, visto il numero esiguo di amministrazioni centrali che dichiara di avere stipulato nel 2003 almeno un contratto per l'esternalizzazione di servizi finali (22 unità), si ritiene opportuno il commento dei risultati ad un maggiore livello di aggregazione. Così, raggruppando le tre classi di valori più bassi e le tre classi di valori più elevati, si registra una quota pari al 59,1 per cento per le amministrazioni centrali che dichiarano valori inferiori ai 2 milioni di euro e pari al 31,8 per cento per quante dichiarano valori superiori. Si osserva, infine, che le percentuali analoghe registrate per le amministrazioni locali sono pari, rispettivamente, al 41,0 per cento e al 48,1 per cento.

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

7.4.5 Aspetti gestionali dei processi di esternalizzazione

Questo paragrafo esplora il comportamento delle amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, in relazione ad alcune delle fasi in cui si articola il processo decisionale finalizzato alla scelta di esternalizzare attività e/o servizi. In particolare, si verifica l'eventuale predisposizione di studi di fattibilità *ex ante* e di attività di valutazione *ex post*; si osservano, inoltre, gli effetti e le implicazioni organizzative conseguenti ai processi di esternalizzazione e, infine, i meccanismi individuati dalle amministrazioni per valutare la qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti attraverso i contratti stipulati per le esternalizzazioni effettuate nel 2003.

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

Tra le amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003 (909 in tutto) risulta essere pari al 37,7 per cento la quota di quante affermano di avere condotto studi di natura tecnica, ma anche organizzativa ed economica, mentre è pari al 23,5 per cento la quota di quante dichiarano di non aver avviato alcuno studio preliminare (Prospetto 7.20). Tutte le rimanenti quote sono, decisamente più contenute, sempre inferiori ai dieci punti percentuali.

Prospetto 7.20 – Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso, secondo il tipo di studi di fattibilità avviati preventivamente e per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di studi di fattibilità avviati preventivamente								Totale ammini- strazioni (=100%)
	Tecnica+ Organizz.+ Economica	Tecnica+ Organizz.	Tecnica+ Economica	Organizz.+ Economica	Tecnica	Organiz- zativa	Econo- mica	Nessuno studio	
Amm. Centrali	28,8	6,8	20,5	2,7	5,5	2,7	17,8	15,2	73
Amm. Locali	38,5	2,4	8,7	9,7	3,8	6,1	6,5	24,3	836
Nord	50,7	1,3	8,8	12,1	1,3	2,9	5,1	17,8	373
Centro	39,5	5,0	12,3	6,4	6,4	4,1	6,4	19,9	220
Mezzogiorno	21,2	2,8	8,9	7,6	5,4	10,4	10,8	32,9	316
Totale	37,7	2,8	9,7	9,1	4,0	5,8	7,4	23,5	909

La distinzione istituzionale indica differenze marcate tra i due sottosectori. In particolare, la quota parte più elevata di amministrazioni centrali dichiara di avere avviato studi di fattibilità dei tre tipi considerati (28,8 per cento), seguite dalle amministrazioni che hanno effettuato studi di fattibilità di tipo tecnico ed economico (20,5 per cento) e da quelle che hanno svolto studi esclusivamente economici (17,8 per cento). Le amministrazioni locali, invece, mostrano una distribuzione analoga a quella registrata in generale. Infine, è interessante osservare che le amministrazioni centrali che non hanno avviato studi di fattibilità in previsione delle esternalizzazioni in corso nel 2003 sono pari al 15,2 per cento, mentre la quota analoga registrata per le amministrazioni locali è più elevata (24,3 per cento).

Dalla differente localizzazione geografica si evincono comportamenti non uniformi. In particolare, nel Nord e nel Centro si osservano le quote più elevate di amministrazioni che hanno avviato studi di fattibilità dei tre tipi (rispettivamente, pari al 50,7 per cento e al 39,5 per

cento), mentre la quota diminuisce tra le amministrazioni del Mezzogiorno (21,2 per cento), mostrando questa ripartizione un valore inferiore anche a quello registrato per le amministrazioni che non hanno avviato alcuno studio (32,9 per cento).

Le amministrazioni sono state invitate anche a dichiarare l'eventuale previsione di valutazioni sulle esternalizzazioni concluse nel 2003 e, in caso affermativo, la frequenza con cui le stesse valutazioni venivano effettuate e il livello di soddisfazione osservato in relazione alle prestazioni e/o servizi resi dai fornitori.

Oltre i due terzi delle amministrazioni che hanno esternalizzazioni in corso nel 2003, dichiarano di avere effettuato valutazioni regolarmente e con risultati soddisfacenti (68,6 per cento) (Prospetto 7.21). A seguire, si registra una quota pari al 16,9 per cento per le amministrazioni che dichiarano di non avere previsto, né effettuato, valutazioni e una quota pari all'8,9 per cento per quante dichiarano di avere effettuato valutazioni con regolarità e con risultati più che soddisfacenti; tutte le rimanenti modalità registrano quote non superiori ai 2 punti percentuali.

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

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

Prospetto 7.21 – Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso, secondo il risultato delle valutazioni effettuate sulle esternalizzazioni concluse e per sottosectore istituzionale e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali)

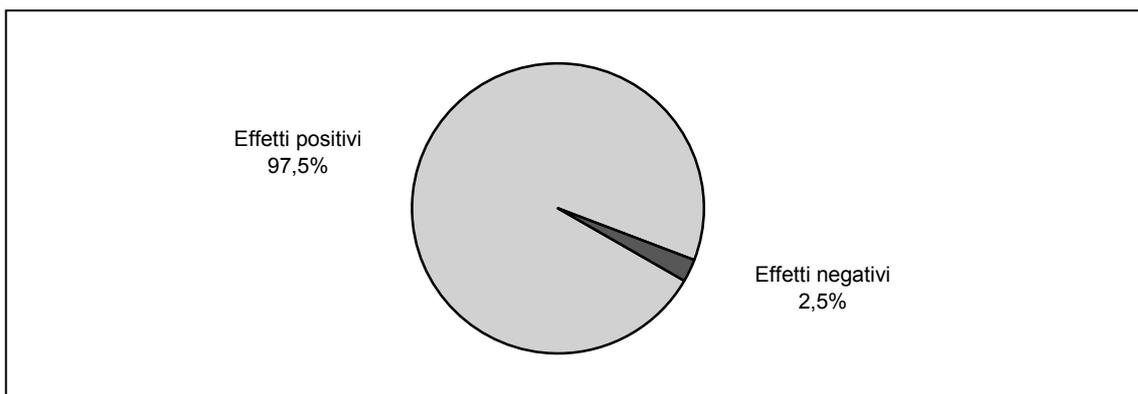
SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di valutazione						Totale ammini- strazioni (=100%)
	Non erano previste valutazioni né l'ammini- strazione le ha svolte	Valutazioni effettuate senza regolarità	Valutazioni effettuate con regolarità ma risultati non utilizzati	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati insoddisf.	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati soddisf.	Valutazioni effettuate con regolarità e risultati più che soddisf.	
Amm. Centrali	23,3	2,7	-	2,7	52,1	19,2	73
Amm. Locali	16,3	1,7	2,2	1,7	70,1	8,0	836
Nord	9,1	1,6	3,5	2,1	76,7	7,0	373
Centro	16,8	3,2	0,9	0,9	62,7	15,5	220
Mezzogiorno	26,3	0,9	0,9	1,9	63,4	6,6	316
Totale	16,9	1,8	2,0	1,8	68,6	8,9	909

Cumulando le quote rilevate per le amministrazioni che effettuano valutazioni regolarmente e con risultati soddisfacenti con quelle relative alle unità che dichiarano risultati più che soddisfacenti, si rileva una maggiore soddisfazione presso le amministrazioni localizzate nel Nord (83,7 per cento), mentre il livello di soddisfazione si attesta sul valore più basso nel Mezzogiorno (69,9 per cento). Tra le amministrazioni del Centro, infine, la quota di unità che

dichiarano di essere almeno soddisfatte dai risultati ottenuti con le esternalizzazioni è pari al 78,2 per cento; in particolare, è localizzata nel Centro la quota parte più elevata di amministrazioni che dichiarano di essere più che soddisfatte (15,5 per cento).

Sempre con riferimento alle esternalizzazioni in corso nel 2003, le amministrazioni affermano che l'affidamento di attività e/o servizi a fornitori esterni ha generato, nel complesso, effetti positivi (97,5 per cento) (Figura 7.5). Le quote di amministrazioni che dichiarano di avere ottenuto effetti positivi dall'attuazione di processi di esternalizzazione mostrano differenze minime, sia in relazione ai due sottosectori istituzionali sia rispetto alle diverse ripartizioni geografiche.

Figura 7.5 – Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso, per tipo di effetto generato dalle esternalizzazioni - Anno 2003 (valori percentuali)



Analizzando nel dettaglio i miglioramenti organizzativi rilevati dalle amministrazioni in seguito alle esternalizzazioni, si nota che i maggiori benefici vengono segnalati in relazione alla gestione del personale, sia per la qualità delle mansioni svolte (97,7 per cento), sia in relazione all'utilizzo del personale (96,8 per cento) (Prospetto 7.22).

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

Dal punto di vista della differenza istituzionale, è interessante osservare che la quota relativamente bassa registrata per le amministrazioni che dichiarano miglioramenti nei rapporti con le organizzazioni sindacali è dovuta esclusivamente alle amministrazioni locali, delle quali solo il 74,0 per cento registra miglioramenti in tale senso (mentre la quota registrata per le amministrazioni centrali è pari al 97,3 per cento). Al contrario, la quota contenuta registrata per le unità che riscontrano miglioramenti nella gestione del contenzioso è dovuta in prevalenza alle amministrazioni centrali (61,6 per cento), ma anche alla quota registrata per le amministrazioni locali, non particolarmente elevata (80,1 per cento). Infine, solo il 75,3 per cento delle amministrazioni centrali afferma di avere osservato miglioramenti nei costi in seguito alle esternalizzazioni effettuate; detta quota, insieme a quella rilevata per la gestione del contenzioso, rappresentano le uniche, registrate per le amministrazioni centrali, che non raggiungono gli ottanta punti percentuali.

Prospetto 7.22 – Amministrazioni pubbliche che hanno esternalizzazioni in corso e che dichiarano miglioramenti organizzativi in seguito alle esternalizzazioni, per sottosettore istituzionale, ripartizione geografica e per tipo di implicazione organizzativa - Anno 2003 (valori percentuali)

IMPLICAZIONI ORGANIZZATIVE	Sottosettore istituzionale		Ripartizione geografica			Totale
	Amm. Centrali	Amm. Locali	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Qualità mansioni svolte dal personale in servizio	100,0	97,5	95,4	98,2	100,0	97,7
Utilizzo del personale	97,3	96,8	95,7	96,8	98,1	96,8
Sprechi nei processi interni	91,8	95,6	94,1	95,9	96,2	95,3
Semplificazione strutture operative	86,3	95,9	94,1	92,7	98,1	95,2
Qualità prestazioni e prodotti (forniti dall'esterno)	89,0	94,9	93,6	91,8	97,2	94,4
Qualità dei servizi (forniti da terzi)	97,3	94,0	93,0	95,0	95,3	94,3
Qualità clima organizzativo	100,0	91,6	90,1	91,8	95,3	92,3
Capacità di gestire i rapporti coi soggetti esterni	97,3	91,9	90,1	91,8	95,3	92,3
Processi amministrativi	87,7	89,6	89,0	88,6	90,5	89,4
Gestione dei controlli	87,7	84,0	82,0	83,2	87,7	84,3
Costi	75,3	82,8	82,3	79,1	84,2	82,2
Gestione del contenzioso	61,6	80,1	69,2	76,4	91,5	78,7
Rapporti con le organizzazioni sindacali	97,3	74,0	68,9	77,3	83,2	75,9
Totale amministrazioni	73	836	373	220	316	909

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

A conclusione del capitolo, vengono analizzati i meccanismi di controllo della qualità applicati dalle amministrazioni pubbliche alle prestazioni e/o prodotti ricevuti da fornitori esterni.

I dati mostrano che cinque tra i dodici meccanismi proposti vengono utilizzati da almeno la metà delle amministrazioni osservate (Prospetto 7.23). Essi risultano, nell'ordine di diffusione: la prescrizione di penali per responsabilità del fornitore (adottato dal 71,7 per cento delle amministrazioni), la descrizione delle modalità di apprestamento dei servizi (70,4 per cento), il ricorso a clausole e coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali (60,3 per cento), i controlli amministrativi periodici (59,2 per cento) e, infine, la descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi (52,7 per cento).

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

L'articolazione per sottosettore istituzionale conferma che sono i medesimi meccanismi maggiormente utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per controllare la qualità delle forniture dei servizi esternalizzati, in entrambi i sottosectori. Tuttavia, le amministrazioni centrali mostrano alcune inversioni nell'ordine di preferenza individuato per la totalità delle amministrazioni. In particolare, si osserva che il tipo di meccanismo maggiormente utilizzato, dopo la prescrizione di penali per la responsabilità del fornitore (primo meccanismo per

entrambi i sottosettori), è la descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi (67,7 per cento), meccanismo che invece è al quinto posto tra le preferenze delle amministrazioni locali (51,5 per cento). Invece, al quinto posto tra le preferenze delle amministrazioni centrali si colloca il ricorso a clausole e coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali (55,4 per cento), mentre tale meccanismo occupa il terzo posto tra le preferenze dichiarate dalle amministrazioni locali (60,7 per cento).

Prospetto 7.23 – Amministrazioni pubbliche che hanno stipulato contratti per esternalizzazioni, per sottosettore istituzionale, ripartizione geografica e secondo i meccanismi individuati per il controllo della qualità delle prestazioni e dei prodotti forniti - Anno 2003 (valori percentuali)

MECCANISMI INDIVIDUATI	Sottosettore istituzionale		Ripartizione geografica			Totale
	Amm. centrali	Amm. locali	Nord	Centro	Mezzo- giorno	
Prescrizione di penali per responsabilità del fornitore	76,9	71,3	77,6	73,0	64,0	71,7
Descrizione modalità di apprestamento dei servizi	66,2	70,8	77,6	73,0	60,1	70,4
Ricorso a clausole e coperture assicurative a tutela delle inadempienze contrattuali	55,4	60,7	61,0	64,2	56,6	60,3
Controlli amministrativi periodici	61,5	59,0	64,0	61,8	51,7	59,2
Descrizione caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi	67,7	51,5	58,3	65,2	37,4	52,7
Determ. risultati e/o prodotti finali da controllare/valutare	41,5	44,8	53,5	47,1	32,5	44,6
Ispezioni	20,0	43,1	46,5	36,3	38,8	41,3
Determ. standard di qualità cui deve aderire il fornitore	40,0	39,6	41,4	40,7	36,7	39,6
Determinazione quantità del prodotto da consegnare	33,8	37,8	41,4	41,7	30,1	37,5
Determinazione fasi intermedie con risultati e/o prodotti finali da controllare e/o valutare	30,8	31,5	39,0	33,8	21,0	31,4
Realizzazione di indagini di <i>customer satisfaction</i>	23,1	19,8	29,3	20,1	9,4	20,1
Attraverso una carta dei servizi	3,1	12,0	16,0	12,3	5,2	11,3
Altro	7,7	4,1	3,0	5,4	5,2	4,4
Totale amministrazioni	65	756	331	204	286	821

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

Dalla diversificazione geografica emergono quote sempre inferiori a quelle complessive per le amministrazioni del Mezzogiorno; in particolare, la quota che mostra la riduzione maggiore è quella registrata per la descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi (37,4 per cento, -15,3 punti percentuali rispetto al valore complessivo). Inoltre, si osserva che le amministrazioni del Mezzogiorno mostrano quote decisamente inferiori a quelle delle altre ripartizioni per i due meccanismi di controllo meno utilizzati (indagini di *customer satisfaction* e carta dei servizi), con quote pari rispettivamente al 9,4 e al 5,2 per cento. Al contrario, le quote registrate per le amministrazioni del Nord sono sempre superiori a quelle complessive, in particolare, quella relativa alla realizzazione di indagini di *customer satisfaction* (29,3 per cento, +9,2 punti percentuali). Infine, le amministrazioni pubbliche localizzate nel Centro mostrano valori abbastanza simili a quelli complessivi, con variazioni non superiori ai 5 punti percentuali con la sola eccezione della quota registrata per la descrizione delle caratteristiche qualitative rilevanti dei prodotti attesi (65,2 per cento, -12,5 punti percentuali rispetto al valore complessivo).