

LE ESTERNALIZZAZIONI NEGLI ENTI LOCALI
IL CASO DEL COMUNE DI MOLFETTA

di

Vito Domenico Sciancalepore

INDICE

CAPITOLO I : LE ESTERNALIZZAZIONI NEGLI ENTI LOCALI

Premessa.....	3
1. Cosa significa esternalizzare?.....	6
1.1. Concetto generale e definizioni della parola <i>outsourcing</i>	6
1.2. Concetto di esternalizzazione nelle Amministrazioni Pubbliche.....	8
2. Esternalizzazioni: innovazione e ammodernamento della P.A.....	10
3. Il quadro normativo di riferimento.....	14
3.1. La scelta amministrativa.....	14
3.2. L'art.29 della legge n. 448 del 2001 e le esternalizzazioni.....	15
4. I modelli di esternalizzazione.....	17
5. Presupposti fattuali del processo di esternalizzazione.....	22
6. I benefici attesi.....	24
7. Fasi del processo di esternalizzazione.....	28
8. La customer satisfaction.....	30

CAPITOLO II: L'ESTERNALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI NEL COMUNE DI MOLFETTA

Premessa.....	32
1. Il procedimento di esternalizzazione in sintesi.....	34
2. L'individuazione dell'attività da sottoporre all'esternalizzazione.....	36
3. La valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione: il documento progettuale.....	37
4. Obiettivi dell'esternalizzazione.....	38
5. La scelta della tipologia contrattuale: la concessione – contratto.....	40
6. Il criterio dell'offerta.....	42
7. Gestione del contratto.....	44
8. Le risorse umane coinvolte.....	46
9. Gli effetti dell'esternalizzazione.....	49

CAPITOLO I

Premessa

Il processo di riforma delle autonomie locali, inaugurato dalla legge 8 giugno 1990 n. 142 ed *in fieri*, ruota attorno ai principi della autonomia statutaria e regolamentare (oltre a quello della distinzione – integrazione dei poteri tra sfera politica e sfera burocratica) e, nell’ottica della sussidiarietà, promuove una filosofia gestionale che permea l’intero impianto della stessa riforma.

Il nuovo quadro di riferimento normativo, riordinato dal D.Lgs. 267/2000, noto come il testo unico degli enti locali (T.U.E.L. 2000), anticipa, di fatto, la costituzionalizzazione dei principi di autonomia statutaria e regolamentare, operata dalla legge costituzionale 3/2001 che ha riformato il titolo V della seconda parte della Costituzione.

E’ questo lo scenario in cui si colloca il riammodernamento della Pubblica Amministrazione che, per le ragioni accennate, ha registrato i più significativi esperimenti nel campo degli enti locali. Né poteva essere diversamente sotto la spinta di una crescente e diffusa domanda sociale, promossa dal cittadino utente e dal cittadino imprenditore, che ha fatto riemergere la “filosofia della sussidiarietà” ovvero la necessità di avvicinare il più possibile il potere decisionale alle esigenze da soddisfare. In realtà, tale filosofia è stata sempre presente nel dibattito politico “dotto” del nostro Paese, prospettando scenari differenti ed alternativi rispetto al modello amministrativo centralista, che, oggi, pare avere esaurito la sua missione storica.

L’affermazione cosciente del principio di sussidiarietà favorisce la penetrazione dell’esternalizzazione quale nuovo modello incidente

sull'organizzazione e sull'*agere* degli enti pubblici. E' questa la portata rivoluzionaria del principio o, secondo alcuni, della "filosofia" della sussidiarietà, improvvisamente fiorito nella Unione Europea e nel diritto costituzionale e amministrativo italiano degli anni '90¹.

Tale principio suggerisce di portare il potere decisionale il più vicino possibile ai bisogni da soddisfare e si atteggia a sistema alternativo al modello amministrativo centralista e napoleonico. In particolare, la sussidiarietà permette ai pubblici poteri di cedere il passo al soggetto privato quando quest'ultimo realizza nel suo agire quei requisiti di efficacia, efficienza ed economicità che gli consentono di bene erogare i pubblici servizi alla comunità degli utenti.

Dunque, la sussidiarietà si pone al centro del sistema, non solo nella sua manifestazione "verticale", per cui il potere decisionale è individuato nel livello di governo più vicino alla esigenza da soddisfare, ma anche e soprattutto quale sussidiarietà orizzontale che promuove il soggetto privato più prossimo all'utenza come gestore di un servizio "pubblico". Ne scaturisce un sistema in cui i livelli di governo sovraordinati intervengono, in via sussidiaria, per quanto non compete al livello di governo più vicino all'esigenza. Inoltre, il livello di governo individuato può cedere il passo al soggetto privato quando quest'ultimo (purché compatibile all'ordinamento giuridico), possieda requisiti di efficacia, efficienza ed economicità maggiormente affidabili.

In questa ottica le amministrazioni locali, con anticipo sulle altre, forti della loro autonomia statutaria e regolamentare, hanno iniziato ad abbandonare il tradizionale ruolo di enti gestori per assumere quello di enti regolatori con prevalenti funzioni di programmazione e controllo. Ogni ente locale tende, quindi, ad assumere la fisionomia più conveniente e più consona alle sue più intime vocazioni strategiche.

¹ Una primigenia teorizzazione del principio di sussidiarietà, a mio parere, è ravvisabile nelle teorie di monsignor De Ketteler, vescovo, uomo politico ottocentesco e membro della Dieta prussiana secondo cui <<l'intervento della Chiesa può avvenire solo quando non può operare la comunità dei non religiosi>>.

Secondo una terminologia cara alla scienza economica, l'ente locale tende ad estrinsecarsi in una holding di un complesso apparato "aziendale" fortemente improntato a principi amministrativi privatistici. Ne discende, inevitabilmente l'inserimento al suo interno di una gamma di strumenti del tutto nuovi di programmazione e controllo.

Si registra così una evoluzione dalla gestione, *sticto sensu* intesa, alla "Governance", dall'ente locale che produce servizi all'ente locale che programma, regola e controlla².

Dunque a monte vi è una strategia ovvero un sistema di scelte, anche organizzative, che l'amministrazione intende dare al proprio ente. Tra queste scelte spiccano le esternalizzazioni dei servizi che danno vita alla sussidiarietà orizzontale.

²ALESSANDRO ANTICHI, "La riforma dei servizi pubblici e l'autonomia dei Comuni", in Atti del convegno "La nuova "governance" dei servizi pubblici locali, Roma 2004

1. Cosa significa esternalizzare?

1.1. Concetto generale e definizioni della parola *outsourcing*

Outsourcing è un termine inglese (composto da *outside* e *resourcing*), apparso in Italia soprattutto nel corso dell'ultimo decennio.

Se volessimo trovare una corrispondente nella lingua italiana ci accorgeremmo che non esiste. Tuttavia, sarebbe erroneo pensare che gli inglesi abbiano inventato qualcosa di assolutamente nuovo a noi sconosciuto.

Chi si è occupato del fenomeno lo definisce in modi diversi ora orientati a metterne in risalto gli aspetti strategici, ora quelli operativi.

Secondo una definizione del Gartner Group «l'*outsourcing* è una relazione contrattuale di durata superiore ad un anno tra un'azienda e uno o più fornitori esterni ai quali essa cede la gestione di alcune o tutte le attività del proprio sistema informatico».

Secondo Peat Marwick³ «l'*outsourcing* è uno strumento che consente alle imprese di focalizzarsi sulle loro competenze distintive».

Roberta Virtuani, nel suo libro “L'*outsourcing* nei sistemi informativi aziendali”⁴ scrive: « Con il termine *outsourcing* si intende la scelta di affidare totalmente o parzialmente ad un fornitore esterno delle attività di servizio interne all'azienda».

Luca Vitale⁵, in un articolo del Sole 24 Ore scrive: « praticare *outsourcing* significa delegare a fornitori esterni la gestione di attività considerate non strategiche per l'impresa».

³ Cfr. MARWICK PEAT CSEA Research Review, Oct. 1997 “*Outsourcing is a key strategic tool that allows companies to focus on their core competencies*”.

⁴ Cfr. VIRTUANI ROBERTA “L'*outsourcing* nei sistemi informativi aziendali” Franco Angeli Milano 1997

⁵ Cfr. VITALE LUCA “*Outsourcing, servizi in trasferta*” Il Sole 24 Ore 28/10/96

Carlo Durante⁶ definisce invece l'*outsourcing* come « il processo attraverso il quale le aziende assegnano stabilmente a fornitori esterni la gestione operativa di una o più funzioni, catena di attività o servizio di supporto in precedenza svolto all'interno».

Tuttavia volendo esprimere il concetto generale in forma particolarmente sintetica possiamo descrivere l'*outsourcing* come quel processo che porta alla “acquisizione da un fornitore esterno di prodotti o servizi attualmente risultanti dalla diretta attività produttiva e di gestione interna all'azienda”⁷.

Nei paesi anglosassoni ed in particolare negli Stati Uniti l'*outsourcing* ha acquisito fama in seguito alla crisi economica degli anni ottanta: alcuni giganti dell'industria automobilistica, le cui dimensioni erano diventate abnormi anche per lo sviluppo di aree complementari al *core business*, adottarono come soluzione fondamentale del problema contabile proprio l'*outsourcing*. Il principio era semplice: far fare agli altri quello che sanno fare meglio di noi, in modo tale da ridurre i costi, migliorare la qualità dei servizi o dei prodotti intermedi di cui si ha bisogno, e liberare così le risorse necessarie per lo sviluppo di ciò che costituisce la vera attività dell'impresa.

In virtù delle suesposte considerazioni, si può pertanto affermare che il fenomeno dell'*outsourcing* afferisce principalmente al mondo dell'impresa operante nei settori industriali e dei servizi nonché degli intermediari finanziari che, sempre più interessati da dinamiche competitive nei mercati nazionali e globali e nei settori di attività, hanno dedicato crescente attenzione a logiche manageriali capaci di creare valore e di conseguire maggiori livelli di

⁶ Cfr. DURANTE CARLO, GAVINELLI FABIO “*Outsourcing: una formula ottima per molti usi*” L'Impresa n.1/1997

⁷ “Outsourcing is the acquisition of product or service, now performed or produced internally, but sourced out to an outside supplier or provider” DE ROSE L. J. In The Disciplines of outsourcing: a panel discussion, dibattito telematico organizzato da THE OUTSOURCING INSTITUTE

efficienza e qualità. In questa prospettiva sono stati adottati in modo estensivo tecniche e strumenti di gestione come i sistemi di programmazione e controllo basati sui processi, la gestione e la valorizzazione delle risorse umane, la reingegnerizzazione dei processi produttivi, l'introduzione di nuovi modelli organizzativi e lo sviluppo dei *network*, l'utilizzo delle tecnologie informatiche e l'esternalizzazione di attività e di servizi.

Le politiche di esternalizzazione hanno investito i processi di produzione e distribuzione di beni e servizi ai clienti, ma anche la gestione dei servizi di supporto interno (dalla manutenzione delle infrastrutture immobiliari e tecnologiche, all'amministrazione, alla finanza) ed, oggi, assumono un ruolo centrale nei processi di creazione del valore (il c.d. *outsourcing* strategico⁸).

1.2 Concetto di esternalizzazione nelle Amministrazioni Pubbliche

In via preliminare, occorre innanzitutto squarciare quel velo di incertezza che permea a livello concettuale, con ricadute immediate sulla terminologia adoperata, i fenomeni di esternalizzazione.

E' indubbio che tale carenza di rigorosità, soprattutto terminologica, rinviene principalmente dalla natura evolutiva precipua del processo di adattamento e perfezionamento che involge tali fenomeni nel settore pubblico a livello internazionale.

In una prospettiva meramente ricognitiva della fattispecie in esame, va da sé che l'esternalizzazione, come evidenziato nel paragrafo precedente, storicamente si rivela un fenomeno precipuo del settore delle imprese private e, in particolare, della moderna organizzazione industriale⁹. Esso si concreta nell'affidamento di fasi del processo produttivo a soggetti terzi attraverso

⁸ RICCIARDI ANTONIO, "L'*outsourcing strategico*", Franco Angeli 2000.

⁹ LANZAVECCHIA E., "I segreti dell'esternalizzazione per il vantaggio competitivo", L'Impresa, n.6 1995

contratti di subfornitura, preservando all'interno della impresa le fasi di progettazione e strategia commerciale¹⁰.

Le ragioni di tale meccanismo sono alquanto ovvie e riassumibili nel concetto di convenienza economica, stante l'impatto positivo che il processo di esternalizzazione produce in termini di costi e di efficienza dell'impresa. Infatti, l'azienda, esternalizzando, può concentrare l'impiego delle risorse umane e materiali sul proprio "core business", vale a dire sulle attività strategiche e sui processi produttivi che contraddistinguono la propria presenza sul mercato¹¹.

La trasposizione di tale fenomeno nell'ambito delle pubbliche amministrazioni si spiega nei medesimi termini di opportunità e convenienza economica, in quanto la pratica delle esternalizzazioni incide positivamente sotto il profilo dei costi e dell'efficienza.

L'organizzazione della Pubblica Amministrazione rivela, così, la sua endogena tensione verso modelli gestionali della "cosa pubblica" che si avvicinano, con i dovuti temperamenti, a quelli tipici dell'impresa privata. Ed, in tal senso, l'esternalizzazione costituisce una delle modalità operative di cui la Pubblica Amministrazione dispone per il miglior conseguimento dei fini pubblici, rappresentando, quindi, un'occasione importante per modernizzare la struttura e per rispondere in maniera sempre più efficace, efficiente ed economica ai bisogni dei cittadini.

Le pubbliche amministrazioni guardano, infatti, con sempre maggiore dinamismo al conseguimento dei risultati, in quanto chiamate in primo luogo a rispondere al concetto di "buona gestione". Peraltro, ad adiuvandum, valga la semplice considerazione che la legislazione dell'ultimo decennio in tema di enti locali (dalla legge 142/1990 al T.U.E.L. D.Lgs. 267/2000 e successive

¹⁰ RI CCIARDI MARIANO, "Outsourcing nelle tecnologie dell'informazione" Etas Libri 1994

¹¹ MERLINO M., TESTA S. E VALIVANO A., *Opportunità e limiti dei processi di outsourcing*, in *Economia e Management*, n.3. 1997

modifiche) richiama prepotentemente i principi costituzionali di efficienza, efficacia ed economicità dell'agire amministrativo.

Nel quadro di questa filosofia gestionale ed organizzativa, le pubbliche amministrazioni, in particolare quelle locali, si indirizzano verso soluzioni sperimentali che rispecchiano la flessibilità e l'apertura del sistema arrivando, talvolta a precorrere ed anticipare indirizzi politici e scelte legislative.

Se, quindi, il ricorso all'esternalizzazione di servizi o di specifiche funzioni risponde ad un obiettivo di ottimizzazione dell'uso di risorse umane e economiche a disposizione, nonché di velocizzazione dei tempi di erogazione dei servizi e delle informazioni al cittadino, è possibile pervenire ad una definizione del fenomeno in esame nel senso di progressivo trasferimento, in base a contratti, della produzione dei predetti servizi ed attività strumentali delle pubbliche amministrazioni ad imprese private, pur continuando le stesse pubbliche amministrazioni a finanziare l'attività e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico.

2. Esternalizzazioni : innovazione e ammodernamento della P.A.

L'esternalizzazione incide in maniera decisiva sull'attuale processo di modernizzazione e di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione.

Volendo generalizzare è oggi possibile parlare di due fenomeni distinti¹²:

1. l'esternalizzazione determinata da un ampliamento delle funzioni svolte dalla Pubblica Amministrazione;

¹² Rapporto del Censis 2003 ,*"Problemi e prospettive dell'outsourcing nel sistema della pubblica amministrazione italiana"*

2. e quella generata, più di recente, dal tentativo di razionalizzazione delle strutture amministrative pubbliche.

La prima forma di outsourcing è senza dubbio quella maggiormente sperimentata, generata da una domanda sempre più ampia che la società civile esprime in termini di servizi al cittadino, di attività di assistenza e così via¹³.

Le modalità con cui tali processi si sono estrinsecati, risultano molto variegate: in alcuni casi si procede alla costituzione di aziende o agenzie di natura pubblica o pubblico-private alle quali sono state conferite specifiche funzioni sotto il coordinamento strategico dell'Amministrazione pubblica conferente.

In altri casi, invece si sostiene sotto il profilo finanziario lo svolgimento, da parte di un soggetto privato, di un'attività o di una funzione di pubblico interesse senza che l'Ente pubblico finanziatore se ne assuma una diretta responsabilità, vi è cioè una completa delega nello svolgimento di funzioni¹⁴

L'outsourcing diviene sempre più uno strumento di razionalizzazione produttiva sull'esempio di ciò che accade nelle imprese private, affidando a terzi soprattutto alcune attività legate all'organizzazione interna, come ad esempio l'acquisto di forniture di beni e di servizi, la gestione e la manutenzione degli immobili o degli impianti, la gestione delle buste paga dei dipendenti, la gestione dei servizi mensa, ecc..

Le motivazioni che attualmente inducono all'outsourcing sono molteplici. Soprattutto vi è una sostanziale differenza tra le Amministrazioni pubbliche e le imprese nella valutazione delle finalità cui i processi di esternalizzazione devono rispondere

¹³ PATRIZIA PASQUINI, *Le esternalizzazioni dei servizi: esperienza del Comune di Bologna*, “, in Atti del convegno “La nuova "governance" dei servizi pubblici locali, Roma 2004

¹⁴ Sul significato autentico di funzione amministrativa vedasi CARINGELLA FRANCESCO, “*Corso di Diritto Amministrativo*”, Giuffrè 2003

. Un'apposita indagine promossa ed effettuata da TESS nel 2001 presso un panel di aziende e Amministrazioni Pubbliche di grandi dimensioni, ha messo in evidenza come l'outsourcing venga inteso come strumento di razionalizzazione delle attività più dalle Amministrazioni pubbliche che dalle imprese private, le quali invece focalizzano il proprio interesse soprattutto sui risparmi in termini di costi ottenibili tramite il conferimento a terzi di alcune specifiche funzioni (ciò che assume meno peso nella P.A.).

In particolare, secondo ciò che emerge dall'analisi effettuata da TESS, nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche l'outsourcing viene inteso come strumento che consente:

- la focalizzazione su specifiche funzioni strategiche, tralasciando quelle meno rilevanti;
- l'effettivo controllo sulle attività più difficili da gestire;
- la liberazione di risorse umane e finanziarie da attività secondarie ad attività di rilevanza strategica;
- l'accelerazione di processi di cambiamento o di riorganizzazione interne alle singole strutture.

Attraverso l'outsourcing – cui ricorre meno del 40% delle Amministrazioni pubbliche a fronte del 90% delle grandi imprese analizzate, secondo quanto rilevato nell'indagine di TESS – è possibile pertanto incentivare e sostenere un cambiamento rilevante nelle strutture pubbliche, alleggerendole di alcune funzioni, rendendole più snelle nell'organizzazione interna e spingendole verso l'attivazione di processi più efficaci e efficienti.

Se tuttavia si analizzano più attentamente i dati offerti da TESS, ci si rende conto di come gran parte delle attività di esternalizzazione portate avanti dalle Amministrazioni Pubbliche abbiano assunto una limitata portata strategica, non avendo innescato (per le limitate risorse finanziarie e umane coinvolte) veri processi di riorganizzazione di funzioni o di servizi. Sono ancora rari progetti complessi (caratterizzati da una forte carica innovativa

anche relativamente agli strumenti gestionali utilizzati) come quelli che hanno portato in tempi recenti all'attivazione del sistema di acquisto delle forniture per le Amministrazioni centrali, gestito da Consip o al Global service per la gestione del Palazzo del Ministero dell'Economia, solo per citare alcuni casi di rilievo.

Sono proprio queste esperienze ad aver messo in evidenza come l'outsourcing consenta alle Amministrazioni che vi fanno ricorso di ottenere qualcosa di più di un semplice risparmio in termini economici.

La delega di funzioni ha consentito e consente, infatti, agli organismi pubblici di avere un'interfaccia unica per la soluzione di una molteplicità di problemi complessi, potendosi così intervenire in modo immediato e diretto su situazioni di emergenza che si possono verificare e apportare miglioramenti continui allo standard del servizio prestato, conseguendo, quale risultato ulteriore, un minore livello di burocratizzazione connesso all'espletamento delle funzioni conferite in outsourcing.

L'esternalizzazione delle funzioni amministrative si configura come fattore strategico funzionale ad una modificazione del profilo della PA¹⁵ da soggetto gestore a soggetto titolare di funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo.

E' facile pensare che questa modificazione costituisca, in realtà, un processo di medio-lungo periodo, in quanto comporta sia la trasformazione degli assetti organizzativi delle amministrazioni, quanto una nuova modalità di assunzione e di interpretazione del ruolo da parte dei decisori, sia politici che gestionali, abituati ad orientare la loro azione sulla base della classica ipertrofia funzionale dei ruoli politici e amministrativi degli enti pubblici..

E' evidente, che una logica di potenziamento della tendenza alla esternalizzazione delle attività amministrative porta con sé, come fattore ineludibile, la necessità di un quadro normativo più completo e coerente che

¹⁵ <http://www.forumpa.it/forumpa2003/convegni/relazioni/443-luigi-fiorentino/443-luigi-fiorentino.htm>

riduca al minimo l'incertezza ed i rischi personali degli organi elettivi e dei funzionari pubblici.

3. Il quadro normativo di riferimento

3.1 La scelta amministrativa

Il fenomeno delle esternalizzazioni costituisce uno degli esempi più emblematici di quel processo di privatizzazione del diritto amministrativo ormai da tempo in atto nel nostro ordinamento.

Nel caso di specie, il ricorso a istituti e regole del diritto civile deriva da una scelta dell'amministrazione, che può essere specificamente contemplata dalla legge, a scopo promozionale o autorizzatorio. L'applicazione di un regime privatistico, anche in luogo di uno pubblicistico, può derivare dall'esercizio dei generali poteri di autonomia privata di cui l'amministrazione dispone in quanto soggetto dell'ordinamento.

Varie ragioni inducono le amministrazioni a privilegiare istituti e regimi civilistici. Alcune sono esplicitate dalle norme promozionali o autorizzatorie: è il caso dei risparmi e delle economie di gestione derivanti dal ricorso a strumenti negoziali nei quali sia coinvolta l'iniziativa privata. Altri risiedono nell'esigenza di sottrarsi a vincoli e limiti propri del regime pubblico.

Come già detto, l'esempio più interessante in proposito è rappresentato dalle norme in tema di esternalizzazione. La previsione più recente e generale autorizza le pubbliche amministrazioni ad <<acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno>>, a costituire << soggetti di diritto privato >> cui affidare i servizi svolti in precedenza, oppure ad attribuire questi

ultimi a << soggetti di diritto privato già esistenti>> scelti mediante apposite procedure¹⁶.

La disposizione è formulata in termini meramente facoltizzanti e sembra avere, soprattutto, la funzione di rimuovere i vincoli al trasferimento di competenze incardinate dalla legge in capo ai soggetti pubblici. Vi sono tuttavia alcuni indici che inducono a ritenere che la misura si iscriva in un quadro diretto a favorire la riduzione della spesa pubblica: oltre ad essere contenuta nella legge finanziaria, la soluzione prospettata dal legislatore è specificamente diretta a conseguire risparmi di gestione.

Non del tutto erronea si rivela in merito la tesi secondo cui dinanzi ad una norma promozionale, la libertà di scelta dell'amministrazione sia suscettibile di tradursi in una posizione di doverosità¹⁷.

Ad adiuvandum, valga la semplice considerazione che l'esternalizzazione, come tutti gli altri strumenti recentemente introdotti dalla normativa, non si concreta in un processo automatico, ma necessita di una valutazione tecnica, economica, giuridica e gestionale¹⁸, che porti alla constatazione che terzi soggetti possano fare meglio e a condizioni più vantaggiose ciò che veniva prima fatto dall'Amministrazione.

3.2 L'art.29 della legge n. 448 del 2001 e le esternalizzazioni

L'esternalizzazione si configura, dunque, quale processo tipizzato, realizzato ormai da anni negli Enti Locali: basti pensare che ogni appalto è, di fatto, un'esternalizzazione.

In linea di massima sono riconducibili a tale logica strategica (trasferimento all'esterno della produzione di attività o servizi originariamente realizzati

¹⁶ Così dispone l'art. 29, co.1, legge 28 dicembre 2000, n.448 (legge finanziaria per il 2002)

¹⁷ GIULIO NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè 2003

¹⁸ Si veda in proposito J-DREYFUS, *L'externalisation, elements de droit public*.

dall'Amministrazione, con il mantenimento da parte della stessa di rilevanti funzioni operative e gestionali) proprio l'appalto e il c.d. "affidamento in gestione", modulo affermato negli ultimi anni sulla base di uno schema evoluto della concessione.

Terziarizzare un'attività (procedimentalizzata o meno) o un complesso di interventi riconducibili alla qualificazione di "servizio (es. i servizi informatici) comporta l'adesione a modelli consolidati in ambito aziendale, con una precisa finalizzazione: la riduzione dei costi.

In tale ottica va quindi letta l'associazione "obbligata" tra il termine "outsourcing" e la formalizzazione di scelte di contenimento o riduzione di un budget specifico¹⁹.

In una prospettiva di sostegno allo sviluppo di tali processi, con la legge n. 448/2001 si è avuta anche una "codificazione", benché non esaustiva, dei moduli sostanziali per la realizzazione delle esternalizzazioni

L'art. 29 della stessa legge, infatti, delinea:

- a) i presupposti per la concretizzazione della particolare scelta operativa (far fare meglio, da altri, quello che si faceva originariamente "in proprio", a minori costi);
- b) i moduli gestionali.

Il legislatore ha individuato quattro vie potenzialmente percorribili:

- a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;
- b) costituire, nel rispetto delle condizioni di economicità di cui alla lettera a), soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;
- c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59

¹⁹ MELDOLI, "Le clausole del contratto di outsourcing" in I CONTRATTI n.6/1995

della legge 23 dicembre 2000, n. 388, lo svolgimento dei servizi di cui alla lettera b).

L'analisi schematica di tali moduli permette di individuare tre soluzioni esperibili (acquisto presso terzi, affidamento in gestione, affidamento a società costituita), purtuttavia ciascuna caratterizzata da differenti linee strategiche di fondo.

Non v'è dubbio, infatti, che l'acquisto presso terzi e l'affidamento in gestione comportino l'effettuazione di processi di selezione determinanti competizione e individuazione di un contraente con "le giuste doti". Diversamente, la costituzione di un soggetto di diritto privato (presumibilmente una società di capitali con partecipazione totale o comunque maggioritaria pubblica) delinea una strutturazione che, per quanto coinvolgente soggetti esterni, ha sviluppo secondo linee "di sistema" (in sostanza, la società entra a far parte del sistema "Ente Locale allargato").

4. I modelli di esternalizzazione

Alla luce delle suesposte considerazioni, in questo paragrafo si propongono una serie di schede illustrative di simili percorsi, nelle quali sono evidenziati alcuni modelli di esternalizzazione possibili²⁰.

a) Outsourcing contrattuale

- Esternalizzazione con acquisto sul mercato dei servizi prima prodotti all'interno (outsourcing contrattuale)

²⁰ ALBERTO BARBIERO, "Elementi per l'analisi dei processi di esternalizzazione", in www.diritto.it, 2002

- qualificazione del servizio/dell'attività: facility (anche attività "tradizionali"; es. archiviazione)
- Elementi rilevanti inerenti il servizio / l'attività: l'ente deve conservare progettazione e programmazione dell'attività/servizio (mantenimento know-how principali/strutturali)
- Tipo di esternalizzazione: strategica (possibile tattica per sperimentazioni)
- Piano di sviluppo dell'esternalizzazione: medio periodo (estensibile)

Modello gestionale:

>>> acquisto dei servizi mediante processi gestiti con gare di appalto

Preferibile procedura ad evidenza pubblica (consente un confronto produttivo tra competitori interessati)

La procedura è sottoposta a vincoli precisi determinati dalla normativa

Rilevanti volumi dimensionali e/o economici del servizio/dell'attività da esternalizzare oppure Servizio/attività di elevata complessità incidente con criticità (rilevabili) sull'organizzazione.

Vantaggi:

>>> moduli consolidati

>>> consente sperimentazioni

Criticità:

>>> mercato "povero" (monopoli o oligopoli incidenti sulla platea degli interlocutori potenziali)

b) Esternalizzazione con affidamento a soggetto di diritto privato mediante gara pubblica

- qualificazione del servizio/dell'attività: servizio non strategico, tuttavia con forti caratterizzazioni – valorizzazioni economiche
- Elementi rilevanti inerenti il servizio / l'attività: “valore” economico di interesse per potenziali affidatari
- Tipo di esternalizzazione: strategica
- Piano di sviluppo dell'esternalizzazione: medio lungo periodo

Modello gestionale

>>> Affidamento a soggetto “terzo” mediante gara pubblica

Si esportano rilevanti componenti organizzativo-procedurali

Selezione dell'affidatario con forte “peso” della qualità

Vantaggi:

>>> modulo associabile a quelli utilizzati per i SPL

>>> consente la “costruzione” di un quadro organizzativo-gestionale con forti componenti esterne (l'organizzazione conserva comunque un rilevante know-how da sviluppare in relazione alle funzioni di programmazione e di controllo)

Criticità:

>>> rischi nella procedura di gara (modulo non definito)

>>> limitate possibilità di intervento “correttivo” dell'Amministrazione ad avvenuta esternalizzazione (piena responsabilizzazione dell'affidatario)

c) Esternalizzazione con adesione alle convenzioni CONSIP (outsourcing improprio)

- qualificazione del servizio/dell'attività: facility (con basso livello di criticità)
- Elementi rilevanti inerenti il servizio / l'attività: il ricorso alle convenzioni CONSIP per l'acquisizione del servizio deve configurarsi effettivamente come la migliore soluzione
- Tipo di esternalizzazione: tattica
- Piano di sviluppo dell'esternalizzazione: breve periodo

Modello gestionale

>>> adesione alle convenzioni CONSIP (o alle convenzioni sviluppate da aggregazioni di Enti)

>>> valutazione dell'utilità economica

Rilevare il vantaggio economico immediato

Rilevare le condizioni di fornitura come vantaggiose (senza o con limitato impatto organizzativo, comunque non comportanti costi indiretti apprezzabili)

>>> servizi-attività a bassa complessità

Vantaggi:

>>> rapidità

>>> gestione facilitata

>>> possibile "rinvio" a procedure in economia in caso di non adesione

Criticità:

>>> rischio di non avere convenzioni valide o “capienti” per il servizio di cui si necessita

>>> soluzione di breve periodo

d) Esternalizzazione con costituzione di soggetto di diritto privato che sviluppa attività/servizio

- qualificazione del servizio/dell’attività: facility (anche ad elevata complessità)
- Elementi rilevanti inerenti il servizio / l’attività: non deve configurarsi come SPL
- Tipo di esternalizzazione: strategica
- Piano di sviluppo dell’esternalizzazione: medio-lungo periodo

Modello gestionale:

>>> società di capitali

Preferibile Srl (in ragione del costo e dell’assetto organizzativo leggero)

Non sembrano sussistere vincoli specifici in ordine al ruolo (maggioritario o minoritario) dell’Ente Locale

Per scelta dei socie privati (eventuali) è necessaria gara

Sono applicabili i “moduli” organizzativi delineati dall’art. 113-bis del d.lgs. n. 267/2000

>>> affidamento del servizio

Affidamento diretto in ragione di:

- a) presupposto costitutivo o partecipativo ex art. 29 della legge n. 448/2001
- b) possibile applicazione di moduli flessibili (società con partecipazioni azionarie/di quote ristrette, ecc.)

Vantaggi:

- >>> modello ampliabile (rapportabile anche alla gestione di SPL)
- >>> modello attrattivo per altri soggetti pubblici e per possibili partners privati

Criticità:

- >>> tempistica di start-up lunga
- >>> modello non riconvertibile a breve

5. Presupposti fattuali del processo di esternalizzazione

Il processo di esternalizzazione coinvolge necessariamente almeno due soggetti: da un lato, una pubblica amministrazione che effettui una scelta di esternalizzazione per la fornitura di servizi individuali e collettivi agli utenti/clienti finali ed ai “clienti interni” alla stessa amministrazione (cliente, centro di acquisto); dall’altro, un soggetto esterno, rappresentato da un’impresa o da un gruppo di imprese operanti nel mercato, al quale venga affidato il

compito di fornire i servizi all'amministrazione (fornitore, centro di offerta/produzione)²¹.

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

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

Per quanto concerne l'oggetto dell'esternalizzazione, non v'è dubbio che il processo in esame possa coinvolgere i tanto singoli servizi e/o specifiche aree di attività di supporto interno, quanto specifiche fasi o segmenti operativi di attività complesse. In tali ipotesi, la dottrina è solita distinguere rispettivamente tra esternalizzazione totale ed esternalizzazione parziale.

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

- la valutazione complessiva del proprio portafoglio di attività e la verifica di coerenza tra *mission* assegnata all'amministrazione e portafoglio, al fine di individuare le aree di attività/servizi su cui concentrare risorse professionali, tecnologiche ed economico finanziarie;
- l'esigenza di gestire all'esterno non semplici attività, ma "insieme di pacchetti integrati" di attività e, talvolta, interi processi organizzativi.

²¹ Giunio Faustini, Esperto, "Esternalizzazioni e Governance degli Enti Locali" ed. Il Sole 24 Ore 2003

- l'attivazione di un rapporto di collaborazione con il fornitore, caratterizzato da logiche di "partnership", "cooperazione" e "condivisione degli obiettivi".

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

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

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

6. I benefici attesi

La crescita quantitativa e qualitativa della domanda di servizi, la presenza consolidata di fornitori privati in ambiti che comprendono alcune attività strumentali della PA, una sempre maggiore capacità di valutazione della qualità da parte degli utenti, le pressioni per la riduzione della spesa pubblica legate alla congiuntura economica ed alla crisi delle finanze pubbliche hanno imposto e stanno spingendo le amministrazioni pubbliche, nei diversi

contesti nazionali, a riconsiderare le loro politiche di intervento suggerendo il ricorso al settore privato²².

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

I principali benefici che possono consigliare, in condizioni date, le amministrazioni ad esternalizzare vanno principalmente ravvisati nella esigenza di una riduzione dei costi e del vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento di una attività o servizio ad un soggetto esterno, caratterizzato da una maggiore specializzazione (economie di scala e conoscenza).

Non è peraltro da escludere che l'amministrazione, esternalizzando, consegua un innalzamento della qualità dei servizi, la qual cosa può indurre, anche a parità di costo, a preferire l'attribuzione di segmenti di attività a ditte private che garantiscano più elevati *standard di performance*²³.

L'esternalizzazione di attività o servizi dell'amministrazione locale si può configurare anche come una eccellente occasione di "miglioramento" delle logiche di gestione e di riqualificazione professionale delle risorse umane impegnate nei particolari settori, ovviando al blocco delle assunzioni.

In altre ipotesi, spesso accade che il ricorso alla esternalizzazione consenta di ovviare alla carenza di alcune professionalità²⁴ (*skills shortage*),

²² LUIGI FIORENTINO, Direttore Generale Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro - Servizio Centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi e dell'Organizzazione Ministero dell'Economia e delle Finanze, in occasione dell'intervento al FORUMPA del 9 maggio 2002, dichiarava : <<*Occorre andare verso la costruzione di modelli di "partnership" tra amministrazioni ed imprese*>>.

²³ G. SANVITI, *Le privatizzazioni nell'ambito dei servizi pubblici locali*, in *Dir. econ.*, 1999, pag. 675

²⁴ GIANCARLO MARCHETTI, intervento al Convegno di Studi "PERCORSO per operare in una DIREZIONE RISORSE UMANE", Università degli Studi di Roma Tre, Roma 2004

stante il divario tra professionalità richieste e competenze offerte anche a seguito dello sviluppo di adeguate politiche di utilizzo delle risorse umane.

V'è peraltro l'esigenza di un'attenuazione delle logiche burocratiche e di un'alleggerimento della amministrazione pubblica, che ha effetti positivi sulla stessa erogazione del servizio: infatti, la gestione dei servizi da parte di fornitori esterni avviene all'interno di assetti organizzativi e gestionali più agili e flessibili e meno burocratici.

In tal modo, si offrono delle risposte in tempi rapidi all'innovazione tecnologica, in determinati ambiti ed in particolare nei servizi di supporto interno (logistica, manutenzione immobiliare e tecnologica, utenze), spesso inattuabile a livello di singole amministrazioni che operano in condizioni di risorse scarse da attribuire in via prioritaria ai servizi finali agli utenti.

Altri benefici e vantaggi conseguibili, in ragione di un processo di esternalizzazione meticoloso ed attento, possono essere:

- l'opportunità di concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche, liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti;
- l'occasione di disporre di informazioni articolate ed in tempo reale su fattori produttivi, costi, qualità e risultati;
- la definizione di un corrispettivo contrattuale vincolato ad un risultato o *performance* e la presenza di un unico responsabile del risultato contrattuale;
- la raccolta di indicazioni che emergono attraverso il confronto ed il *benchmarking*²⁵ con esperienze di altre amministrazioni pubbliche e la scelta di riprodurre all'interno della amministrazione stessa buone pratiche ed esperienze di successo.

²⁵ RICCARDO GUOLO, Dirigente Arpa Veneto, *Intervento al ForumPA 2003 in www.forumpa.it*

Oltre al perseguimento di questi benefici potenziali, l'esternalizzazione ha spesso la motivazione rappresentata dalla pressione indotta da scelte coordinate tra le diverse amministrazioni pubbliche; un esempio di questo tipo di dinamica è quello offerto dall'orientamento sempre più deciso delle Regioni a coordinare politiche di esternalizzazione da parte delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere; altrettanto esemplare il caso dei centri di servizio attivati a livello nazionale (ruolo di Consip²⁶ rispetto alle convenzioni sul *facility management*) e a livello regionale o provinciale (centri di servizio attivati da alcune Province).

7. Fasi del processo di esternalizzazione



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

A questa fase segue quella di valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione, ovvero di analisi delle ragioni che inducono alla scelta

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

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

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

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

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

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

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

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

8. La customer satisfaction

A fronte dell'esternalizzazione, incombe sull'amministrazione precedente l'onere di evitare che la modifica del produttore del servizio abbia riflessi negativi sulla qualità e sugli utenti.

E' questo, senza dubbio, uno degli aspetti più delicati nei procedimenti de quo, pochè condizionato dalla capacità degli operatori, provenienti dal privato, di condividere il clima complessivo del servizio e di rapportarsi con il personale interno.

Per tali motivi, nel contratto di esternalizzazione devono essere esattamente individuati, oltre che i servizi che ne sono l'oggetto, anche le specifiche responsabilità demandate al fornitore.

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

In tale prospettiva, può rivelarsi di grande utilità il ricorso ad indagini di customer satisfaction , volte a valutare l'efficacia della scelta amministrativa di esternalizzare.

La misurazione della customer satisfaction, ossia del grado di soddisfazione degli utenti di servizi pubblici, consentirebbe

all'amministrazione pubblica di entrare in contatto diretto con il cittadino-utente, acquisendo tutte le informazioni circa i bisogni e le aspettative, che dovessero essere eventualmente disattesi dal soggetto gestore del servizio esternalizzato.

Nel settore delle esternalizzazioni, il ricorso a tal strumento, consentirebbe di porre davvero il cittadino al centro delle scelte dell'amministrazione per modellare i servizi in relazione ai suoi bisogni ed alle sue attese, rafforzando in tal modo il rapporto di fiducia e la percezione che le prestazioni ricevute sono coerenti con i bisogni espressi e le risorse richieste.

CAPITOLO II

Premessa

Al centro della esperienza, oggetto della presente lavoro di studio, vi è l'applicazione del principio di sussidiarietà.

E' questo un principio tornato alla ribalta dopo un lungo periodo di latitanza, ancorché è patrimonio del dibattito politico dotto che ne ha lasciato traccia nella stesura della Costituzione del 1948. Riemerge, ora, per effetto della sua affermazione nella cultura europea e per l'indirizzo politico interno che segna il passaggio da uno Stato centralista ad uno Stato a tendenza federalista che trova linfa vitale nel principio di sussidiarietà. Principio, ora, costituzionalizzato ad opera della legge 3/2001.

In questo scenario si muove il riammodernamento delle burocrazie la cui pista è già stata battuta, con anticipo, dalla riforma delle autonomie locali. Riforma epocale ed irreversibile come ebbe a dire Feliciano Benvenuti all'esordio della legge 142/1990.

Infatti autonomia statutaria e potestà regolamentare hanno consentito, ancora prima della loro recente costituzionalizzazione, di dare vita ad un sistema di relazioni interne ed esterne che hanno cambiato la fisionomia degli enti ed avvicinato due mondi (quello privato e quello pubblico) che non dialogavano tra loro. Come le monadi di Leibnitz.

Come sempre accade quando si mettono mani alle istituzioni, anche in questo caso a sollecitare il cambiamento è stata la spinta proveniente dalla società civile insofferente di una burocrazia meno pronta a mantenere il passo con lo sviluppo economico del Paese. In questa atmosfera, pertanto, hanno preso piede le applicazioni del principio di sussidiarietà. Non solo la sussidiarietà verticale che pone in capo all'ente istituzionale più vicino al bisogno il potere di intervenire riservando la funzione sussidiaria all'ente

istituzionale più grande e più prossimo a quello titolare del potere, ma anche la sussidiarietà orizzontale che abilita il soggetto privato, con determinati requisiti, ad assumere il ruolo di ente erogatore e gestore di servizi pubblici.

L'esperienza, oggetto del presente studio, si incentra sulla applicazione del principio di sussidiarietà che si è realizzato in una forma particolare di outsourcing, frequente nelle realtà comunali: la cessione di un ramo di attività un tempo ritenuta facente parte del core business del Comune di Molfetta.

E' indubbio che le ristrettezze economiche, i vincoli di bilancio, l'esigenza di razionalizzare le risorse, la necessità di continui adeguamenti delle strutture, sono i motivi principali che inducono le amministrazioni comunali a guardare con interesse al coinvolgimento dei privati nella gestione di servizi ed attività precipue degli enti locali.

Come, precedentemente evidenziato, i privati hanno dimostrato di offrire servizi migliori a parità di costo, o a parità della qualità del servizio un costo minore, oppure tutte e due le cose insieme. Insomma, una scelta conveniente per le esigue casse comunali.

Così l'Amministrazione comunale di Molfetta si è indirizzata verso scelte di questo tipo, in linea con le recenti scelte legislative.

La legge finanziaria per il 2002 prevede che i servizi pubblici possono essere affidati a terzi quando sussiste almeno una delle seguenti condizioni: i terzi dispongono di strutture e finanze necessarie, sussistono motivazioni economiche, il servizio è utile alla collettività. Inoltre, la legge specifica che i Comuni devono promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi per migliorare l'efficienza gestionale. Sulla base di ciò l'Amministrazione comunale ha approntato per il Consiglio comunale, una delibera d'indirizzo per delegare alla Giunta il riordino dell'intero comparto dei servizi pubblici. Una scelta non soltanto economica contingente, ma anche politica.

In tale prospettiva, vanno intese le espressioni adoperato nella deliberazione della Giunta Comunale n .159 del 4.4.2002., concernente il

processo di esternalizzazione oggetto d'esame, laddove si legge: "...una diversa filosofia dell'azione amministrativa che abbandoni il chiuso recinto di una visione prettamente burocratico-pubblicista delle cose, e si apra invece alle logiche senz'altro più flessibili e funzionali al mercato, dell'economia, dell'imprenditoria, dell'iniziativa privata".

Un altro argomento evidenziato dall'Amministrazione è la possibilità, per le aziende private che andranno a gestire i servizi, di assumere i Lavoratori socialmente utili in carico al Comune. Come pure viene sottolineata la motivazione che per le normative sulla sicurezza e qualità dei servizi, siano necessari interventi strutturali per l'ammodernamento di impianti e strutture, che impongono interventi di spesa a forte impatti sui bilanci comunali. Infine si prospetta un recupero di risorse umane da impiegare in altri settori migliorandone la produttività.

Benchè allo stato, i processi di esternalizzazione siano ancora in corso, tuttavia appare interessate esaminare la reale portata applicativa e i risvolti oggettivi che tali fenomeni di outsourcing hanno registrato, con particolare riferimento agli impianti sportivi.

1. Il procedimento d'esternalizzazione (in sintesi)

Con **deliberazione consiliare n.69 del 7.5.1997** il Comune di Molfetta decideva di affidare all'esterno l'uso e la gestione di alcuni impianti sportivi, previa pubblicazione di avviso pubblico.

In virtù della **deliberazione della G.C. n.186 del 15.3.1999** si prendeva atto della domande pervenute da parte dei soggetti interessati, successivamente alla pubblicazione del predetto avviso ed si procedeva all'affidamento in uso e gestione degli impianti sportivi alle società prime classificate in graduatoria.

Con determinazione dirigenziale del Settore Socialità e Cultura n.291 del 10.8.2001 il Comune concedeva all'Associazione sportiva Pro Molfetta Calcio l'uso e la gestione del campo di calcio per società minori.

Contestualmente, con contratto rep. n. 6895 dell'11.10.2001 venivano affidati alla ditta Lupo Costanzo Giovanni di Trinitapoli i lavori di trasformazione di due campi da tennis in altrettanti campi di calcetto all'interno dell'impianto sportivo di Viale Gramsci;

Verificata la regolarità nella esecuzione dei predetti lavori, si rendevano necessari, per il totale utilizzo dell'intero impianto, la ristrutturazione ed adeguamento degli spogliatoi e dei restanti due campi da tennis.

A tal fine con **deliberazione di G.C. n.159 del 4.4.2002** veniva deciso di effettuare un'indagine di mercato, a mezzo di avvisi pubblici, tesa ad accertare la disponibilità all'affidamento dell'impianto sportivo di viale Gramsci da parte di associazioni sportive locali;

Con **deliberazione del C.C. n.117 dell'11.6.2002** si procedeva alla esternalizzazione dei servizi comunali ed alla individuazione dei processi per la stabilizzazione degli LSU, con esplicito riferimento all'impianto sportivo di Viale Gramsci, anche noto come "campi da tennis di levante".

In forza di **deliberazione di G.C. n.387 dell'1.8.2002**, verificata la convenienza di esternalizzare la gestione e l'uso di impianto sportivo di viale Gramsci, si disponeva l'effettuazione di gara ad evidenza pubblica.

Con determinazione dirigenziale del Settore LL.PP. n.260 dell'1.07.2003 si approvava il verbale di licitazione privata inerente la Concessione di uso e gestione dell'impianto sportivo sito in Viale Gramsci con esecuzione di opere di costruzione di spogliatoi e trasformazione di Campi da tennis in campi di calcetto (**per un valore di circa 260.000 €**), pronunciando aggiudicazione definitiva in favore dell'Associazione sportiva LIFE POWER con sede in Molfetta.

2. L'individuazione dell'attività da sottoporre all'esternalizzazione

Le esternalizzazioni non sono mai dei processi automatici, ma rappresentano il risultato di approfondite valutazioni tecniche, economiche, giuridiche e gestionali.

Nella prima fase, ovvero quella risalente alla deliberazione consiliare n.69 del 7.5.1997, l'amministrazione comunale ha concentrato la propria attenzione sulle aree di attività/servizi che potessero formare oggetto di esternalizzazione, conducendo, sia pure in forma embrionale, a quello che oggi potrebbe definirsi un *audit* organizzativo/gestionale sulle diverse aree, evidenziando le diverse linee di attività esistenti, le principali caratteristiche, le risorse gestite, soprattutto finanziarie, logistiche ed umane.

Si è così proceduto ad una sorta di mappatura del potenziale di esternalizzazione, sul modello delle scelte di portafoglio adottate nei sistemi di pianificazione e gestione di molte amministrazioni pubbliche.

Audit, mappatura delle aree di attività potenziali e loro segmentazione sono state affidate ad uno *staff* interno all'amministrazione e facente capo all'ufficio del dirigente del Settore-Territorio.

La valutazione operata si è incentrata su diversi aspetti, economici ed organizzativi, *in toto*, protesa a conseguire il massimo valore aggiunto dai processi di esternalizzazione. La mappatura delle aree di attività si è rivelata funzionale ad una chiara distinzione tra le attività non esternalizzabili e quelle per cui è possibile pensare ad un superamento della gestione diretta.

L'amministrazione è così giunta all'individuazione di alcune attività esternalizzabili ed in particolare, quella di gestione dell'impianto sportivo di v.le Gramsci.

A tale fase, oggi tipizzata del processo di esternalizzazione, è seguita la definizione di un documento progettuale, nel quale sono state evidenziate, separatamente per singola linea di attività indicata come esternalizzabile:

- a) la necessità di provvedere alla ristrutturazione dell'impianto sportivo in questione, al fine di renderlo nuovamente e meglio fruibile alla collettività cittadina.
- b) la necessità di procedere all'esternalizzazione, stante l'impossibilità per motivi di bilancio, per il comune di preservare in capo all'amministrazione la gestione dell'impianto;
- c) la contestuale esigenza di procedere ad una migliore allocazione delle risorse umane a disposizione dell'amministrazione, con particolare riferimento ad un processo di stabilizzazione dei cosiddetti LSU.

3. La valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione: il documento progettuale

In virtù della **deliberazione della G.C. n.186 del 15.3.1999** si è preso atto della domandeeU.

e e e e

Verificata la regolarità nella esecuzione dei predetti lavori, si sono resi però necessari, per l' utilizzo dell'intero impianto, la ristrutturazione ed adeguamento degli spogliatoi e dei restanti due campi da tennis.

Sul punto, il documento progettuale, quale step successivo alla mappatura dell'aree di attività potenziali di esternalizzazione, si è rivelato alquanto superficiale nella sua formulazione, rendendo necessaria un'ulteriore fase nella procedura di esternalizzazione.

A tal fine, con **deliberazione di G.C. n.159 del 4.4.2002** si è deciso di effettuare un'indagine di mercato, a mezzo di avvisi pubblici, tesa ad accertare la disponibilità all'affidamento dell'impianto sportivo di viale Gramsci da parte di associazioni sportive locali.

All'indagine di mercato hanno risposto ben 13 associazioni sportive.

Con successiva **deliberazione della G.C. dell'1.8.2002**, verificata nuovamente la convenienza di esternalizzare la gestione e l'uso dell'impianto sportivo *de quo*, è stata disposta l'effettuazione di una gara ad evidenza pubblica, volta all'individuazione, attraverso licitazione privata, del miglior contraente tra le associazioni sportive locali.

4. Obiettivi dell'esternalizzazione

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

Appurata l'impossibilità di provvedere con risorse interne, in termini di costo e di qualità dei servizi, le modalità di scelta degli organismi fornitori sono in larga parte riconducibili alle procedure d'acquisizione dei servizi

usualmente adottate nel settore pubblico, anche in coerenza con la normativa europea in materia.

Il Comune di Molfetta ha optato per una procedura ristretta, nella forma della licitazione privata, stante la volontà dell'amministrazione di coinvolgere le società sportive, aventi sede nel territorio comunale. a seconda dello svolgimento o meno di un'attività di preselezione delle imprese esterne. La ratio di tale previsione si inserisce in un percorso di valorizzazione dello sport e delle correlate attività nella realtà cittadina. L'effettività di tale politica di promozione dello sport richiedeva la concretizzazione di una *partnership* con un soggetto privato, che fosse espressione delle istanze provenienti dalla composita realtà locale.

Il nuovo documento progettuale realizzato dall'amministrazione, a fronte della necessità di una migliore definizione del progetto di esternalizzazione, è stato integralmente recepito nel del capitolato di gara, che ha previsto, quale presupposto per la concessione novennale in uso e gestione dell'impianto, l'onere in capo al concessionario di provvedere:

- *“alla ristrutturazione degli spogliatoi esistenti, al fine di renderli efficienti e funzionanti a servizio di un campo da tennis, producendo le certificazioni di conformità degli impianti alla Legge n. 46/90 e ss.mm.;*
- *alla costruzione di ulteriori n.3 spogliatoi, oltre quelli esistenti, e di uno spogliatoio per arbitri, al fine di rendere indipendenti gli spogliatoi per il gioco del tennis da quelli per l'uso dei campi di calcetto;*
- *alla trasformazione di un ulteriore campo da tennis in campo di calcetto;*
- *ristrutturazione del campo da tennis esistente;*

- *acquisizione a propria cura e spese del parere del CONI Provinciale sul progetto esecutivo delle opere da realizzare...e della omologazione dell'intero impianto a lavori ultimati*²⁷.

Ai fini dell'esecuzione delle predette opere, il concessionario, per esplicita previsione del capitolato di gara, ha la facoltà di affidare i lavori ad imprese qualificate nell'esecuzione di opere pubbliche, a proprie spese.

Per quanto afferisce concretamente all'oggetto della concessione, ovvero l'uso e gestione dell'impianto, il capitolato di gara è stato molto puntuale in merito. E' innegabile che solo una definizione ben bilanciata degli atti di gara (capitolato) e del successivo contratto possano garantire, in termini qualitativi, la migliore collaborazione possibile tra il fornitore del servizio ed il cliente pubblico.

In tale prospettiva, la formulazione del nuovo capitolato di gara e del relativo contratto di esternalizzazione pone particolare attenzione ai diversi *stakeholders* del processo di affidamento all'esterno.

Ad esempio, si è espressamente previsto l'obbligo per il concessionario di garantire l'effettuazione di corsi di avviamento e promozione della pratica prevalentemente degli sport per i quali è dotato, ovvero calcetto e tennis.

In tal senso, l'impresa privata è chiamata a diventare un vero e proprio *partner* dell'amministrazione committente piuttosto che un mero fornitore, stante il coinvolgimento della medesima nelle politiche e nei programmi promozionali delle attività sportive.

5. La scelta della tipologia contrattuale: la concessione - contratto

In un processo di esternalizzazione, la scelta del tipo di contratto da stipulare rappresenta un elemento da curare con particolare attenzione.

La preferenza accordata ad una piuttosto che ad un'altra tipologia contrattuale, in linea di massima, deve essere strettamente coordinata con le indicazioni e i

²⁷ Cfr. Art. 4 del Capitolato Programma per l'Affidamento in concessione di uso e gestione dell'impianto sportivo comunale sito in Viale Gramsci, reperibile su www.comunedimolfetta.it

suggerimenti avanzati dai diversi centri di acquisto, che si trovano a gestire costi e risultati del contratto e con la più generale strategia contrattuale dell'amministrazione pubblica.

Nel caso di specie, il Comune di Molfetta ha ritenuto opportuno fare ricorso, per l'esternalizzazione dell'impianto sportivo in oggetto, ad uno schema amministrativo di tipo tradizionale: ovvero, la concessione.

In realtà, dalla documentazione allegata al progetto di esternalizzazione, non è dato comprendere perchè l'amministrazione abbia inteso prediligere la concessione a fronte di tipologie contrattuali senza dubbio più flessibili e dinamiche.

Tuttavia, va da sé che nel caso di specie il rapporto che nasce dalla concessione, in quanto regolato da un capitolato, cioè da un atto negoziale intercorrente tra la P.A. ed il concessionario, è suscettibile in quella fattispecie atipica che la dottrina definisce **concessione-contratto**²⁸.

Tale schema negoziale deriva da una tendenza riduttrice della posizione di supremazia della P.A. concedente rispetto al soggetto concessionario.

L'amministrazione riconosce, infatti, una maggiore rilevanza al momento convenzionale, per cui mentre l'atto unilaterale e discrezionale della P.A. si configura quale unico titolo del rapporto di concessione, la disciplina, invece, di tale rapporto trova il suo fatto costitutivo in una attività di tipo negoziale.

L'istituto, in questione, è opera della giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, ad avviso della quale la concessione si estrinseca in due momenti giuridici identificabili nell'**atto amministrativo** e nella **convenzione privatistica**, dando luogo ad una fattispecie in cui si combinano elementi pubblicistici ed elementi privatistici²⁹.

²⁸ FRANCESCO CARINGELLA, "Corso di Diritto Amministrativo", Giuffrè 2003

²⁹ Come affermato dalla Cassazione nella sentenza 21.7.1967 n.1894, <<nelle concessioni-contratto, all'atto unilaterale ed autorizzativo della P.A. con cui essa accerta la rispondenza della concessione al pubblico interesse, si accompagna un negozio al quale partecipa il concessionario e con il quale viene data concreta attuazione all'atto deliberativo mediante la fissazione dei rispettivi diritti ed obblighi e di ogni altra modalità circa l'uso del bene e lo svolgimento del servizio>>.

In tale prospettiva, al fine di far sì che il contraente, attraverso l'organizzazione della sua impresa, sia in grado di garantire un servizio adeguato, il Comune di Molfetta ha ritenuto, in ragione di una pluralità di legittimi aspiranti, procedere ad un'indagine comparativa volta alla scelta del contraente con l'ausilio dei moduli dell'evidenza pubblica.

In tal senso, la determinazione dirigenziale n 543 del 28.11.2002 ha effettuato un esplicito richiamo ai criteri di cui all'art.19, comma 2 della l.109/94. Tale intenzione è confermata dalla necessità di uniformarsi correttamente all'art. 4 comma 2 del Regolamento comunale per la disciplina degli appalti e contratti, in cui è stabilito che:<<il presente regolamento si applica **anche alle concessioni in uso di beni demaniali e patrimoniali circa la ricerca del contraente-concessionario**>>.

Si evince in modo inequivocabile l'intenzione della Amministrazione di far riferimento sinteticamente ad un sistema di gara mutuato dalla normativa sui lavori pubblici al fine della ricerca ed individuazione del miglior contraente possibile.

6. Il criterio dell'offerta

Nell'ambito dei processi di esternalizzazione, particolarmente delicata si rivela la fase di scelta tra le diverse offerte, a causa dei numerosi limiti che presentano confronti basati esclusivamente sul costo complessivo dell'esternalizzazione a carico dell'amministrazione pubblica.

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

Alla luce delle suesposte considerazioni, il Comune di Molfetta ha proceduto ad una sapiente individuazione di diversi elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, conscio dei grandi benefici che possono derivare all'amministrazione nella gestione del rapporto contrattuale da parte di un soggetto terzo.

Come già s'è detto, il concessionario è stato individuato con una procedura di gara pubblica, a mezzo di licitazione privata ad offerta economicamente più vantaggiosa in analogia all'art. 19, comma 2, della legge 109/1994, mediante il procedimento previsto dall'art. 91 del D.P.R. n.554/1999.

L'aggiudicazione è stata pronunciata con il criterio di cui all'art.21, comma 2, lettera b) della legge 109/1994 e ss.mm., in favore del concorrente che ha conseguito la valutazione più elevata rispetto al punteggio massimo complessivo di 100 punti in base ad alcuni parametri rigorosamente enunciati nel bando di gara.

I criteri previsti si attengono ad un'equa attribuzione di punteggio tanto all'aspetto economico dell'offerta, quanto a quello più propriamente gestionale. A fronte di un punteggio massimo conseguibile pari a 35 punti per chi avesse offerto il canone annuale di concessione in sede di gara superiore rispetto a quello base di 5,000 € annui, si è previsto analogo punteggio massimo per quanto afferisce alla destinazione sociale e sportiva dell'impianto.

L'amministrazione ha ritenuto di dover procedere ad una corretta ponderazione, nella valutazione delle offerte pervenute, relativamente all'attribuzione del maggior punteggio a quella che contemplasse l'erogazione del servizio nel maggior numero di ore settimanali in fascia antimeridiana, rispetto al minimo fissato in 12 ore per settimana.

In tal modo, si è inteso assicurare il soddisfacimento di uno dei bisogni maggiormente sentiti dalla comunità cittadina, ovvero quello di consentire agli istituti scolastici pubblici o parificati di ogni ordine e grado, nonché alle associazioni giovanili di poter usufruire delle strutture dell'impianto sportivo,

dietro pagamento di corrispettivo. Di tale istanza, peraltro, vi esplicita menzione nel capitolato di gara.

Altro criterio, espressamente previsto in sede di bando di gara ai fini dell'individuazione del miglior contraente, concerne l'importo delle tariffe orarie per l'uso dei campi di calcetto e tennis e relativi servizi.

Per tale requisito è stato previsto un punteggio massimo pari a 30 punti. I concorrenti sono stati chiamati ad offrire il ribasso sulle tariffe orarie base di 5€ atleta per il campo di calcetto e 7€ atleta per il campo da tennis.

In tal modo, l'Amministrazione ha inteso tutelare gli utenti-cittadini dall'eventualità che il concessionario abusasse della sua posizione di mercato, stante la carenza di analoghi impianti sportivi nel sito cittadino.

7. Gestione del contratto

Come da più parti evidenziato, l'attività dell'amministrazione finalizzata ad una ottimale gestione del processo di esternalizzazione non si conclude con l'aggiudicazione del contratto in esito alle procedure di gara. Si può, anzi, sostenere che la fase di gestione del contratto è altrettanto importante, e richiede all'amministrazione di sviluppare le proprie capacità di monitoraggio e valutazione dei servizi acquisiti. Da questo punto di vista, è evidente, però, che tutta l'attività di controllo dei livelli di servizio è fortemente condizionata dalla bontà delle clausole contrattuali predisposte nella fase precedente.

L'esperienza registra ipotesi frequenti in cui le clausole contrattuali nelle quali, accanto alla descrizione di modalità e tempi di esecuzione del servizio, sono previste misure volte a **consentire all'amministrazione committente di avere un costante monitoraggio ed una verifica puntuale della qualità del servizio reso**: dall'obbligo per l'appaltatore di trasmettere periodicamente al committente dati ed informazioni sull'andamento del servizio

e sui risultati conseguiti, di partecipare tramite proprio personale tecnico a riunioni periodiche con personale tecnico della committente, dirette al monitoraggio della qualità delle prestazioni erogate, sino alla previsione di obblighi di cooperazione vera e propria, diretti a migliorare ed accrescere l'efficienza della fornitura resa.

Nel processo d'esternalizzazione in esame, il Comune ha previsto un sistema di controlli piuttosto blando, in quanto limitato all'espletamento di verifiche ed accertamenti delle condizioni di sicurezza, disinteressandosi della effettiva gestione del servizio.

Non si è in alcuno modo valutata l'opportunità di un costante monitoraggio dell'attività esternalizzata nonché di una verifica continua dell'affidabilità dell'*outsourcer*.

Benché non si possa disconoscere la grande attenzione posta dalle disposizioni del contratto relativamente alla determinazione dei livelli minimi di servizio, tuttavia queste ultime rischiano di assumere valenza semplicemente formale se non vengono opportunamente coordinate con la previsione di un sistema serio di controlli sanzioni, sul modello dei *performance bonds* utilizzati nell'affidamento della realizzazione di infrastrutture, in caso di rilevate inefficienze nella erogazione di detti servizi.

In conclusione, un adeguato impiego delle politiche di esternalizzazione, finalizzato a rendere realmente competitiva l'amministrazione che se ne avvale, poggia su una buona base contrattuale.

Quest'ultima è, infatti, il punto di arrivo di corrette scelte manageriali su costi e benefici e, a un tempo, il punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche, volti ad accertare nel tempo utilità e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Tutto ciò in una prospettiva di conseguimento di economicità di medio periodo e di rafforzamento della capacità competitiva ed operativo- gestionale dell'amministrazione pubblica interessata.

8. Le risorse umane coinvolte

8.1 I processi di trasferimento delle risorse umane dalle Amministrazioni Locali ai soggetti gestori di attività esternalizzate o di servizi pubblici locali.

In via preliminare, occorre domandarsi se nell'ambito dei processi di esternalizzazione che comportino una trasformazione incidente sull'organizzazione dell'amministrazione, sia possibile procedere al trasferimento del personale prima in forza all'Amministrazione Locale al nuovo soggetto gestore dell'attività esternalizzata o del servizio pubblico locale.

Valutando tale situazione, è necessario rilevare come la giurisprudenza abbia affermato che la disciplina stabilita dall'art. 2112 è inapplicabile in caso di mera "esternalizzazione" di attività aziendali.

Dal quadro normativo è stato invece fatto rilevare come sussista effettiva limitazione derivante da un nozione più restrittiva di ramo di azienda, che, per essere tale, deve avere una sua autonomia funzionale, nel senso che deve presentarsi come una sorta di piccola azienda in grado di funzionare in modo autonomo e non rappresenti, al contrario, il prodotto dello smembramento di frazioni non autosufficienti e non coordinate tra loro, né una mera espulsione di ciò che si riveli essere pura eccedenza di personale. Con queste caratteristiche, quindi, il ramo di azienda deve preesistere alla vicenda traslativa, nel senso che già prima esso deve essere identificabile ed idoneo a funzionare autonomamente, senza, peraltro che tale requisito venga a mancare sol perché il ramo di azienda venga integrato da altri elementi, una volta inserito nella complessiva azienda dell'acquirente (Corte Cass., sez. lavoro, sent. n. 14961 del 23 ottobre 2002).

Ed infatti in tal senso si è espressa la giurisprudenza della Corte, che non ha mai accolto la più ampia nozione di trasferimento di azienda suggerita dai giudici comunitari (es. in tema di concessioni amministrative, di stipulazione di contratto di

appalto con oggetto analogo al precedente cessato, ecc.) ed ha identificato i rami di azienda come unità produttive suscettibili di costituire idoneo e completo strumento di impresa una volta che abbiano acquistato autonomia, con il passaggio ad un diverso titolare, rispetto all'originaria struttura unitaria (cfr., in particolare, Cass. 12554/1998).

Tale dato di assetto generale comporta da parte delle Amministrazioni Locali la formalizzazione di dati organizzativi evidenti, i quali potranno costituire i riferimenti per il "trasferimento" delle risorse umane a seguito della cessione del ramo d'azienda, ma solo in una chiave di effettiva ottimizzazione.

In sostanza, il processo determina:

- a) il riconoscimento formale della cessazione dell'esercizio in economia dei servizi esternalizzati o pubblici;
- b) la configurazione, per effetto del trasferimento di attività al nuovo soggetto gestore, dei presupposti applicativi dati dall'art.31 del D.Lgs. 165/2001, relativi al passaggio diretto di dipendenti dall'Amministrazione Locale al gestore medesimo, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 2112 del Codice Civile;
- c) lo sviluppo delle procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47 commi da 1 a 4 della Legge n. 428/1990.

8.2 L'impatto dell'esternalizzazione dell'impianto sportivo sul progetto di stabilizzazione degli LSU (lavoratori socialmente utili) dipendenti dell'amministrazione comunale

L'esternalizzazione di attività o servizi dell'amministrazione locale si può configurare come una eccellente occasione di "miglioramento" delle logiche di gestione e di riqualificazione professionale delle risorse umane impegnate nei particolari settori.

Nel caso in esame, l'esternalizzazione dell'impianto sportivo prevede la possibilità per il concessionario, qualora l'espletamento del servizio lo dovesse rendere necessario, di assumere alle proprie dipendenze il personale inquadrato

come LSU, che, allo stato attuale, presta servizio presso il Comune di Molfetta.

Benché, come preannunciato, il processo di esternalizzazione si sia concluso solo di recente, in ragione di una serie di rallentamenti cagionati da accertamenti giudiziari sulla legittimità della procedura seguita, è pressochè certo che l'espletamento del servizio vedrà il coinvolgimento di ben 14 unità LSU, che passeranno alle dipendenze dell'associazione concessionaria Life - POWER.

Si tratta di personale da destinare principalmente al servizio di custodia e guardiania dell'impianto sportivo nonché alla cura delle piante arboree presenti nell'impianto, che per espressa previsione del capitolato di gara costituiscono un onere gravante sul concessionario.

In realtà, il processo di esternalizzazione aveva espressamente tenuto conto della necessità di creare sbocchi occupazionali per gli LSU, ritenendo che potessero essere facilmente riassorbiti anche in ragione della complessità delle operazioni preliminari necessarie per una effettiva utilizzazione dell'impianto.

Sul punto, tuttavia, bisogna sottolineare come, nonostante vi fosse stata una esplicita deliberazione del Consiglio Comunale³⁰, si è poi ritenuto opportuno rinviare ad un momento successivo le valutazioni circa la stabilizzazione degli LSU, al fine di non gravare ulteriormente sul concessionario.

In realtà, l'esternalizzazione della gestione dell'impianto sportivo doveva essere preceduto da una accurata e migliore analisi del quadro delle risorse umane, prevedendo esplicitamente il loro grado di coinvolgimento, sia in via diretta nelle attività, sia in interventi di supporto o strumentali allo stesso procedimento di esternalizzazione.

Solo dopo attenta valutazione dei processi produttivi delle attività, dei costi ad esse riferibili, nonché delle interazioni tra strutture organizzative

³⁰ In tal senso vedasi deliberazione del C.C. n.117 dell'11.6.2002, Molfetta.

sarebbe stato possibile configurare un quadro assestato degli elementi producibili in terziarizzazione..

9. Gli effetti dell'esternalizzazione

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

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

In conclusione occorre evidenziare, come nonostante l'esternalizzazione esaminata abbia rivelato numerosi elementi di criticità, tuttavia essa rappresenta un buon esempio di reingegnerizzazione dell'ente comunale.

La dismissione dell'attività di gestione dell'impianto sportivo di Viale Gramsci si è dimostrata, nonostante tutto, proficua.

Non v'è dubbio infatti che se non si fosse proceduto all'affidamento all'esterno dell'attività de quo, previo obbligo per l'outsourcer di provvedere a proprie spese alla ristrutturazione ed ammodernamento dell'impianto sportivo per un importo pari a 360.000 € quest'ultimo, oggi, giacerebbe in uno stato di totale abbandono.

Ed in tal senso, si spiega l'esigua entità del canone annuale di concessione stabilito quale offerta minima posta a base di gara nella misura di 5.000 € a fronte di un bacino d'utenza di circa 10.000 potenziali utenti,

residenti nelle zone immediatamente prospicienti l'impianto sportivo e che dovrebbero garantire al concessionario di ammortizzare facilmente i costi del canone concessorio.

Per quanto concerne i vantaggi derivanti dalla esternalizzazione, valga la semplice considerazione di quanto previsto dall'art.14 del capitolato di gara, laddove dispone che :

“Tutte le opere da realizzare obbligatoriamente ed esclusivamente dal concessionario in base al presente capitolato ed autorizzate dal Comune in conformità del progetto presentato in sede di gara resteranno, senza diritto ad alcun corrispettivo, di proprietà comunale al termine della concessione”.

Il Comune ha manifestato, quindi, la sua più autentica vocazione ad una trasformazione, rebus sic stantibus, ancora embrionale, da soggetto gestore a soggetto programmatore, preoccupandosi, nel caso di specie, di assicurare la fruizione da parte della cittadinanza di un servizio ormai scomparso in ragione del progressivo decadimento ed abbandono del predetto impianto sportivo.

Sarà interessante rilevare in futuro se si sia effettivamente prodotto l'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi esternalizzati.

Non v'è dubbio che si sia attivata una dinamica virtuosa di innovazione organizzativa e di servizio, che costituisce una delle ragioni di maggiore soddisfazione, accanto al dato, in sé più prevedibile, della riduzione dei costi.

